USS_MORELLI-0000531-P-30/09/2025

Il Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Senatore Alessandro Morelli

Caro Lorenzo,

mi pregio di trasmettere l'unita Relazione sull'attività svolta nell'anno 2024 dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica in materia di Partenariato pubblico-privato (PPP) e finanza di progetto, così come previsto dal combinato disposto dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e dell'art. 7, comma 11, della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Nell'evidenziare come tale Relazione sia stata pubblicata sul sito istituzionale del citato Dipartimento e come gli elementi essenziali della medesima siano sinteticamente trattati in una specifica sezione della più ampia relazione sull'attività del CIPESS, precedentemente trasmessa alla S.V.Ill.ma ai sensi dell'articolo 42 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, colgo l'occasione per trasmettere anche le Relazioni in materia di PPP e finanza di progetto riferite alle annualità comprese tra il 2019 e il 2023.

Cordialmente,

Sen. Alessandro Morelli

On. Dott. Lorenzo FONTANA
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
00186 ROMA
camera_protcentrale@certcamera.it

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E FINANZA DI PROGETTO

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIPE NELL'ANNO 2021



ANNO 2022

PREDISPOSTA DAL

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA

DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL
COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA - DIPE

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Ha coordinato il lavoro: Ing. Remo Chiodi, Dirigente Coordinatore delle attività del Dipartimento in materia di PPP.

Hanno collaborato alla stesura del documento gli Esperti del DIPE: Avv. Lisa Grossi, Avv. Luigi Tretola, Prof. Avv. Alberto Gambino, Dott. Marco Carpinelli, Dott. Pier Paolo Visione, Avv. Gregorio Donnarumma, Arch. Lamberto Grutter, Dott. Giacomo Vigna.
Hanno altresì collaborato alla stesura del documento, per la parte relativa alle attività di monitoraggio delle operazioni di PPP: Cons. Giovanni Marini, Dott. Marco Doglia, Ing. Stefano Corsini, Dott. Andrea Chiacchiararelli, Dott.ssa Silvia Nicoletta Luciana Capolla, Dott. Davide Aromando, Ufficio V del DIPE.
Hanno collaborato alla elaborazione dei testi e dei grafici: Carla Forti e Claudia Cuna, componenti della Segreteria NARS-PPP, e il Dott. Maurizio De Simone.
Ha curato l'*editing*: Claudia Cuna

Sito Web: www.programmazioneeconomica.gov.it/homeppp/

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

SOMMARIO

La Relazione riguarda l'attività svolta nel 2021 dal Dipartimento per il coordinamento e la programmazione economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di partenariato pubblico-privato (PPP).

Dopo una breve introduzione, la Relazione analizza il quadro normativo e i principali contributi delle Autorità a vario titolo deputate all'interpretazione e/o all'applicazione del quadro normativo medesimo e, a seguire, il mercato del partenariato pubblico-privato e le sue criticità.

La Relazione si sofferma, altresì, sulle attività di assistenza svolte dal Dipartimento a favore delle Pubbliche Amministrazioni rispetto alle operazioni di partenariato pubblico privato nonché sulle attività di raccolta dei dati (come da Circolare PCM 10 luglio 2019) e di monitoraggio sulle medesime operazioni, con trasmissione della documentazione e dei dati di base all'ISTAT, che ne determina l'impatto sui conti delle Amministrazioni Pubbliche[1] con una classificazione statistica on/off balance sheet.

Viene poi dato conto dell'attività di promozione del partenariato pubblico-privato svolta dal Dipartimento e delle sue collaborazioni con altri Enti/Istituzioni anche di rilevanza internazionale.

Nel corso del 2021 il DIPE ha inoltre avviato una serie di ulteriori iniziative in materia di PPP proseguite nel corso del 2022, come si può evincere dal sito web www.programmazioneeconomica.gov.it/homeppp/.

[1] In conformità alle regole fissate dal regolamento Ue n.549/2013 (Sistema Europeo dei Conti - Sec 2010) entrato in vigore il 1° settembre 2014

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

EXECUTIVE SUMMARY

The Report focuses on the activities carried out in 2021 by the Italian Presidency of the Council of Ministers - Department for the Planning and Coordination of Economic Policy (DIPE) in the field of public-private partnership (PPP). After a brief introduction, the Report focuses on the regulatory framework and the main contributions of the Authorities in charge of the interpretation and / or application of the regulatory framework itself and, subsequently, the public-private partnership market and its critical issues. The Report also focuses on the activities of assistance/support carried out by the Department in favor of the Public Administrations with respect to public-private partnership operations; data collection (as per the PcM Circular of 10 July 2019) and monitoring of the same operations with the transmission of the same data to ISTAT - which verifies the impact on the public budget with an on/off balance statistical classification – are also mentioned. Lastly, the public-private partnership promotion activities carried out by the Department and its collaborations with other Bodies / Institutions, including those of international importance are presented.

During 2021, DIPE also launched a series of further initiatives in the field of PPPs which are continuing during 2022, as can be seen on the website www.programmazioneeconomica.gov.it/homeppp/

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

INDICE

1. Introduzione 6
2. Quadro normativo e principali questioni interpretative 9
2.1 Le principali novità normative principali del triennio 2019- 2021 9
2.2 Il contributo dell'ANAC 13
2.3 I contributi della giurisprudenza amministrativa 18
2.4 I contributi della Corte dei Conti nel 2021 21
3. Il mercato del partenariato pubblico privato 26
3.1 Le lezioni apprese in materia di PPP 29
4. L'attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni 34
5. Obblighi di comunicazione di cui alla Circolare PCM 10 LUGLIO 2019 e trattamento statistico-contabile delle operazioni di PPP 44
5.1 Il monitoraggio dell'ISTAT dal 2010 al 2021 49
6. La promozione del PPP e i rapporti con altri Enti e Istituzioni 60
6.1 Attività formative 60
6.2 Tavolo di lavoro interistituzionale sul PPP ed aggiornamento delle linee Guida ANAC n. 9 61
6.3 Edizioni del "*Forum on Infrastructure governance*" e del meeting annuale "*Senior PPP and infrastructure officials*" organizzato dall'OCSE 62
6.5 UNECE – Working Party on PPP's 64
7. Considerazioni conclusive 66
Appendice 1: il PPP nel PNRR 73
Appendice 2: Le attività di monitoraggio delle operazioni di PPP 77

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

1. Introduzione

La presente Relazione espone i risultati conseguiti dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (di seguito "DIPE") nell'anno 2021, con riguardo all'attività svolta in materia di PPP.

Con l'entrata in vigore della legge 28 dicembre 2015 n. 208 (e, in particolare, del comma 589 dell' art. 1), il DIPE ha acquisito le competenze precedentemente attribuite all'Unità Tecnica Finanza di Progetto (di seguito "UTFP"), che includono tra l'altro: l'assistenza e la consulenza gratuita alle pubbliche amministrazioni in tutte le fasi dei procedimenti, per i profili tecnici, economico-finanziari e giuridico-legali; la promozione e la diffusione di modelli di PPP; la raccolta dei dati e il monitoraggio delle operazioni da attuare in PPP per gli obiettivi di analisi propri del DIPE e per la trasmissione di dati e informazioni all'Istat in modo da rendere possibili la classificazione statistica delle operazioni e degli asset *on/off balance* e il conseguente impatto delle stesse sul bilancio pubblico e sul deficit; il supporto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e alle decisioni del CIPESS per quanto concerne i procedimenti di PPP e le infrastrutture strategiche; l'attivazione di rapporti di collaborazione interistituzionale, anche a livello internazionale, con Enti ed Associazioni operanti in settori compatibili con l'ambito di attività del DIPE in materia di PPP.

Con precipuo riferimento all'assistenza alle Pubbliche Amministrazioni rispetto a iniziative in PPP, la stessa, nel 2021, ha riguardato n. 29 richieste, inerenti diverse fasi della strutturazione delle iniziative, dalla programmazione all'esecuzione delle stesse. Le Amministrazioni locali sono state quelle che hanno maggiormente fruito dell'assistenza, seguite dalle Amministrazioni regionali, centrali, provinciali etc. Ciò

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

in quanto le Amministrazioni di piccole e medie dimensioni – essendo meno strutturate sul piano dimensionale e organizzativo – traggono maggiore beneficio da tale attività di assistenza.

Il DIPE svolge, altresì, attività di raccolta dei dati e il monitoraggio delle operazioni da attuare in PPP trasmettendo tali dati e la documentazione contrattuale all'ISTAT, ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis del D.L. n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1 della L. n. 31/2008, per verificare l'impatto delle stesse sul bilancio pubblico in base alla relativa classificazione statistica *on/off balance*, mediante una classificazione statistica dei contratti di PPP e dei contratti di EPC, volta alla stima dell'impatto sull'indebitamento netto.

Va infine evidenziata l'attività di promozione e diffusione dei modelli e delle *best practices* in tema di PPP, che il DIPE ha svolto anche nel 2021 presso le Pubbliche Amministrazioni, attraverso la partecipazione dei propri esperti a iniziative formative, convegni e seminari, anche internazionali (UNECE), e rafforzando i rapporti di collaborazione con Istituzioni (quali MEF-RGS, ISTAT e ANAC), Enti ed associazioni, operanti a vario titolo nel settore del PPP.

In tale contesto merita di essere richiamata, fra le altre, la collaborazione nell'ambito del tavolo interistituzionale, coordinato dall'ANAC, per l'aggiornamento delle Linee Guida n. 9 "*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*", adottate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 318 del 28 marzo 2018. Inoltre, nell'ambito del tavolo interistituzionale con il MEF-RGS, il DIPE ha fornito il proprio supporto per l'implementazione del portale web sul PPP e rafforzato la collaborazione e l'interscambio di informazioni per lo svolgimento di attività statistica e ricerca scientifica, con particolare riguardo a operazioni di PPP e, in sede

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

European PPP Expertise Centre (EPEC), ha fornito il proprio supporto ai fini della determinazione e conferma dei dati sulle operazione di PPP con valore superiore a 10 mln di euro con *financial closing* nell'anno 2021.

Con specifico riferimento al 2021 i dati dell'EPEC hanno rivelato una netta diminuzione delle iniziative attuate in PPP, come già riscontrato per gli anni 2019 e 2020; il Paese di riferimento del mercato europeo è la Francia, mentre i dati relativi all'Italia mostrano ancora un ampio margine di crescita. In relazione a tale ultimo profilo si rappresenta che, nell'attuale contesto economico-sociale, alcune variabili macro-economiche possono rivestire un ruolo cruciale per lo sviluppo del mercato nazionale del PPP. Tra esse si annoverano a titolo esemplificativo: gli investimenti previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (in seguito "PNRR"); le iniziative intraprese a livello unionale quali l'*European Green Deal*; le strategie internazionali come i *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite. Più nel dettaglio, per quanto riguarda le politiche nazionali, il PNRR dà evidenza di come l'utilizzo del PPP[2] possa generare un effetto positivo maggiore sulla crescita del prodotto potenziale per l'operare di un effetto leva e di come la collaborazione pubblico-privato possa agevolare la realizzazione di interventi di pubblica utilità.

[2] Il termine PPP è utilizzato nel PNRR in senso ampio, quale forma di collaborazione pubblico-privata per l'implementazione degli interventi/linee di investimento di cui al Piano stesso. Nel d. lgs. 18 aprile 2016 n. 50 "Codice dei Contratti Pubblici", quando si utilizza il termine PPP, ci si riferisce, invece, a una specifica ipotesi che è quella del PPP contrattuale definito all'art. 3, comma 1 lettera eee), del Codice e disciplinato agli artt. 180 ss. del medesimo Codice. In tale ipotesi rientrano, in particolare, la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità, il contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC) e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui al citato art. 3 e, cioè, di un contratto a titolo oneroso con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici - per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate - un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio, secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

2. Quadro normativo e principali questioni interpretative

ll PPP è definito dall'art. 180 del d. lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (di seguito "Codice dei Contratti Pubblici"), che rinvia alla definizione contenuta nell'art. 3 co. 1 lett. eee) del medesimo Codice, come il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un determinato periodo, in funzione della durata dell'investimento o delle modalità di finanziamento, delle attività consistenti nella "*realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore*".

2.1 Le principali novità normative principali del triennio 2019- 2021

Nel corso dell'ultimo triennio il quadro normativo nazionale in materia di PPP è stato interessato, principalmente, dalle integrazioni e correzioni apportate al Codice dei Contratti Pubblici dalla legge di bilancio 2020 (legge n. 160/2019), dal c.d. decreto-legge "sblocca-cantieri" (decreto-legge n. 32/2019, convertito con modificazioni in legge n. 55/2019), dal decreto-legge "semplificazioni" (decreto-legge n. 76/2020, convertito con modificazioni in legge n. 120/2020). La legge di bilancio 2020 contiene disposizioni che favoriscono il ricorso all'istituto del PPP da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

In particolare, al fine di accelerare ulteriormente la spesa per investimenti pubblici mediante misure volte a rafforzare il finanziamento di tutti i livelli progettuali individuati dalla normativa vigente, è stata prevista la concessione di garanzie a

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

valere sulle disponibilità del Fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché l'intervento diretto del Ministero per sostenere le predette operazioni, mediante la partecipazione indiretta in quote di capitale di rischio e/o di debito (art. 1, comma 86).

Proseguendo nella disamina inerente le novità normative, il decreto legge "sblocca cantieri" ha introdotto alcune modifiche rilevanti in materia di finanza di progetto: l'art. 1, comma 1, lettera *ff)* ha aggiunto all'art. 183 del Codice dei contratti pubblici il nuovo comma 17-*bis*, il quale prevede che gli investitori istituzionali[3] e gli istituti nazionali di promozione definiti dall'art. 2, numero 3), del regolamento UE 2015/1017[4] possano presentare le proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità anche associati o consorziati, qualora privi dei requisiti tecnici, con soggetti in possesso dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici per servizi di progettazione. Dunque, si amplia ulteriormente il novero dei soggetti ammessi[5] a presentare proposte per progetti non previsti dai programmi di lavori pubblici delle Pubbliche Amministrazioni, seguendo la procedura di cui all'art. 183, comma 15, del Codice dei Contratti Pubblici.

Inoltre, sono state introdotte alcune disposizioni derogatorie della disciplina contenuta nel Codice dei Contratti Pubblici[6]. Con riferimento precipuo ai rapporti di

[3] indicati nell'elenco riportato all'art. 32, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

[4] i soggetti autorizzati dalla UE a operare come soggetti attuatori dei programmi europei.

[5] a titolo esemplificativo e non esaustivo: Cassa Depositi e Prestiti, Istituto per il Credito Sportivo; Fondi comuni di investimento immobiliare; Assicurazioni; Casse di previdenza e Fondi pensioni.

[6] Le più generali misure normative adottate con riferimento all'emergenza sanitaria da Covid-19 (ad esempio, in materia di sospensione di termini) sono suscettibili di incidere anche sull'aggiudicazione e sull'esecuzione dei contratti pubblici e sulle operazioni di PPP. In questa direzione, la normativa ha cercato di mitigare, ad esempio, l'impatto sulla responsabilità del debitore delle conseguenze per un eventuale ritardo nell'esecuzione dei contratti legate al rispetto delle misure di contenimento sanitario; è stata introdotta, al fine di aumentare la liquidità delle imprese, la possibilità di ottenere l'anticipazione sul prezzo, anche in caso di consegna anticipata dei lavori.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

PPP, l'emergenza sanitaria e la conseguente disciplina giuridica derogatoria può essere suscettibile di incidere, in concreto, sull'equilibrio economico-finanziario dei rapporti già definiti, potendo dar luogo verosimilmente ad una eventuale attivazione dei relativi rimedi per operare il cosiddetto riequilibrio finanziario, anche a tutela della finanza pubblica.

In tale contesto rientra il decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76, noto come decreto "semplificazioni", convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, emanato al fine di favorire la realizzazione di opere pubbliche e rilanciare gli investimenti infrastrutturali. Per quanto ci occupa, in merito al PPP ed alla finanza di progetto l'aspetto più rilevante del decreto "semplificazioni" è il recepimento di alcune indicazioni del Consiglio di Stato (cfr. Parere n. 855/2016), inerenti all'utilizzazione della finanza di progetto sia nel caso del mancato inserimento dell'opera negli strumenti di programmazione, sia nel caso di inerzia da parte dell'Amministrazione nella pubblicazione dei bandi relativi a opere già inserite in tali strumenti.

In particolare l'art. 8 comma 5, lett d) - "*Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici*" - apporta una modifica rilevante, in quanto le proposte di cui all'art. 183 comma 15 del Codice possono essere presentate "*anche se presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente*". Ne consegue che le proposte progettuali potranno prevedere anche l'integrazione di progetti di opere e/o servizi già inclusi negli strumenti di programmazione pubblici, oppure prevedere opere o servizi non ancora messi a gara dalle Amministrazioni.

Ulteriore significativa novità introdotta dal decreto "semplificazioni" (art. 8 comma 5, lettera c-quater) è quella di includere nell'ambito del PPP il contratto di

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

rendimento energetico (EPC o *Energy Performance Contract*), previsto dal D.lgs. n. 115/2008 (recante "*Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE*") e dal D.lgs. n. 102/2014 (recante "*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*"). In tal senso, la novità normativa riconduce l'EPC nell'ambito delle fattispecie elencate a titolo esemplificativo all'art. 180, comma 8, del Codice nelle vesti di un contratto atipico, in cui le parti fissano nel modo ritenuto più idoneo ed adeguato l'assetto dei propri rispettivi interessi in funzione del conseguimento dell'interesse pubblico.

Rilevano, altresì, sul generale piano del settore dei contratti pubblici:

- il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. decreto governance PNRR e semplificazioni), convertito con modificazioni in Legge 29 luglio 2021, n. 108, recante un modello di *Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con l'individuazione di misure di rafforzamento delle strutture amministrative, al fine di imporre una accelerazione ed un conseguente snellimento delle procedure;
- il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. decreto reclutamento PNRR), convertito con modificazioni in Legge 6 agosto 2021, n. 113, con ulteriori misure adottate al fine di rafforzare la capacità amministrativa delle PP.AA.;
- la legge 23 dicembre 2021 n. 238 (GU Serie Generale n.12 del 17-01-2022) "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020*".

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Da ultimo, va segnalato che, al fine di calmierare l'impatto del significativo incremento dei costi delle materie prime, dei materiali da costruzione, ecc. è intervenuto il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (c.d. Decreto Sostegni-bis), convertito in Legge 23 luglio 2021 n. 106. Tale disposizione di portata periodica (ne sono previste ulteriori successive) reca la previsione di un fondo per l'adeguamento dei prezzi, con dotazioni economiche per le imprese impegnate nell'esecuzione dei contratti, al fine di limitare gli effetti derivanti dagli aumenti; in tal senso essa potrebbe assume rilievo anche in ambito PPP.

Senza pretesa di esaustività, si opererà nel seguito una ricognizione esemplificativa dei principali contributi resi nel 2021 in tema di PPP, nello svolgimento delle rispettive funzioni, dall'ANAC, dalla giurisprudenza amministrativa, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Corte dei Conti.

2.2 Il contributo dell'ANAC

La rilevanza della componente rischio nelle operazioni di PPP[7] ha portato il legislatore ad affidare all'ANAC l'elaborazione di sistemi di monitoraggio e controllo rispetto all'attività compiuta dall'operatore economico nella realizzazione di progetti secondo il modello del PPP[8].

[7] Infatti, il trasferimento del rischio all'operatore economico costituisce la causa giustificativa tipizzante del contratto di PPP e ciò, seppure i suoi effetti possano essere mitigati (in concreto) mediante il riconoscimento di un prezzo, di garanzie o di ulteriori meccanismi di finanziamento. In merito l'art. 180, co. 3 del Codice precisa che *"il trasferimento del rischio all'operatore economico comporta l'allocazione in capo a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera come definiti rispettivamente, dall'art. 3, comma 1 lett. aaa), bbb) e ccc) del Codice*".

[8] Nel dettaglio, l'art. 181, co. 4 del Codice prevede che: "*l'amministrazione aggiudicatrice esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di sistemi di monitoraggio, secondo modalità definite da linee guida adottate dall'ANAC, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente codice, verificando*

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Al riguardo l'ANAC ha emanato la delibera 16 marzo 2021 n. 219 avente a oggetto le risultanze emerse in tema di PPP nel corso dell'attività di vigilanza svolta nell'anno 2020. Nella delibera l'Autorità ha rilevato come (dalla casistica esaminata) sia emersa un'attuazione solo parziale delle Linee Guida n. 9/2018, a causa: i) della genericità dell'analisi dei rischi effettuata a monte (n.d.r. matrice rischi); ii) dei molteplici rinvii agli allegati contrattuali, tali da compromettere l'intellegibilità della stessa convenzione; iii) dell'impiego di clausole volte a esautorare l'allocazione dei rischi, con la conseguenza che "gli stessi siano – solo sulla carta - posti in capo al concessionario" (pag. 5 Delibera 219/2021). Nella medesima delibera è stato ritenuto che la sollecitazione del mercato, attraverso la previa pubblicazione di un avviso per manifestazione di interesse, finalizzato ad acquisire proposte private da comparare, possa rivelarsi utile anche quando non sia ancora del tutto chiara la tipologia di intervento che si intenda realizzare attraverso il partenariato con il privato.

Nell'esercizio dei poteri di vigilanza, consultazione e regolazione alla stessa affidate, l'ANAC ha, altresì, rilevato che il trasferimento del rischio di costruzione non possa ritenersi soddisfatto qualora intervenga l'approvazione di varianti al fine di porre rimedio a errori di progettazione commessi dal privato, che, invece, legittimerebbero la risoluzione del contratto. A tal proposito, nella delibera n. 417 del 26 maggio 2021, riguardante una concessione per la realizzazione e gestione di un parcheggio intermodale, "*la rinegoziazione della convenzione sottoscritta*

in particolare la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti. L'operatore economico è tenuto a collaborare ed alimentare attivamente tali sistemi". In attuazione della delega, il 28 marzo 2018 il Consiglio dell'Autorità ha adottato le Linee guida n. 9 recanti "*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*", attualmente in fase di revisione, poste in consultazione nel mese di ottobre 2021.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

nell'ambito di una procedura di Project financing non può prescindere dalla valutazione delle condizioni base previste dalla convenzione e dalla valutazione della modifica della matrice dei rischi rispetto all'assetto originario nel rispetto delle norme e delle procedure che disciplinano i contratti pubblici secondo le disposizioni comunitarie, nazionali e regionali in materia di partenariato pubblico privato".

Per quanto concerne il rischio di domanda – e, precisamente la contrazione dei volumi di domanda in conseguenza dell'emergenza pandemica – l'ANAC ha registrato la tendenza delle Amministrazioni ad accordare la proroga dei contratti di PPP "*senza richiedere una attenta e ponderata analisi delle condizioni di fatto accedenti alla concessione – quali ad esempio la durata residua della stessa – e connesse sul quale l'evento di forza maggiore ha inciso*". Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che "al *fine di evitare continui allungamenti "in corsa" (proroghe, revisioni, ecc.) della durata dei contratti di concessione (per rinegoziazione delle condizioni, anche in conseguenza delle varianti proposte, che talvolta introducono nuove lavorazioni), appare necessario dotarsi di strutture in grado di comprendere l'effettiva ricorrenza delle condizioni di rinegoziazione del PEF specificatamente indicate negli atti contrattuali (cfr. schema di "Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato") e delle difficoltà tecniche, addotte a base delle varianti proposte, riconducendole alle sole ipotesi consentite dalla norma, al fine di evitare il ribaltamento del rischio in capo all'amministrazione*" (Delibera 219/2021 p. 14).

Con riferimento alla predisposizione della documentazione di gara e all'attivazione del dibattito pubblico di cui all'art. 22 del Codice dei Contratti Pubblici, l'ANAC ha constatato come, nella maggior parte dei casi esaminati, la consultazione della

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

cittadinanza fosse avvenuta solo dopo l'aggiudicazione, provocando ingenti ritardi nella realizzazione dei progetti, la revoca dell'affidamento o l'approvazione di varianti con incremento dei costi (e revisione del PEF). A tal proposito nella Delibera 219/2021, l'ANAC ha chiarito che l'utilizzo del dibattito pubblico possa costituire un proficuo strumento per l'implementazione dei progetti di PPP, purché le Amministrazioni: i) stabiliscano termini brevi e perentori per lo svolgimento delle attività; ii) avviino il dibattito nella fase preliminare della progettazione e lo concludano prima dell'ultimazione della procedura di aggiudicazione; iii) individuino un soggetto terzo che coordini le attività. In tal caso, il dibattito assicura che: "*la trattazione di ogni preliminare esigenza o opposizione della comunità interessata dall'intervento si esaurisca in una fase antecedente all'avvio della procedura di aggiudicazione; per l'effetto, con il dibattito pubblico si ottiene anche il risultato di tenere in considerazione le evidenze emerse in occasione della redazione del progetto definitivo"* (pag. 11)[9].

Rispetto alla fase esecutiva, l'Autorità ha rappresentato l'onere della PA di effettuare, sin dall'avvio della procedura, un accurato esame dei documenti progettuali e dei rischi correlati, in modo da valutare a monte la fattibilità delle proposte e di attivare tempestivamente gli *iter* volti al rilascio delle autorizzazioni necessarie per la concreta realizzazione del singolo intervento.

[9]L'ANAC ha riportato il caso di un progetto di riqualificazione immobiliare predisposto dall'Amministrazione e posto a base di gara, le cui carenze progettuali e previsionali erano state contestate solo in fase di valutazione delle offerte. Quanto sopra aveva comportato la compromissione della partecipazione alla procedura da parte di altri operatori economici potenzialmente interessati, nonché la mancata esclusione dell'offerta difforme agli atti di gara e l'omesso svolgimento di una nuova procedura di aggiudicazione, con conseguente violazione della *lex* di gara e del principio della *par condicio*.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

In altra delibera, la n. 410 del 26 maggio 2021 l'ANAC ha precisato che: "*la disciplina prevista per la realizzazione di interventi necessari all'ammodernamento degli impianti sportivi esistenti contenente misure acceleratorie dei procedimenti amministrativi deve essere opportunamente coordinata con le norme e le procedure che disciplinano i contratti pubblici secondo le disposizioni comunitarie, nazionali e regionali in materia di partenariato pubblico privato ove riguardino impianti pubblici esistenti o aree di proprietà pubblica*".

L'attività di vigilanza dell'Autorità si è incentrata, altresì, sugli interventi da realizzare mediante *project financing* e sulle criticità ad essi connesse. In merito l'Autorità ha rilevato che, in ragione delle condizioni di favore riservate al proponente – e nella specie il diritto di prelazione previsto dall'art. 183, co. 15 del Codice – gli operatori economici possano percepire come eccessivamente elevato il rischio associato alla partecipazione alla procedura. Ciò sia nel caso in cui il Proponente eserciti il diritto di prelazione, con conseguente adeguamento all'offerta selezionata secondo il meccanismo descritto dall'art. 183, co. 15 ss. del Codice; sia nel caso in cui il predetto diritto non venga esercitato, essendo comunque dovuta al Promotore una somma corrispondente al 2,5 % del valore dell'investimento, come risultante dalla documentazione posta a base di gara. Questo modello procedimentale, secondo l'Autorità, implicherebbe che di fatto "… *il promotore sia l'unico partecipante alla gara*".

In relazione a tale profilo, l'ANAC ha evidenziato, a più riprese, la necessità che l'azione amministrativa si svolga nel rispetto dell'autonomia e dell'imparzialità in modo da garantire il preminente interesse pubblico e prevenire o mitigare le esternalità negative che potrebbero conseguire – in termini di vantaggio

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

competitivo – dalla cooperazione tra amministrazione e promotore in fase di predisposizione della documentazione progettuale[10].

Sotto il diverso profilo del *project financing* a iniziativa pubblica, nella delibera 219/2021, già citata sopra per altre finalità, l'ANAC ha suggerito alle Amministrazioni "*di utilizzare lo strumento del project financing (e in generale gli strumenti di PPP), ove siano previamente dotate di adeguate strutture e competenze, in grado di analizzare approfonditamente le proposte presentate. Ove ciò non sia possibile - ad esempio per le ridotte dimensioni dell'ente - si richiama l'attenzione delle stesse sull'opportunità di utilizzare gli strumenti previsti dal codice dei contratti, quali i servizi di committenza ausiliari da parte delle centrali di committenza legittimate oppure la consulenza degli organi centrali che svolgono questa funzione".*

2.3 I contributi della giurisprudenza amministrativa

Nel 2021 la giurisprudenza amministrativa è intervenuta con molteplici pronunce. Dato l'elevato numero delle stesse ci si soffermerà a titolo esemplificativo su alcune. In primo luogo, è stata ribadita la differenza fra appalto e PPP (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 10 dicembre 2021 n.8244). Nello specifico caso oggetto della sentenza, il giudice

[10] Per completezza si segnala il Comunicato del Presidente del 12 gennaio 2022, concernente le procedure di *project financing* nei servizi, dove si è posto in evidenza che "il *modello del PF, nelle procedure caratterizzate dal diritto di prelazione del promotore, anche in ambito di servizi risulta imperniato su una sostanziale posizione di monopolio del promotore e su una diffusa assenza di concorrenza derivante dal diritto di prelazione previsto dall'art. 183, comma 15 del Codice e dal vantaggio competitivo del promotore. Quest'ultimo, in concreto, assume il totale controllo della commessa pubblica sin dalla fase iniziale non solo sotto il profilo progettuale e degli interventi da realizzare in PF ma anche sotto il profilo economico con possibili ricadute negative sulla fase di esecuzione (per es. varianti, riequilibro dei costi, indicizzazione dei canoni concessori, ecc*..). ". Tale criticità sarebbe ulteriormente aggravata dall'assenza di adeguate competenze da parte dell'Amministrazione, di fatto impossibilitata a valutare la congruità delle proposte e a compararle sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Nel suddetto Comunicato l'ANAC ha, dunque, invitato le Amministrazioni a garantire "la *massima competitività possibile consentendo a tutti gli operatori economici interessati di presentare un'offerta tecnicamente ed economicamente concorrenziale al pari di quella del promotore (ad es. le S.A. potrebbero valutare l'introduzione di migliorie, al progetto presentato dal promotore, da valutare con il criterio di aggiudicazione dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa, in modo da garantire maggiore competitività tra gli operatori); l'importanza di una corretta programmazione anche nell'ambito dei servizi e la necessità che la programmazione venga predisposta seguendo le modalità di classificazione degli appalti/concessioni misti nel caso in cui l'appalto/concessione abbia ad oggetto servizi e lavori*".

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

amministrativo si è soffermato sulla finanza di progetto ai sensi dell'art. 183 del Codice dei Contratti Pubblici, la quale consente alle pubbliche amministrazioni di realizzare opere e servizi tramite l'utilizzo di risorse alternative rispetto a quelle pubbliche, facendo affidamento sulla capacità del soggetto privato di effettuare investimenti e di gestire l'opera e il servizio. Tale fattispecie rappresenta, quindi, un modello di realizzazione dei lavori o dei servizi innovativo, mediante la cooperazione e il confronto tra il soggetto pubblico, interessato all'avverarsi dell'opera e del servizio ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico (sulla cui realizzazione deve sempre vigilare) e l'imprenditore privato che, invece, è interessato ai ritorni economici connessi alla realizzazione e alla conseguente gestione dell'opera o del servizio secondo criteri di massima efficienza economica, mediante un modello operativo (molto più efficiente) basato sulla capacità dell'attività volta al perseguimento dell'interesse pubblico di generare flusso di cassa (*cash flow*) in un lasso di tempo di lunga durata, in modo che sia possibile assicurare il rimborso del debito e la remunerazione del rischio che l'operatore economico assume circa la redditività del progetto[11].

In tema di finanza di progetto a iniziativa privata la giurisprudenza amministrativa è intervenuta anche per rimarcare come la procedura di cui all'art. 183, comma 15, del Codice dei Contratti sia bifasica, il cui primo segmento procedimentale si connota non già in termini di concorsualità, *id est* di gara comparativa finalizzata alla individuazione di un vincitore; in questa fase, al contrario, ciò che rileva è

[11] Nel caso dell'appalto, secondo la definizione generale contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. ll) del Codice dei Contratti, un appalto di lavori, di servizi o di forniture obbliga invece l'amministrazione, all'esito della scelta del contraente tramite gara, a remunerare interamente le prestazioni svolte dall'appaltatore, senza che quest'ultimo assuma alcun tipo di rischio o responsabilità quanto alla fase esecutiva del contratto ed al conseguente buon esito del progetto appaltato ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico, curato dall'Amministrazione assumendo il ruolo, di natura economica civilistica, di appaltante.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

esclusivamente l'interesse della Amministrazione ad includere le opere e i servizi come proposti dal privato nei programmi di attività di sua competenza, all'uopo nominando promotore il soggetto imprenditoriale il cui progetto sia risultato maggiormente aderente ai *desiderata* e agli interessi dell'Ente[12] (TAR Lazio, Roma, Sez. III, 8 febbraio 2021 n. 1594).

Sempre in merito alla valutazione della proposta privata è stato puntualizzato come occorra che la P.A. effettui, prima dell'approvazione della proposta, la verifica del possesso dei requisiti del proponente anche ai fini dell'attribuzione della qualifica di promotore. Il possesso dei requisiti deve essere auto dichiarato dal proponente in sede di formulazione della proposta e permanere fino alla stipulazione del contratto. In maniera assai significativa il Consiglio di Stato ha rimarcato come la *mancanza ab origine* dei requisiti previsti per la partecipazione alla procedura non possa essere superata dalla successiva costituzione della società di progetto solo in seguito all'aggiudicazione con altri soggetti dotati dei requisiti richiesti (Consiglio di Stato, Sez. V, 10 agosto 2021 n. 5840[13]).

È stata altresì ribadita la possibilità per l'Amministrazione, per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, di decidere di non portare a termine la procedura *di project*

[12] Può dirsi, in altri termini, che gli interessi privati rimangono, per così dire, sullo sfondo, non essendosi ancora entrati nella fase della procedura pubblica di selezione finalizzata a consentire alle imprese interessate il conseguimento del sostanziale bene della vita, costituito dall'aggiudicazione di una pubblica commessa. Per completezza si segnala, altresì, Consiglio di Stato, Sez. V, 14.01.2022, n. 263: "l'art. 183, comma 15, del d.lgs. n. 50 del 2016, disciplina una peculiare procedura che contempla una prima valutazione della proposta pervenuta dal privato e una preliminare deliberazione sulla fattibilità e sull'interesse pubblico alla realizzazione della stessa, conseguendone l'approfondimento e la possibile modifica del progetto, tanto che la disposizione normativa succitata prevede la possibilità di porre a gara un progetto modificato e radicalmente diverso da quello inizialmente presentato".

[13] Il promotore, peraltro, può accedere alla prelazione (e al conseguimento dell'aggiudicazione alle condizioni offerte dalla ditta prima classificata) solo ove l'offerta da lui presentata sia regolarmente ammessa alla gara. "*Pertanto, in caso di offerta inammissibile da parte del promotore, tale soggetto non sarà ammesso a esercitare l'opzione di cui all'art. 183 comma 15 cit., e a conseguire l'aggiudicazione*" (TAR Milano, 37/2021 del 7.2.2021).

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

financing, non procedendo all'aggiudicazione della gara già bandita, senza che il soggetto individuato come promotore possa pretendere la conclusione positiva del suddetto procedimento sulla base di un ingenerato affidamento[14] (TAR Lazio, Roma, Sez. I, 27 luglio 2021 n. 8981). Al riguardo è stato puntualizzato come la scelta di non procedere ulteriormente nella procedura di *project financing* debba tuttavia essere suffragata da una motivazione che evidenzi la ragionevolezza e non illogicità della scelta e come la motivazione non possa limitarsi ad affermazioni di principio sull'esistenza di ragioni di interesse pubblico, ma debba calarsi nell'effettivo contesto amministrativo, dando ragione dei concreti motivi per i quali la procedura di *project financing* è stata interrotta, quando già si era proceduto all'individuazione del soggetto promotore ed era stata bandita la procedura di gara[15].

2.4 I contributi della Corte dei Conti nel 2021

L'istituto del PPP è, infine, stato oggetto di attenzione nel 2021 anche da parte della Corte dei Conti. La Sezione delle Autonomie e le Sezioni Regionali di Controllo - alle quali è attribuita una funzione consultiva coerente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica attribuite alla Corte stessa - hanno avuto un ruolo importante in merito a specifici quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e

[14] Quest'ultimo, semmai, potrà far valere la responsabilità precontrattuale per violazione delle regole di correttezza e buona fede nell'ipotesi in cui, stante la legittimità della decisione di non portare a termine la procedura, emerga che l'Amministrazione abbia tenuto un comportamento contrario alle suddette regole e violativo del diritto ad autodeterminarsi correttamente nell'esercizio dell'attività negoziale.

[15] "*(…) Una volta bandita la procedura per l'affidamento, la posizione del soggetto individuato come promotore del project financing non può essere considerata alla stregua di quella di un semplice partecipante a una gara di appalto, che prima dell'aggiudicazione non può vantare alcuna pretesa. Il soggetto promotore ha, infatti, una posizione differenziata e basata su un interesse maggiormente qualificato, anche tenuto presente che la decisone di revoca nel caso di specie coinvolge non solo la gara per l'affidamento, il cui bando o invito si riferisce a una serie indeterminata di soggetti, ma la procedura di project financing, in relazione alla quale è insorta una specifica relazione qualificata tra l'Amministrazione e il medesimo promotore*".

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

finanza pubblica, in modo da assicurare da parte delle autonomie territoriali una uniforme applicazione di tali norme e un corretto utilizzo delle risorse pubbliche e della gestione della spesa pubblica. In tale ambito rientrano nello specifico le questioni attinenti all'individuazione dell'ambito applicativo di disposizioni che regolano la contabilizzazione "*off balance*" o "*on balance*" che incide sui futuri equilibri di bilancio degli Enti territoriali.

L'attenzione sul PPP è stata richiamata proprio nella Relazione sulle Attività del 2021 presentata il 1° marzo 2022 in occasione dell'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario della Corte dei Conti 2022. Nella Relazione si legge, ad esempio, che "*il contratto di rendimento energetico ha rappresentato un originale - e finora mai trattato - argomento di discussione per la Sezione, che si è interrogata sulla qualificazione dello stesso quale appalto, concessione o partenariato pubblico-privato […] evidenziando che il contratto di rendimento energetico (EPC) rientra nelle fattispecie di partenariato pubblico privato disciplinate dall'art. 180 e ss. del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*".

Il riferimento è alla deliberazione n. 10/SEZAUT/2021/QMIG del 7 giugno 2021 della Sezione delle Autonomie[16] la quale, come noto, è espressione delle Sezioni regionali di controllo ai fini del coordinamento della finanza pubblica. La deliberazione richiama alcune caratteristiche tipiche dei contratti di EPC, affermando che gli stessi "*si caratterizzano per la mancanza di uno stanziamento iniziale*" da parte del cliente, "*essendo a carico del fornitore*" (ESCO) "*l'onere finanziario iniziale, relativo all'investimento, necessario per ottenere il miglioramento della prestazione*

[16] La deliberazione è significativa anche per avere trattato il tema della non applicazione del sistema di incentivazione tecnica previsto dall'art. 113, c. 2, del d. lgs. 18 aprile 2016 n. 50 ai contratti di partenariato pubblico-privato.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

energetica e per l'assunzione del rischio dell'operazione da parte del fornitore, in quanto i suoi ricavi dipenderanno (e saranno parametrati) dai risultati dell'investimento in termini di miglioramento energetico (es. risparmi di spesa sulla bolletta)".

Nel corso del 2021 la Corte dei Conti si è pronunciata, peraltro, in maniera significativa anche in altre occasioni in tema di partenariato pubblico-privato.

Una è senz'altro la deliberazione n. 3/2021/PAR della Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna in tema di locazione finanziaria di opere pubbliche. Tale fattispecie "*potrà non essere considerata nel proprio bilancio come indebitamento solo nel caso in cui i contenuti reali del contratto rispondano pienamente, sia in sede di definizione che di attuazione e conclusione, alla disciplina contenuta negli articoli 3 e 180 del codice dei contratti ed alle decisioni Eurostat relative ai contratti di partenariato pubblico privato*. […] *Ai fini della corretta allocazione dei rischi*[17] *per il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario, l'Ente locale è tenuto oltre ai rischi di costruzione, disponibilità e domanda ad individuare e valutare preventivamente le ulteriori fattispecie di rischio previste nelle decisioni Eurostat e richiamate a titolo esemplificativo nelle linee guida ANAC del 2018, relativamente all'intera durata dell'operazione, attraverso un'accurata analisi dei contenuti di ogni pattuizione e dell'effetto complessivo del loro collegamento (garanzie, indicizzazione*

[17] Sul tema dell'allocazione dei rischi vedi anche deliberazione n. 42/2021/PRSE depositata dalla Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria in data 12 luglio 2021 in tema di project financing e la deliberazione n. 204/2021/PRSE depositata il 1° ottobre 2021 dalla Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna. "*L'esatta qualificazione ed allocazione dei rischi concordata nel contratto di partenariato pubblico privato incide in modo decisivo sull'inquadramento contabile dello stesso, ai fini della sua imputazione nel bilancio della stazione appaltante (on balance sheet) o meno (off balance sheet). Il soggetto privato finanziatore deve assumersi il rischio di costruzione e uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda. Elemento discriminante per la qualificazione di contratto di PPP non rilevante ai fini dell'indebitamento è l'espressa pattuizione dell'assunzione dei rischi da parte dell'operatore economico…*".

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

prezzi, decurtazione di canone, adeguamento del corrispettivo di riscatto, in presenza di eventuali evenienze) che possano avere riflessi sul bilancio pubblico[18] ".

Altra deliberazione degna di nota è la deliberazione n. 200/2021/PA della Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna depositata il 30 settembre 2021 in tema di contratto di disponibilità. La Corte - richiamata l'attenzione sull'onere che incombe sulla pubblica amministrazione nell'operare una valutazione complessiva estesa a tutte le clausole contrattuali o comunque ad esso connesse al fine di non creare indebitamento pubblico e sulla centralità dell'assunzione del rischio a carico del privato – si sofferma in particolare sul canone di disponibilità.

La pronuncia chiarisce che "*le condizioni che disciplinano l'erogazione del canone vanno opportunamente regolamentate nel bando e nella dimensione contrattuale successiva e devono essere idonee a garantire che il rischio di disponibilità sia effettivamente trasferito sull'operatore privato, con la conseguenza che il canone non è automatico bensì legato ai livelli prestazionali dell'opera o del servizio, al mancato raggiungimento del quale si applicano decurtazioni automatiche tali da incidere significativamente sullo stesso canone fino ad azzerarlo. I canoni di disponibilità pertanto laddove non ancorati alla riduzione proporzionale o all'azzeramento per mancata performance costituiscono indebitamento e concorrono alla percentuale del 49% di cui all'art 180 del codice dei contratti quale limite alla contribuzione pubblica*"[19].

[18] La Sezione evidenzia, altresì, come *"l'ente locale è tenuto, avvalendosi di ampia ed approfondita istruttoria, estesa anche alla comparazione con i diversi prodotti finanziari presenti sul mercato, alla preliminare verifica della convenienza del ricorso alla fattispecie di partenariato pubblico privato rispetto all'alternativo e tradizionale appalto pubblico in termini di ottimizzazione dei costi a carico del proprio bilancio avuto riguardo sia alla capacità del progetto di generare ricchezza che alla redditività dell'operatore economico".*

[19] "*Le norme contrattuali devono in sostanza definire le "performance di disponibilità" dell'opera con connesso ed effettivo meccanismo automatico e proporzionale di decurtazione dei pagamenti. Secondo le indicazioni Eurostat un contratto di partenariato pubblico privato deve contenere un efficace standard di disponibilità e tale circostanza si realizza se gli stessi standard stabiliscono le condizioni per cui il bene può essere veramente utilizzato e se le detrazioni applicate per non disponibilità sanzionano il partner in modo appropriato*".

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

3. Il mercato del partenariato pubblico privato

Il mercato europeo delle operazioni di PPP, nel 2021, ha fatto registrare un valore aggregato di 8,0 miliardi di euro con un calo del 13% rispetto al 2020 (9,2 miliardi euro). Anche il numero di operazioni (40) è leggermente sceso rispetto al 2020[20]. La diminuzione dei volumi e del numero di contratti di PPP chiusi nel 2021[21] è riconducibile, in misura rilevante, all'impatto del COVID-19 sui vari paesi europei. Al di là del dato formale della conclusione dello stato di emergenza sanitario, gli effetti "economici" sostanziali della pandemia sono ancora in corso ed è probabile che si manifesteranno anche nei prossimi anni.

Sebbene l'Italia sia stata il maggiore mercato di PPP in Europa in valore assoluto per singoli progetti (dovuto all'inclusione nel 2021 della Concessione per la realizzazione e gestione dell'Autostrada Pedemontana Lombarda per 2,1 miliardi di euro), il primato del più grande mercato di PPP in termini di numero di progetti sopra i 20 milioni di Euro spetta alla Francia, con 17 contratti chiusi (stesso numero del 2020).

Con particolare riferimento ai settori coinvolti dai progetti di PPP a livello europeo, il settore dei trasporti si conferma come il più grande in termini di valore, con 6,0 miliardi di euro di transazioni (5,8 miliardi di euro nel 2020). Il numero di progetti di PPP nel settore trasporti è anzi aumentato, con 16 progetti chiusi nel 2021 rispetto ai 12 progetti del 2020.

[20] EPEC - Market Update Epec (March 2022) - https://www.eib.org/en/publications/epec-market-update-2021 (lo studio EPEC tiene in considerazione solo i PPP sopra i 10 milioni di Euro arrivati a Financial Closing nell'anno di riferimento).

[21] Secondo l'EPEC, sono tre le grandi operazioni di PPP chiuse nel 2021 rispetto alle sette del 2020. Il loro valore complessivo è stato pari a 3,8 miliardi di euro, che corrisponde al 47,5% del valore totale di mercato (60% nel 2020). I tre PPP sono:
- Autostrada Pedemontana Lombarda (Italia) — 2,1 miliardi di euro;
- Autostrada Aydin-Denizli-Burdur (Turchia) — 1,1 miliardi di euro;
- Superstrada D4 (Haje-Mirotice) (Repubblica Ceca) — 530 milioni di euro.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Il secondo settore per grandezza di investimenti è stato quello ambientale, con 9 progetti totali per un valore complessivo di 866 milioni di euro (658 milioni di euro nel 2020). In questo settore si distingue la Francia con la presentazione di 4 progetti di teleriscaldamento per un valore complessivo di 385 milioni di euro. Segue poi il settore delle telecomunicazioni, con 3 progetti rispetto ai 4 del 2020 per un valore complessivo di 427 milioni di euro (1,1 miliardi di euro nel 2020). Tutti i progetti riferiti alla banda larga sono stati realizzati in Francia.

Per quanto concerne il monitoraggio del mercato dei PPP in Italia, a partire dalla seconda metà del 2021, il DIPE (con il coinvolgimento del proprio Ufficio V - Monitoraggio degli investimenti pubblici), ha proceduto all'estrazione ed all'elaborazione dei dati sulle operazioni di PPP, registrate da ANAC. L'elaborazione è stata effettuata mediante l'interoperabilità fra il sistema CUP e la BDNCP (CIG), operabile attraverso le viste RGS (MOP, Datawarehouse), al fine di estrarre una platea di operazioni PPP finalizzate alla realizzazione o manutenzione di OO.PP.

L'analisi ha reso possibile l'incrocio concreto tra i dati del CIG con il CUP e l'estrazione di una platea delle operazioni di PPP finalizzate alle opere pubbliche, seppur con alcuni adattamenti. La restrizione all'ambito delle opere pubbliche è voluta per la natura asimmetrica delle procedure di assegnazione del CUP al CIG, quasi obbligatoria per le opere pubbliche e facoltativa per le altre classi di investimenti pubblici.

Operativamente, sono stati estratti tutti quei CUP, selezionati all'interno della natura opere pubbliche, da una procedura di affidamento registrata da ANAC su BDNCP che avessero almeno un CIG e classificati dalle stazioni appaltanti nel parametro "Tipologia contratto" come una delle voci dalla struttura PPP, identificate come afferenti alla platea rilevante:

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

- contratto di concessione lavori
- contratto di concessione di servizi e/o forniture
- finanza di progetto e concessione lavori
- locazione finanziaria di opere pubbliche
- contratto di disponibilità
- concessione di servizi e/o forniture
- finanza di progetto
- locazione finanziaria.

Tra le operazioni di PPP censite, sono state considerate, ai fini del dimensionamento del mercato, solo quelle che risultano aggiudicate in via definitiva, a differenza delle statistiche europee che sono basate sulla data di *financial closing* dei PPP e, quindi, sulla data di firma del contratto di finanziamento previsto nel relativo piano economico finanziario.

Il totale delle operazioni di PPP che risultano aggiudicate definitivamente in Italia nel 2021, e per cui almeno un CIG risulta associato al relativo CUP, evidenziate attraverso le procedure di interoperabilità dei sistemi CUP, BDAP di RGS e BDNCP di ANAC, è pari a 20, a fronte di un controvalore totale degli investimenti previsti pari a circa 402,8 milioni di euro.

A questi, si aggiungono 31 progetti per un valore stimato di 500 milioni di euro, ai quali, ad oggi, non risulta essere stato, associato alcun CIG al relativo CUP, in seguito all'incrocio tra la banca dati CUP e la banca dati CIG-ANAC.

Nel 2021, tali operazioni, grazie all'attività effettuata dall'Ufficio V sulle informazioni disponibili, sono state oggetto di comunicazioni da parte delle Stazioni Appaltanti ai sensi della Circolare PCM 10/07/2019 e, pur rientrando tra i progetti in partenariato pubblico-privato (così come definiti dal Codice dei Contratti), non sono state

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

ricomprese nell'analisi di monitoraggio per l'anno 2021, in assenza delle indicazioni sulle segnalazioni dei CIG aperti associabili. Per ulteriori approfondimenti sulle attività di monitoraggio delle operazioni di PPP svolte dall'Ufficio V - Monitoraggio degli investimenti pubblici – del DIPE si rimanda all'apposita Appendice 2.

3.1 Le lezioni apprese in materia di PPP

Dalle analisi sopra riportate e da quelle esposte in Appendice 2, il mercato del PPP in Italia non sembra ancora pienamente sviluppato, soprattutto in confronto con i mercati di altri paesi europei, nonostante siano chiari i vantaggi che deriverebbero da un utilizzo maggiore dello strumento e che di seguito si riportano:

- la possibilità di utilizzare in ambito pubblico il *know how* esperienziale e la tendenza all'innovazione del settore privato per l'ottimizzazione delle prestazioni a livello operativo, con la possibilità di realizzare un'iniziativa/opera o un servizio di notevole interesse e beneficio per la collettività, limitandone l'impatto sul bilancio pubblico e senza assumerne il rischio finanziario e di mercato, che, se correttamente allocato, graverebbe sul soggetto privato;
- l'opportunità per la PA di perseguire una più elevata qualità della progettazione delle opere e dell'efficacia dei servizi resi con tempi ridotti di realizzazione ed una maggiore efficienza gestionale, attraverso la fruizione delle capacità e competenze tecnico professionali degli operatori privati che intervengono come finanziatori e partner tecnici con migliori risultati in termini prestazionali;

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

- la possibilità di ricorrere a risorse private per la realizzazione e gestione di opere pubbliche superando i vincoli posti ai livelli della spesa, dei saldi di bilancio e del ricorso al debito della pubblica amministrazione;
- una maggiore celerità nella realizzazione delle opere pubbliche nel rispetto di una corretta allocazione dei rischi e di una precisa ripartizione delle responsabilità tra pubblico e privato, con conseguente garanzia di qualità delle opere ed efficienza dei servizi offerti.

Uno dei principali elementi che disincentiva gli investimenti privati in Italia risiede nell'incertezza e nell'eccessiva lunghezza dei processi autorizzativi[22].

Questo aspetto è fortemente disincentivante per gli investitori, che vedono immobilizzate le risorse corrispondenti alle garanzie, oltre a vedere dilatare nel tempo il rientro dei costi sostenuti per la redazione delle proposte. Senza tenere conto di eventuali dinieghi o prescrizioni che comportino come conseguenza la modifica del progetto.

In generale, poi, si possono ravvisare nel processo di programmazione delle infrastrutture alcune carenze, che influiscono sui tempi di realizzazione delle opere e costituiscono un freno anche allo sviluppo e alla diffusione del PPP.

[22] Per quanto riguarda le tempistiche, ad esempio, con riferimento alle procedure in *project financing* a iniziativa privata, l'Amministrazione aggiudicatrice, ricevuta una proposta per l'attivazione di una operazione in partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 183, comma 15 del Codice dei contratti pubblici, è chiamata a valutarne la fattibilità entro il termine perentorio di tre mesi. La Delibera ANAC n. 329 del 21 aprile 2021, in linea con l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, ha chiarito che le Amministrazioni sono tenute a concludere il procedimento di valutazione di fattibilità, sia essa positiva o negativa, delle proposte degli operatori economici, con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato, ai sensi della legge n. 241 del 1990, in cui si dia conto delle ragioni che hanno determinato l'accoglimento o il rigetto della proposta stessa. In punto di applicabilità delle disposizioni della legge n. 241 del 1990 al procedimento di valutazione di fattibilità delle proposte, come già evidenziato al paragrafo che precede: "la valutazione […] costituisce la manifestazione della volontà del titolare della cura dell'interesse pubblico cui l'intervento è preordinato", per cui si è nell'ambito della tipica discrezionalità amministrativa, governata, per quanto non espressamente previsto dalla norma speciale, dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 10.11.2005, n. 6287). Senza trascurare che il Codice dei Contratti pubblici richiama le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 tra i principi generali che sovraintendono l'aggiudicazione dei contratti (art. 30, comma 8, del Codice).

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Tra gli elementi che rendono più lunghi e imprevedibili i tempi di attuazione pesano incertezza tecnica (continua revisione e aggiornamento delle normative costruttive, tecnico-realizzative, impiantistiche, antisismiche), amministrativa (procedure, norme e regolamenti attuativi in continuo mutamento) ed economico-finanziaria (per citarne alcuni: stanziamenti erogati in parte, decaduti, non utilizzati interamente, nonché tagli di bilancio o riallocazioni di risorse).

Provando a schematizzare, i principali fattori che contribuiscono a dilatare i tempi di realizzazione delle opere sono rappresentati da carenze riconducibili al cd "rischio amministrativo"[23]; ad esempio:

- progettazioni che difettano di analisi approfondite, con conseguente necessità di rivedere costantemente il progetto e allungamento dei tempi autorizzativi e procedurali;
- continue sospensioni dei lavori per motivi legati alle approvazioni o per varianti in corso d'opera;
- scadenza dei pareri emessi, contenziosi nelle fasi di aggiudicazione e/o in corso d'opera e mancanza di decisioni tempestive degli Enti pubblici che commissionano gli interventi infrastrutturali.

[23] Un'analisi statistica degli iter procedurali che caratterizzano le iniziative di EPC in PPP, realizzata su un campione di circa 250 proposte, mostra che la durata media tra la data di presentazione della manifestazione di interesse e l'aggiudicazione definitiva è di circa 18-21 mesi, a cui bisogna aggiungere la fase prodromica alla presentazione della proposta stessa, che include la messa a disposizione dei dati da parte della P.A. e la predisposizione vera e propria della proposta di PPP, quantificabile in media in circa 4-6 mesi: si conferma così che il rispetto delle tempistiche in queste operazioni si caratterizza come rilevante fattore di criticità. Da questo punto di vista, è possibile affermare che la certezza dei tempi, tra cui quelli autorizzativi, costituisce presupposto indefettibile affinché tali operazioni si esplichino in maniera efficace, consentendo la concreta realizzazione di obiettivi, l'implementazione di tecnologie all'avanguardia, il contenimento dei tempi di realizzazione e la certezza dei costi. Sul punto, tuttavia, merita di essere evidenziato che, rispetto alle ordinarie procedure di appalto, il numero dei contenziosi per le procedure di PPP è significativamente inferiore, riguardando per lo più (se non esclusivamente) le fasi iniziali della procedura, in particolare la dichiarazione di pubblica utilità e l'indizione della gara, e non la fase di gara e post aggiudicazione. Va sottolineato, però, che l'aggiudicazione della gara non garantisce l'immediata operatività del progetto. Succede spesso che il progetto aggiudicato non abbia le necessarie autorizzazioni, urbanistiche, ambientali, paesaggistiche, etc. e che l'iter comporti periodi molto lunghi per l'ottenimento dei permessi.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Un altro fattore di criticità è rappresentato dalla sovente carente e inadeguata definizione delle clausole contrattuali, nonché dalla difficoltà di indicare in maniera puntuale gli obblighi e le responsabilità delle parti, che aumenta il rischio di contenziosi e scoraggia gli investitori.

È nel contratto, infatti, che deve essere definita in modo inequivoca la ripartizione dei rischi tra le parti, attraverso una corretta determinazione delle clausole valide per tutta la durata della concessione; ragione per cui occorrerebbe un lavoro di standardizzazione dei contratti, in modo da fornire modelli uniformi da utilizzare nelle varie tipologie di PPP. Analogamente (come, ad esempio, per gli interventi in edilizia ospedaliera) occorrerebbero linee guida alle quali gli operatori possano far riferimento. Tali modelli contrattuali, che dovrebbero mantenere un certo grado di flessibilità in modo da poter essere adeguati alla complessità dell'operazione, potrebbero contribuire a migliorare l'allocazione dei rischi, garantire la migliore performance contrattuale ed aumentare il tasso di successo delle operazioni di PPP.

Alle criticità suddette si aggiunge talora la carenza (all'interno della committenza pubblica) di figure professionali per gestire operazioni complesse e interdisciplinari: questione, quest'ultima, difficilmente superabile con il solo sforzo formativo, volto a creare una nuova "cultura del PPP" nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, data la moltitudine di competenze (giuridico-legali, tecniche, economiche, amministrative e gestionali) occorrenti per la redazione del contratto e, più in generale, dell'intera procedura di affidamento, esecuzione e gestione di una operazione di PPP.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Come evidenziato dalla Corte dei Conti Europea[24], i potenziali vantaggi dei PPP spesso non si concretizzano, in quanto "*per attuare con successo i progetti di PPP è necessario disporre di capacità amministrative non indifferenti, che possono scaturire solo da quadri istituzionali e normativi adeguati e da una lunga esperienza nell'attuazione dei PPP*"; capacità, continua la Corte, che "*attualmente esistono solo in un numero limitato di Stati membri dell'UE*".

In concomitanza con l'adozione di misure, anche di carattere normativo, che facilitino il ricorso allo strumento, va tenuta peraltro ferma l'esigenza di introdurre meccanismi idonei a evitare eventuali distorsioni, cui pure esso può prestarsi (specie relativamente all'elusione dei limiti relativi all'indebitamento pubblico), in particolare attraverso stringenti presidi che assicurino la trasparenza e l'adeguata rendicontazione delle operazioni di PPP, che coinvolgano la Pubblica Amministrazione, al fine di una loro corretta classificazione, un monitoraggio attento e trasparente sull'esecuzione dei contratti e l'acquisizione di elevate competenze tecnico-specialistiche da parte delle Pubbliche Amministrazioni, soprattutto a livello locale.

[24] Relazione speciale n. 9/2018: Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

4. L'attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni

L'assistenza e il supporto in materia di PPP a tutte le Pubbliche Amministrazioni che ne fanno richiesta è tra i principali compiti istituzionali del DIPE. Infatti, dopo l'entrata in vigore della Legge di Stabilità 2016 (Legge 28 dicembre 2015, n. 208), il DIPE ha assunto le funzioni e le competenze della Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), istituita presso il CIPE dall'art. 7 della Legge n. 144/1999, soppressa dal comma 589 della citata Legge di Stabilità 2016 "*al fine di razionalizzare e ridurre i costi delle strutture tecniche del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri*".
Nello specifico, su richiesta delle Pubbliche Amministrazioni, il DIPE fornisce assistenza sugli aspetti di natura tecnica, giuridico-legale ed economico-finanziaria, durante tutte le fasi dei procedimenti che prevedano il coinvolgimento di risorse private per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture pubbliche o pubblici servizi.
Il supporto alla PP.AA. si esplica attraverso la redazione di pareri le cui valutazioni non sono né obbligatorie, né vincolanti per l'Amministrazione richiedente; in ragione di ciò, le Amministrazioni restano libere di fare le proprie valutazioni e determinazioni, ai fini del miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico da intendersi come equo bilanciamento tra l'attività oggetto dell'operazione e la correlata convenienza economica per il Concedente.
Le richieste di assistenza sono finalizzate ad ottenere il supporto per la redazione di progetti di fattibilità, per la valutazione delle proposte/offerte in sede di procedura, sino alla negoziazione dei contratti o alla revisione di questi ultimi.
L'iter di assistenza può essere così sintetizzato:

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

- l'Amministrazione invia una nota alla segreteria del DIPE, con la quale richiedere l'assistenza, unitamente alla documentazione dell'iniziativa di PPP;
- il Capo Dipartimento, su proposta del Coordinatore PPP del DIPE, nomina il gruppo di lavoro (GdL) in funzione delle specifiche dell'attività di assistenza;
- il GdL inizia l'analisi della documentazione inviata;
- possono tenersi uno o più incontri, su richiesta sia del GdL sia dell'Amministrazione, per approfondire tematiche specifiche dell'iniziativa di PPP;
- l'assistenza si conclude con la redazione di un parere scritto, sulla base della documentazione messa a disposizione dall'Amministrazione richiedente e delle informazioni dalla stessa fornite.

In tale ambito, il DIPE ha fornito assistenza attraverso le seguenti specifiche attività:

- verifica dell'elaborazione del PEF e del corretto calcolo dei relativi indici di redditività e bancabilità per l'equilibrio del Piano;
- verifica della corretta impostazione nella redazione del progetto di fattibilità per quanto riguarda gli aspetti economico finanziari, tecnici e giuridici;
- risposta a quesiti puntuali, quali: i) interpretazione normativa; ii) scelta della forma contrattuale e procedurale più idonea per la realizzazione di un progetto;
- valutazione della documentazione predisposta dall'amministrazione aggiudicatrice (contratto, PEF, etc.), da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti;
- equilibrio economico-finanziario del PEF e relativa revisione.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Le richieste pervenute sono riferite - indipendentemente dalla fase del procedimento - alla trattazione di questioni specifiche relative a casi concreti, in merito ai quali il DIPE ha svolto (caso per caso), oltre che un lavoro di inquadramento e chiarimento normativo, anche approfondimenti giurisprudenziali, nonché analisi e valutazioni puntuali, relativamente ai vari documenti presentati dalle Amministrazioni interessate.

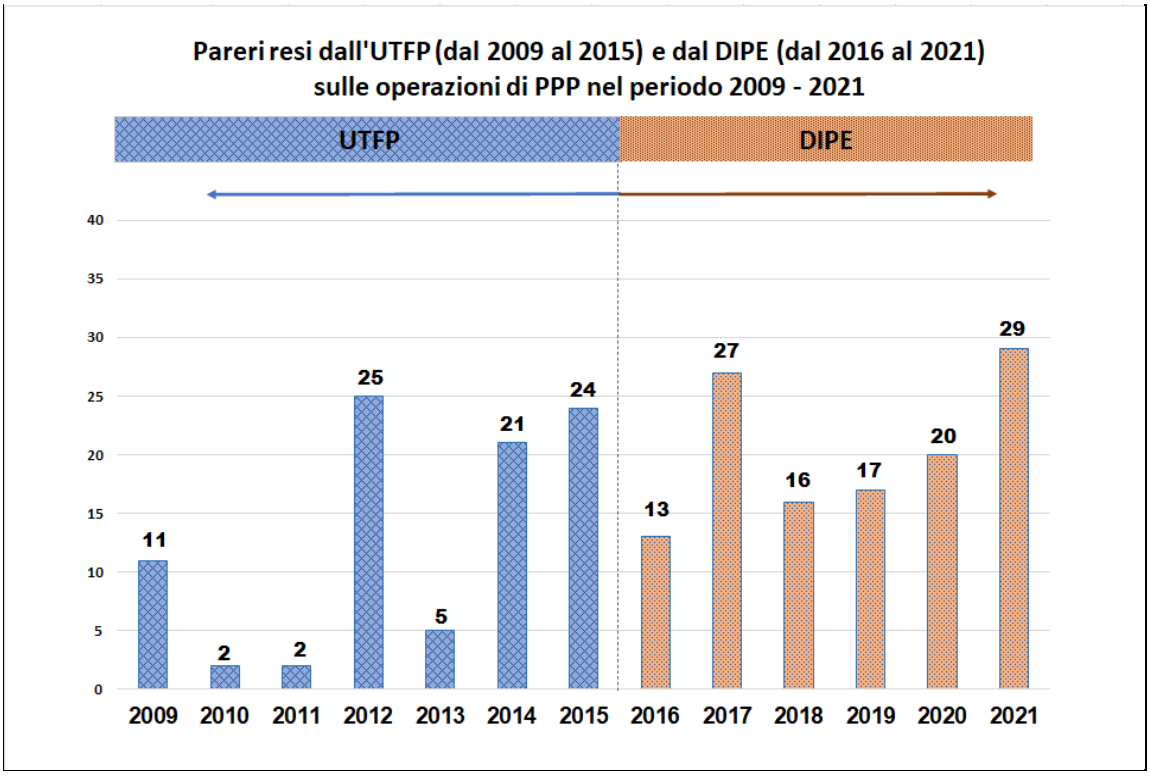
Sono altresì stati analizzati i PEF redatti e/o forniti dalle Amministrazioni e, in taluni casi, predisposti piani esemplificativi, motivando nello specifico le indicazioni fornite e rappresentando, nei casi in cui si sono prospettate diverse alternative, i pro e i contro delle stesse.

In questo modo, il DIPE ha posto le Pubbliche Amministrazioni nelle condizioni di poter individuare le procedure più idonee per il proseguimento delle proprie attività e, quindi, adottare tutte quelle azioni necessarie per risolvere al meglio le problematiche emerse.

Nel corso del 2021, l'attività di assistenza del DIPE si è sostanziata in n. 29 assistenze su operazioni di PPP, che hanno riguardato tutte le fasi del procedimento: dalla programmazione all'esecuzione. Il numero di richieste di assistenza ha registrato un notevole incremento rispetto agli anni precedenti, come peraltro rilevabile dalle figure di seguito riportata che rappresenta il numero di assistenze svolte per ciascun anno.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

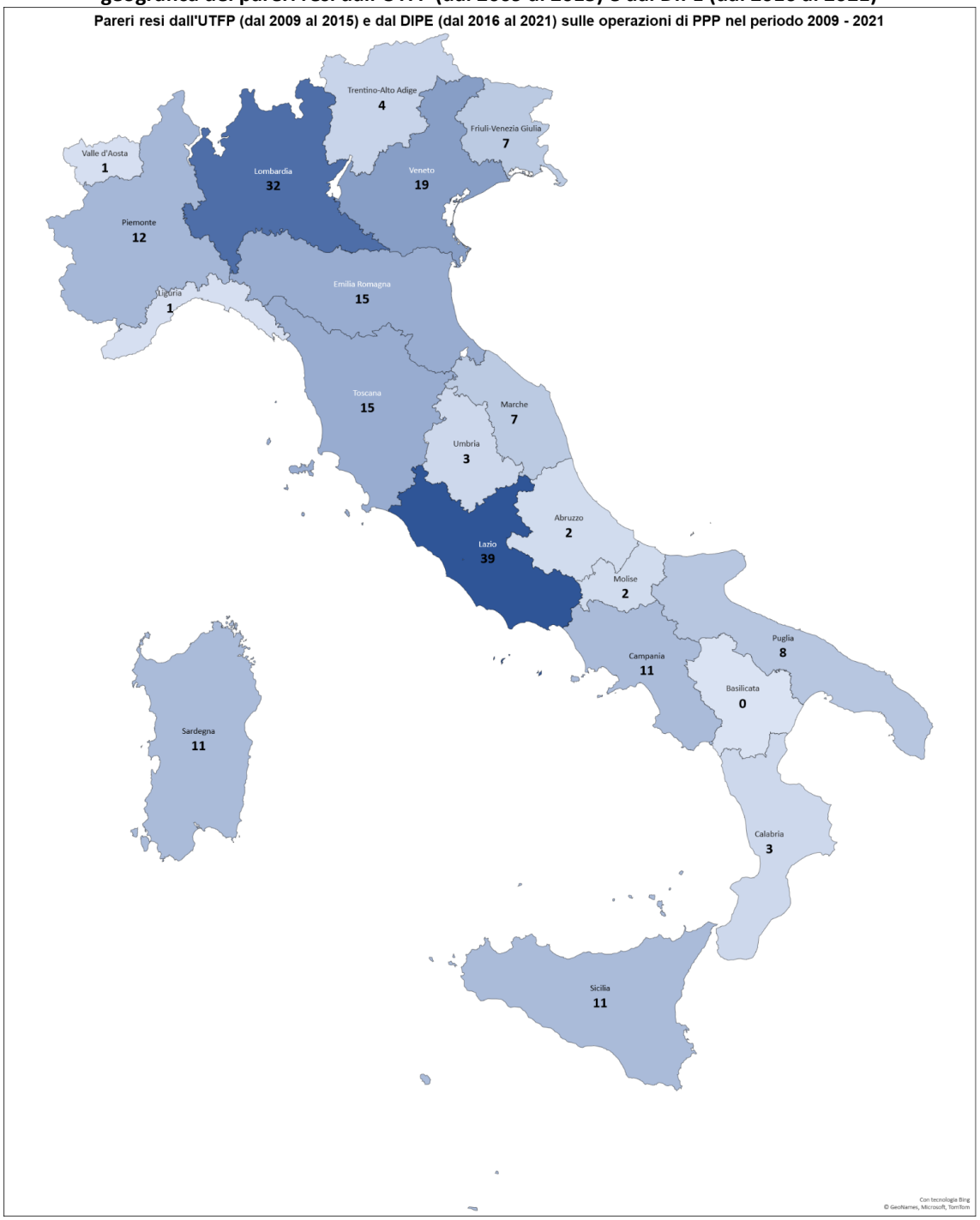
Figura 5.1 – Attività di assistenza alle PP.AA. in materia di PPP nel periodo 2009-2021: pareri resi dall'UTFP (dal 2009 al 2015) e dal DIPE (dal 2016 al 2021)



Anche per il 2021 le Amministrazioni comunali sono stati gli Enti che hanno maggiormente attivato richieste di assistenza (con più del 50 per cento delle richieste all'attivo). Oltre ai Comuni, le richieste di assistenza sono state inoltrate da Ministeri, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Università pubbliche, società pubbliche, etc.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura 5.2 – Attività di assistenza alle PP.AA. in materia di PPP nel periodo 2009-2021: distribuzione geografica dei pareri resi dall'UTFP (dal 2009 al 2015) e dal DIPE (dal 2016 al 2021)



Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

A seguire, si riporta una tabella riassuntiva della attività di assistenza svolta dal DIPE in tema PPP nel corso del 2021.

	Ente Richiedente	Oggetto dell'assistenza
1	**Comune di Guasila (Sud Sardegna)**	Richiesta attività di supporto in tema di PPP
2	**Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico meridionale**	Gestione delle Stazioni marittime del Porto di Bari e dei servizi di supporto ai passeggeri (RIEQUILIBRIO)
3	**Comune di Salsomaggiore Terme (PR)**	Leasing in costruendo. Progettazione definitiva e esecutiva, riqualificazione, finanziamento, mantenimento in efficienza per 20 anni del centro sportivo comunale Bertanella nel Comune di Salsomaggiore Terme.
4	**Regione Lombardia – ASST Ovest Milanese**	Ospedale di Legnano - Concessione di costruzione e gestione
5	**Comune di San Michele al Tagliamento (VE)**	Proposta PPP: secondo accesso viario a Bibione nel Comune di San Michele al Tagliamento
6	**Ministero della Difesa Arma dei Carabinieri**	PPP efficientamento energetico della Caserma dei Carabinieri "De Tommaso"
7	**Regione Calabria Nuovo Ospedale Vibo Valentia**	Realizzazione del Nuovo Ospedale di Vibo Valentia (RIEQUILIBRIO)
8	**ASP di Caltanissetta**	Quesito su proposta di vendita del sito previsto per l'opera all'aggiudicatario
9	**Comune di Orosei (NU)**	Leasing in costruendo. Progettazione, realizzazione, finanziamento, manutenzione ordinaria e straordinaria - per un periodo di 20 (venti) anni - di un complesso sportivo ricreativo in località Tanca Idda
10	**Comune di Orosei (NU)**	Affidamento in concessione del servizio di illuminazione pubblica e di servizi smart a valore aggiunti, mediante finanza di progetto ex art. 183 comma 15 del D.lgs. n. 50/2016
11	**Comune di Orosei (NU)**	Proposta per l'affidamento in concessione del servizio energia e gestione integrata degli impianti di illuminazione pubblica, degli impianti termici e di condizionamento, elettrici, idrico sanitari, antincendio, fotovoltaici ed elevatori degli stabili del Comune di Orosei attraverso un PPP

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

12	**Unione dei Comuni Circondario dell'Empolese Val d'Elsa**	Gestione della RSA Villa Serena residenza per anziani
13	**Ministero Difesa Geniodife**	CASC - Centro Addestrativo Sportivo Cecchignola
14	**ROMA Capitale**	PPP efficientamento energetico/funzionale degli impianti di climatizzazione ed elettrici di 20 edifici scolastici comunali
15	**Ministero Difesa Aeronautica Militare**	PPP efficientamento energetico dell'Aeroporto Militare di Pratica di Mare
16	**Comune di Vimodrone (MI)**	Progettazione, riqualificazione-costruzione e gestione del Centro Sportivo di proprietà del Comune di Vimodrone
17	**Comune di Villadose (RO)**	PPP efficientamento energetico e impianti pubblica illuminazione
18	**Comune di Agrate Brianza (Monza)**	Quesito su attivazione procedura PPP per realizzazione opere e conseguente gestione struttura cinema-teatro
19	**Ministero Difesa Geniodife**	Proposta PPP (aggiornata): CASC - Centro Addestrativo Sportivo Cecchignola
20	**PCM – DTD**	Polo Strategico Nazionale (PSN) Esame proposta PPP (ex art. 183, co. 15, D. Lgs. n. 50/16) di CDP-TIM-Sogei-Leonardo
21	**PCM – DTD**	Polo Strategico Nazionale (PSN) Esame Proposta (ex art. 183, co. 15, D. Lgs. n. 50/16) PPP di Almaviva-ARUBA
22	**PCM – DTD**	Polo Strategico Nazionale (PSN) Esame Proposta (ex art. 183, co. 15, D. Lgs. n. 50/16) Fastweb
23	**Azienda USL Toscana Nord Ovest**	N. 2 quesiti in occasione della trasmissione di documentazione ai sensi della Circolare PCM 10/7/2019
24	**Comune di Irgoli (NU)**	Richiesta di valutazione della documentazione predisposta da porre a base di gara per affidamento in concessione del Servizio Energia degli impianti di illuminazione pubblica di proprietà del Comune di Irgoli
25	**Comune di Moricone**	Quesito: Richiesta Chiarimenti corretta compilazione degli allegati "A" e "B" previsti dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2019

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

26	**Ministero Salute**	Regione Liguria Proposta in PPP per il Nuovo Ospedale "Felettino" della Spezia
27	**Comune di Montasola (RI)**	Proposta per la realizzazione in regime di concessione nell'ambito delle forme di PPP (art. 183 del d. lgs n. 50/2016) dei lavori di costruzione di un impianto crematorio nel cimitero comunale e della connessa gestione
28	**PCM – DTD**	Polo Strategico Nazionale (PSN) - Esame Proposta di PPP (aggiornata) CDP-TIM-Sogei-Leonardo
29	**PCM – DTD**	Polo Strategico Nazionale PSN - Esame Proposta di PPP (aggiornata) Fastweb

Le questioni di PPP esaminate sono riconducibili a operazioni nei seguenti ambiti:

- impianti sportivi, strutture ricettivo-turistiche e marittime;
- edilizia sanitaria, sociale e pubblica, cimiteri;
- servizi energetici, pubblica illuminazione, adeguamento ed efficientamento energetico;
- servizi tecnologici, innovazione e transizione digitale.

Diverse richieste hanno riguardato le procedure previste dall'art. 183 del Codice dei contratti pubblici (rubricato "Finanza di Progetto"), sia con riferimento alla procedura a fase unica a iniziativa pubblica, sia con riguardo – in molti casi – alla procedura con proposta spontanea a iniziativa privata.

Appare opportuno evidenziare come, rispetto agli anni precedenti, risulti una maggiore presenza di proposte riguardanti contratti di rendimento energetico (di seguito anche "EPC") ai sensi degli artt. 179, comma 3 e 183, comma 15 del Codice dei Contratti. Detta fattispecie ha assunto rilievo anche nell'ambito di proposte complesse, in cui il rendimento energetico è una delle prestazioni da rendere (oltre a servizi e lavori di varia natura). In tal senso, meritano un richiamo le assistenze in relazione a proposte spontanee sottoposte al Ministero della Difesa (ad esempio,

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Geniodife per il Centro Addestrativo Sportivo Cecchignola, Aeronautica Militare per l'Aeroporto Militare di Pratica di Mare, il Comando Generale dell'Arma Carabinieri per la Caserma "De Tommaso") o ad Area - Azienda Regionale per l'Edilizia Abitativa (Sardegna).

Si evidenziano anche richieste di attivazione di un PPP mediante la figura della locazione finanziaria di opere pubbliche ai sensi dell'art. 187 del Codice (Comuni di Orosei e Salsomaggiore Terme), che si configura come una diversa e ulteriore modalità di realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità rispetto alle precedenti.

Particolarmente significativa è stata l'attività di assistenza svolta in favore del Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito anche PCM-DTD), nell'esame delle diverse proposte di PPP relative alla realizzazione e gestione del Polo Strategico Nazionale (PSN). Nello specifico, è stata esaminata sotto il profilo economico-finanziario, giuridico, nonché della corretta allocazione dei rischi, ciascuna delle tre diverse proposte spontanee pervenute (ex art. 183, comma 15, d. Lgs. n. 50/16): 1) Cassa Depositi e Prestiti -TIM-Sogei-Leonardo; 2) Almaviva-Aruba; 3) Fastweb. Tale disamina, rilevante per la complessità delle proposte e dei relativi valori economici, si è conclusa con la redazione di tre specifici pareri, recanti le principali osservazioni in merito, tenuto conto dei profili distintivi delle operazioni in PPP. Inoltre, in esito alle successive valutazioni e scelte discrezionali del PCM-DTD, nonché alle conseguenti modifiche ed integrazioni richieste e ricevute da due proponenti (CDP-TIM-Sogei-Leonardo; Fastweb), il DIPE ha esaminato la nuova documentazione prodotta, elaborando due ulteriori e specifici pareri, sottoposti al detto DTD per le relative valutazioni.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Rilevano pure le assistenze relative a proposte di PPP in ambito sanitario: Ospedale della Spezia "Felettino", Legnano e Vibo Valentia (quest'ultima per il riequilibrio PEF).

Da ultimo, il medesimo tema del riequilibrio PEF ha riguardato anche l'assistenza all'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale, con riferimento alla Gestione delle Stazioni marittime del Porto di Bari e dei servizi di supporto ai passeggeri.

In definiva, nell'ambito dell'attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni, le questioni sottoposte al DIPE hanno principalmente riguardato:

- valutazione di proposte relative a procedure di finanza di progetto;
- analisi di problematiche connesse alle modalità di finanziamento dell'opera;
- analisi del PEF attinente alla fase progettuale e finalizzata a una corretta analisi di fattibilità finanziaria (AFF) dell'intervento;
- analisi e valutazione dell'impostazione di calcolo alla base del PEF predisposto dall'Amministrazione;
- analisi della corretta individuazione dei rischi, con particolare riferimento ai rischi di costruzione, finanziari, di domanda e di disponibilità;
- analisi della corretta contabilizzazione delle operazioni in PPP;
- valutazione delle problematiche connesse ai contratti di rendimento energetico (EPC).

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

5. Obblighi di comunicazione di cui alla Circolare PCM 10 LUGLIO 2019 e trattamento statistico-contabile delle operazioni di PPP

Tra le competenze del DIPE in materia di PPP rientra anche la raccolta dei dati e della documentazione contrattuale delle operazioni realizzate in PPP; tale competenza è fondamentale per la stima a cura dell'Istat dell'impatto sull'indebitamento netto e conseguentemente sul debito pubblico (*deficit* e debito) delle stesse operazioni in PPP, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31.

La contabilizzazione dei contratti di PPP e delle spese che essi generano (per i soggetti pubblici coinvolti nel partenariato) soggiace alle regole dettate dall'Eurostat ai fini statistici. La raccolta dei dati, delle documentazioni contrattuali e delle informazioni è, pertanto, alla base della stima Istat dell'impatto delle operazioni di PPP sull'indebitamento pubblico. Su questo aspetto, ai sensi della Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2019, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 198 del 24 agosto 2019, sussistono specifici obblighi di comunicazione al DIPE in materia di operazioni di PPP.

Al fine di dare compiuta attuazione alla Decisione Eurostat "*Treatment of public-private partnerships*" dell'11 febbraio 2004, l'Istat e il DIPE, nell'ambito delle rispettive competenze tecniche e istituzionali, hanno stipulato Accordi triennali che rinnovano puntualmente, per la trasmissione ed archiviazione della documentazione inviata al DIPE ai sensi della normativa vigente e l'elaborazione di una metodologia atta ad applicare i criteri dettati dalla Decisione Eurostat. L'operatività dell'Accordo Istat e DIPE è assicurata da un Comitato tecnico di gestione dell'Accordo che assicura la massima efficienza e tempestività al sistema di

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

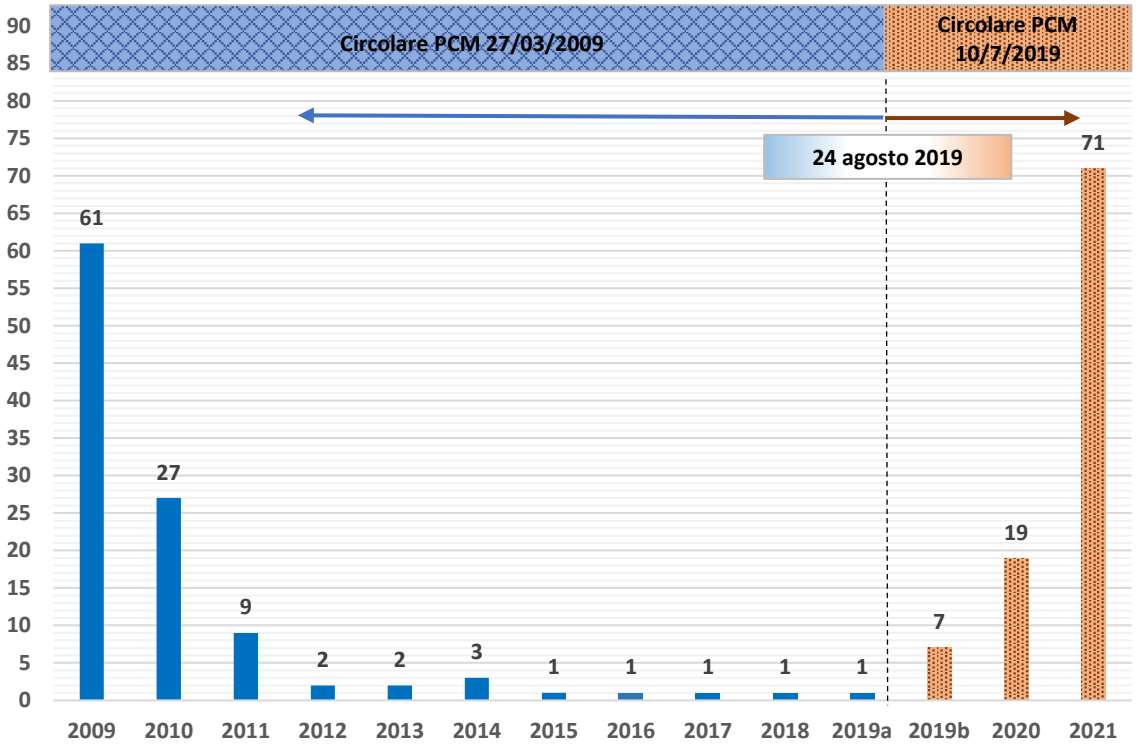
scambio delle informazioni sulle operazioni di PPP e condivide l'identificazione delle caratteristiche sostanziali dei progetti esaminati ai fini della corretta classificazione in applicazione dei criteri stabiliti dalla Decisione Eurostat.

Al riguardo, va evidenziato che nel 2021 la collaborazione tra DIPE e ISTAT ha fatto registrare un significativo incremento del numero dei contratti PPP inviati al DIPE e, di conseguenza, analizzati dal tavolo DIPE-ISTAT. L'aumento dei progetti di PPP arrivati all'analisi del Comitato tecnico di gestione dell'Accordo DIPE-ISTAT è riconducibile allo sforzo del DIPE effettuato, a partire dal mese di luglio del 2021, nel sensibilizzare le stazioni appaltanti al rispetto degli obblighi di comunicazione di cui alla Circolare della Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2019, anche attraverso un contatto diretto con le stesse. Nel grafico seguente sono indicate le comunicazioni sulle operazioni di PPP giunte a stipula del contratto nel periodo 2009-2021, ricevute dall'UTFP (dal 2009 al 2015) e dal DIPE (dal 2016 al 2021), ai sensi della Circolare PCM del 27 marzo 2009 e della successiva Circolare PCM del 10 luglio 2019[25].

[25] Con riferimento alle 71 segnalazioni dell'anno 2021 ai sensi della Circolare PCM 10/07/2019, si sottolinea che tale dato assoluto è differente dal valore indicato al cap. 3, pari a 20 PPP, in quanto in 4 segnalazioni non viene indicato un CUP, 18 segnalazioni sono riconducibili a 2 soli CUP, 8 segnalazioni sono riferibili a gare aggiudicate in modo definitivo in anni precedenti al 2021 e le restanti 23 segnalazioni, in base alle estrazioni eseguite dall'interoperabilità delle banche dati CUP-BDAP-CIG, potrebbero essere riconducibili alle seguenti casistiche: 1) il CUP non è associato al relativo CIG; 2) è stato eseguito un errore materiale nella digitazione del CUP nell'attivazione del CIG per la gara; 3) non è stato ancora aperto un CIG.

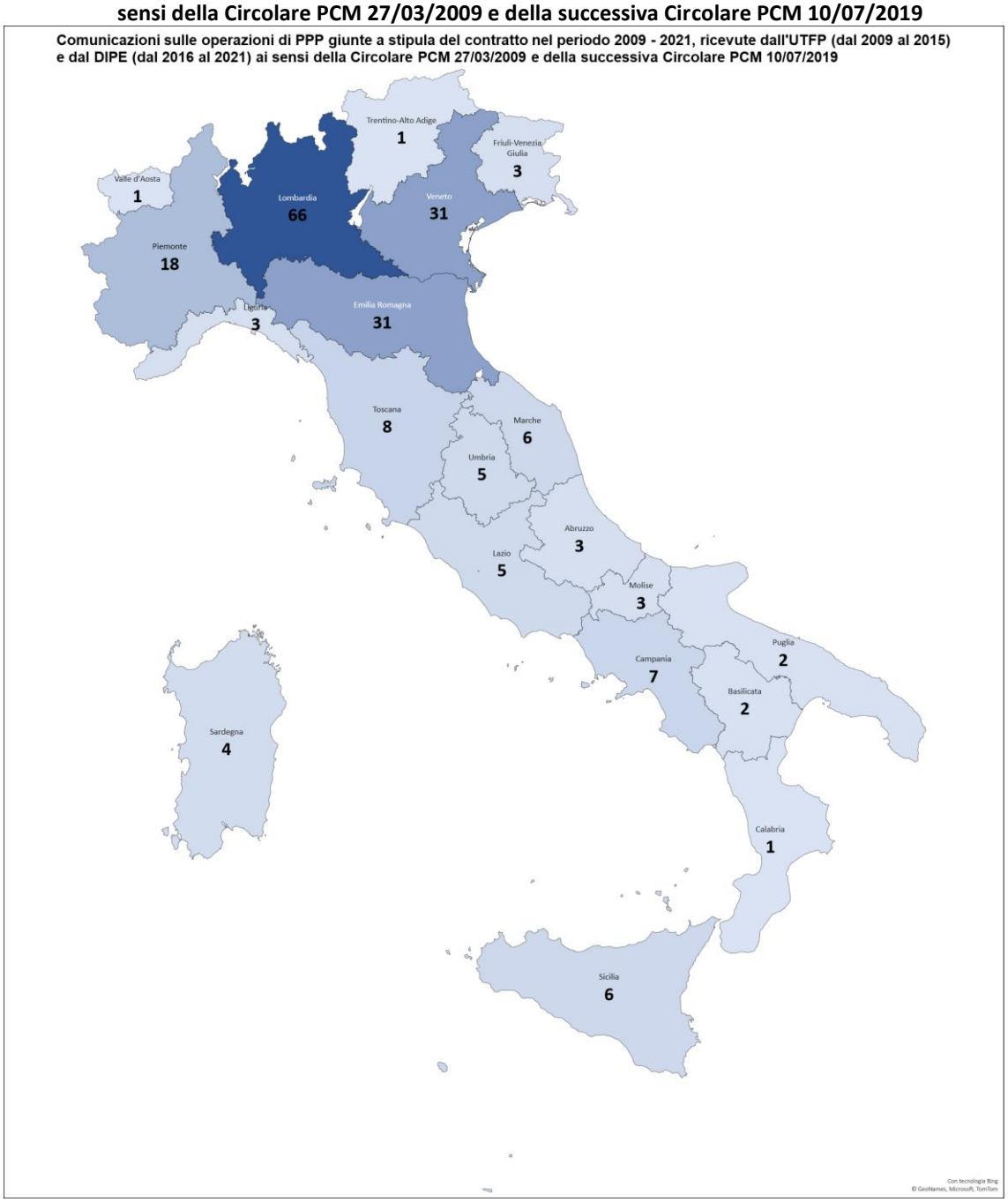
Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura 5.3: Numero di comunicazioni sulle operazioni di PPP giunte a stipula del contratto nel periodo 2009-2021, ricevute dall'UTFP (dal 2009 al 2015) e dal DIPE (dal 2016 al 2021), ai sensi della Circolare PCM 27/03/2009 e della successiva Circolare PCM 10/07/2019



Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura 5.4: Distribuzione geografica delle comunicazioni sulle operazioni di PPP giunte a stipula del contratto nel periodo 2009-2021, ricevute dall'UTFP (dal 2009 al 2015) e dal DIPE (dal 2016 al 2021), ai sensi della Circolare PCM 27/03/2009 e della successiva Circolare PCM 10/07/2019



La citata analisi dei dati dimostra, tuttavia, che l'obbligo di comunicazione di cui alla Circolare PCM del 10/07/2019 risulta ancora talora disatteso.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

In questo contesto è necessario sottolineare che l'articolo 1, comma 626, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, ha statuito un ulteriore obbligo a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, quello di trasmettere anche al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni sulle operazioni di partenariato pubblico privato, per il monitoraggio delle clausole di flessibilità nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita europeo.

Al fine di ottemperare a entrambi gli adempimenti normativi sopra menzionati (art. 44, comma 1 bis decreto legge 248/2007 e art. 1, comma 626, della legge 27 dicembre 2019, n. 160) e ridurre l'onere di trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, nel rispetto quindi del principio dell'unicità dell'invio del dato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - in accordo con il DIPE, sentito l'ISTAT, ha realizzato un nuovo portale web per il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato (https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp), per la raccolta delle informazioni necessarie alle attività istituzionali delle realtà coinvolte (DIPE-RGS-ISTAT).

L'iniziativa di un portale unico si pone in linea con quanto operato da altri Paesi comunitari che fanno sistematicamente ricorso ai dati delle operazioni di PPP per migliorare l'efficacia e l'efficienza di tali operazioni su tutto il territorio europeo e per avere, inoltre, un cruscotto di controllo statistico, aggiornato e fedele rispetto alla realtà. Per far sì che il nuovo portale divenga il metodo di trasmissione ufficiale dei dati è necessario procedere, sentito il parere dell'ISTAT, all'aggiornamento della Circolare P.C.M. del 10 luglio 2019. La nuova versione della Circolare, ancora in corso di predisposizione alla data di redazione della presente relazione, definisce i nuovi termini e le modalità di trasmissione delle informazioni relative alle operazioni di PPP. Peraltro, nella nuova Circolare, è stata ampliata la platea dei soggetti a cui viene

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

richiesta la comunicazione delle informazioni, al fine di poter avere una completa visione su tutte le operazioni di PPP e concessioni avviate in Italia. In tal senso, il citato nuovo portale potrà permettere anche il monitoraggio in itinere delle operazioni di PPP in essere.

5.1 Il monitoraggio dell'ISTAT dal 2010 al 2021[26]

Questo paragrafo presenta il monitoraggio quali-quantitativo delle operazioni di PPP e dei contratti di Efficientamento Energetico-EPC secondo la definizione Eurostat[27]. In generale, con riferimento alle PPP, la classificazione statistica *on/off balance* viene effettuata solo per i contratti che prevedono la realizzazione (nuova costruzione oppure ristrutturazione) e la gestione di un *asset*. L'infrastruttura viene classificata *on balance sheet*, con conseguente incremento della spesa pubblica e impatto negativo sui saldi di finanza pubblica, se a seguito della valutazione statistica non viene riscontrato un effettivo trasferimento dei rischi (costruzione, domanda, disponibilità) e dei benefici in capo all'operatore privato. La classificazione statistica *on/off banance sheet* della documentazione contrattuale è *ex post*[28]. L'87% dei contratti PPP (Figura 5.5) è stato classificato da Istat *on-balance sheet*, in ragione del mancato trasferimento dei rischi al soggetto privato.

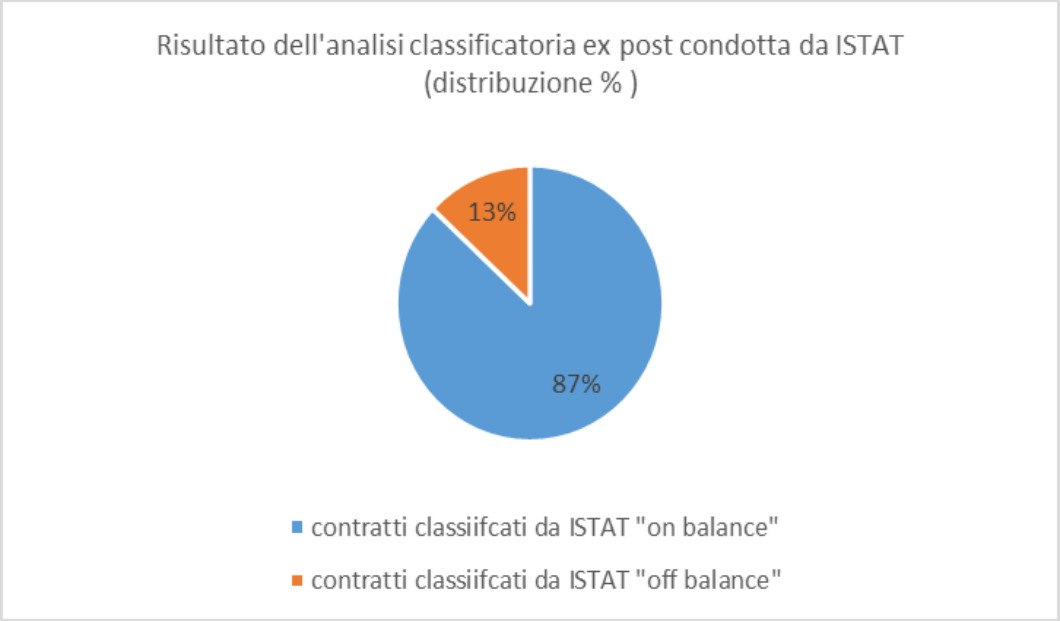
[26] Paragrafo redatto a cura dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) - Direzione Centrale Contabilità Nazionale, Servizio Compilazione Conti di Finanza Pubblica, Iniziativa PPP e Concessioni Pubbliche, aggiornato al mese di aprile 2022

[27] Regolamento CE n.549/2013 (SEC 2010); Il SEC2010, definisce i contratti di PPP come "contratti a lungo termine complessi stipulati tra due unità di cui una in genere è una società (o un gruppo di società pubbliche o private) (…) e l'altra un'unità delle amministrazioni pubbliche (…). I PPP comportano una notevole spesa in conto capitale per realizzare o rinnovare le attività fisse *[asset*, infrastrutture, opere] da parte della società, che poi provvede a farle funzionare e a gestirle per produrre e fornire servizi all'unità delle amministrazioni pubbliche o al pubblico in generale per conto dell'unità pubblica." (SEC2010, par. 20.276);"Un contratto di PPP implica che le amministrazioni pubbliche acquistino un servizio prodotto da un partner attraverso la creazione di un bene. (…)" (SEC2010, par. 20.279). "I contratti di PPP prevedono che il concedente paghi all'operatore un 'canone di disponibilità' o un 'canone di domanda'." (SEC2010, par. 20.279).

[28] I contratti di PPP vengono classificati dall'Istat e registrati nei conti della PA solo dopo la loro sottoscrizione e dopo il *financial closing.*

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura 5.5: PPP monitorati (2010-2021) e classificati *on/off government balance sheet*



L'evoluzione del quadro normativo nazionale[29] ed europeo ha posto l'attenzione anche sui contratti di efficientamento energetico (EPC - *Energy Performance Contract*). Invero, come noto, l'EPC è un contratto stipulato tra un'autorità pubblica (ente beneficiario PA) e un partner privato (es. ESCO, utility, fornitore generico) il quale deve fornire misure di efficientamento energetico. Gli investimenti del partner sono remunerati dalla PA in funzione del livello del miglioramento dell'efficienza energetica, vale a dire in funzione della performance.

L'Istat, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali[30], realizza la classificazione statistica dei contratti di PPP e dei contratti di EPC (sottoscritti dalle parti e giunti a

[29] Anche la Corte dei Conti, nella Relazione sull'Attività del 2021 presentata il 1° marzo 2022 all'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2022, ha dato atto, come già anticipato, della sostanziale novità del tema rilevando come "*il contratto di rendimento energetico ha rappresentato un originale - e finora mai trattato - argomento di discussione per la Sezione […]*"

[30] Rientra nelle funzioni della Direzione Centrale Contabilità Nazionale - Servizio Compilazione conti Finanza Pubblica.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

financial closing) al fine di stimarne l'impatto sull'indebitamento netto; al riguardo, si elencano le principali fonti comunitarie:

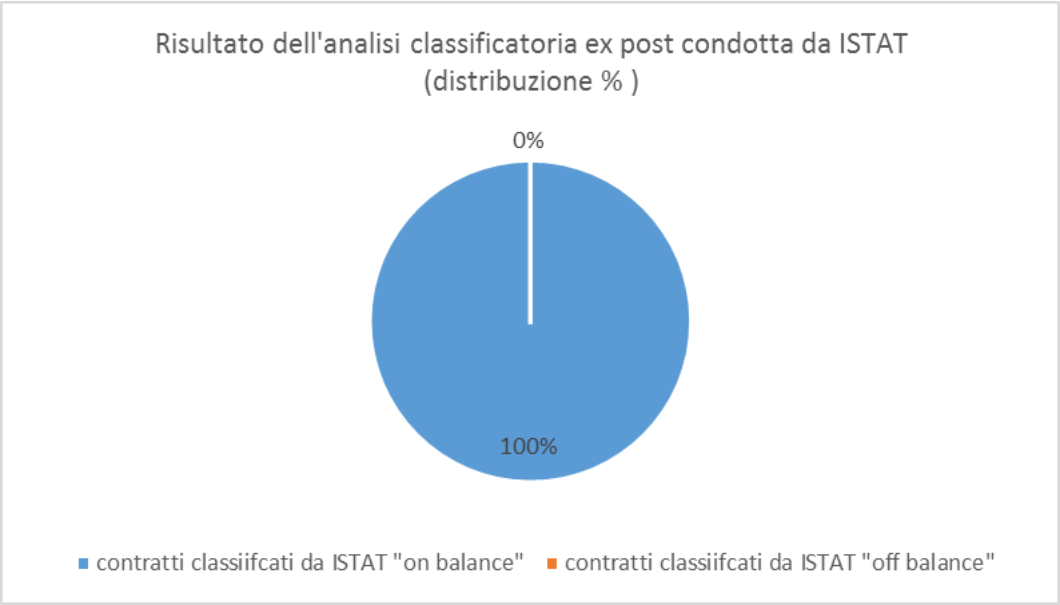
- Regolamento (UE) N. 549/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea "SEC2010"[31];
- *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) ed. 2019[32];
- Decisione dell'Ufficio statistico delle comunità europee (Eurostat) dell'11 febbraio 2004[33];
- GUIDA PPP Epec – Eurostat del 2016[34];Guida EPC BEI-Eurostat del 2018[35].

Pertanto anche, le operazioni di EPC possono essere classificate *on/off balance sheet*. Un *Energy Performance Contract è* classificato *on balance* con conseguente incremento di spesa pubblica ed impatto negativo sui saldi di finanza pubblica, se, a seguito della valutazione statistica, la PA resta il proprietario economico dell'asset, per un mancato trasferimento dei rischi e dei benefici in capo all'operatore privato. In esito al monitoraggio effettuato, il 100% dei contratti di EPC (Figura 5.6) è stato classificato *on-balance* per il mancato trasferimento dei rischi al soggetto privato.

[31] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0549&from=en Si vedano: paragrafi 15.41, da 20.276 a 20.289
[32] https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-19-007Si veda la Parte 6 e in modo particolare il Capitolo 6.4
[33] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf
[34] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf
[35]https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8885635/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.p%20df/f74b474b-8778-41a9-9978-8f4fe8548ab1

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura 5.6: EPC monitorati (2020-2021) e classificati *on/off government balance sheet*



Tanto chiarito in via generale, i contratti di PPP monitorati dall'Istat, dal 2010 al 2021, risultano essere 60, così suddivisi per settore: 30 nel settore edilizia sanitaria, 6 nei trasporti di cui 5 per trasporto urbano, 5 nel settore energetico, 1 in edilizia istituzionale,1 nella ristrutturazione urbana, 4 in edilizia urbana, 4 in edilizia scolastica, 5 in edilizia sociale, 2 edilizia universitaria e infine 2 in edilizia portuale.

Tra le operazioni monitorate nello stesso periodo, si possono individuare i grandi progetti (con un importo superiore a 100 milioni di euro), che interessano i tradizionali settori delle strade e porti, metropolitane e ospedali.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura 5.7: PPP monitorati da ISTAT nel periodo 2010-2021, distinti per settore economico prevalente

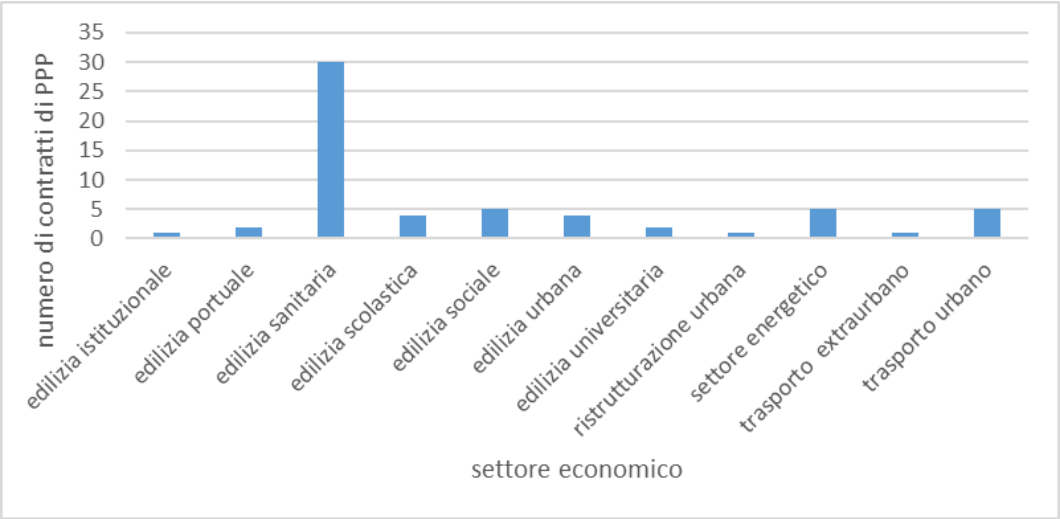
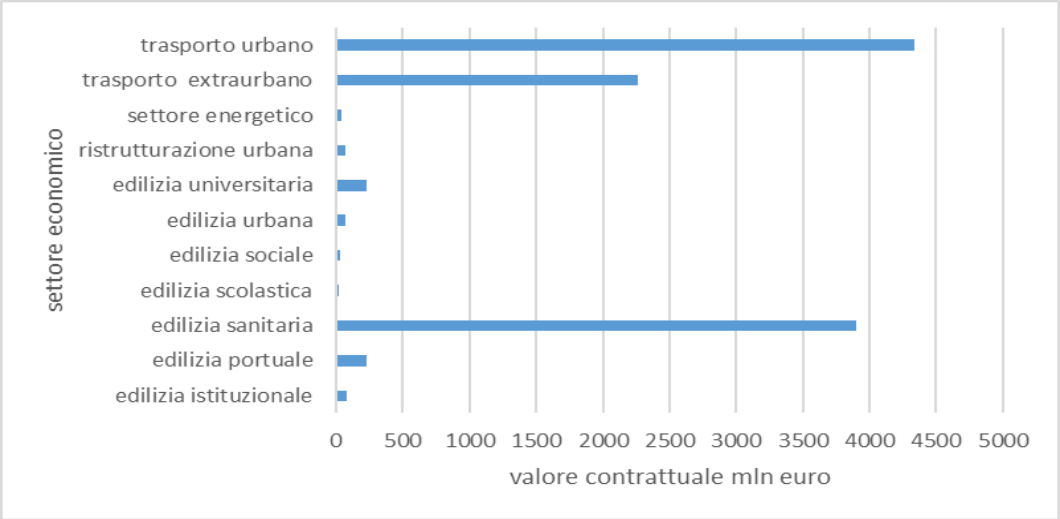


Figura 5.8: PPP monitorati da ISTAT nel periodo 2010-2021, distinti per valore totale dei contratti e settore prevalente



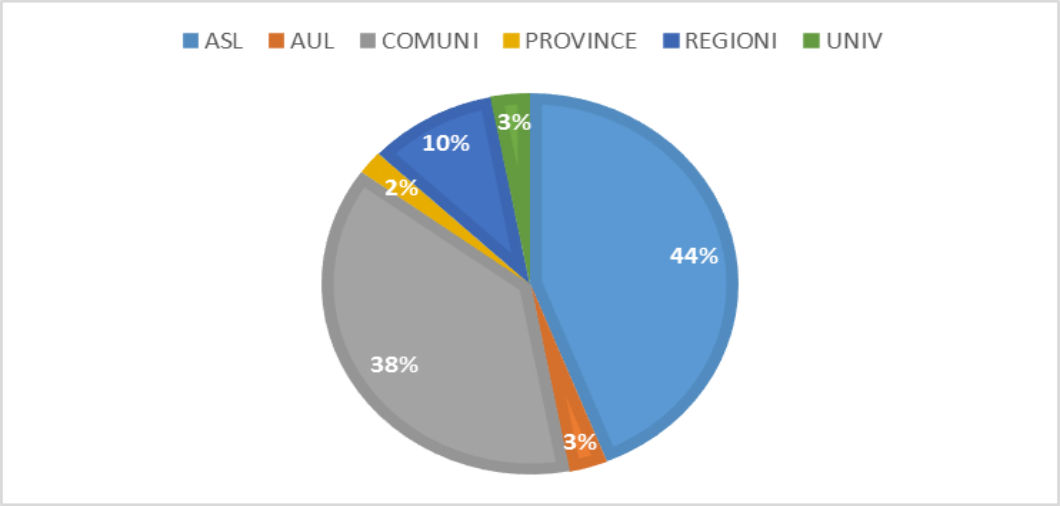
Tra i contratti di PPP monitorati prevalgono i contratti riconducibili al settore del trasporto urbano (5 contratti per un valore totale pari a circa 4.400 mln di euro). Le operazioni di minime dimensioni riguardano partenariati finalizzati alla costruzione e gestione di cimiteri, alla manutenzione e gestione di scuole ed impianti sportivi, ai

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

parcheggi ed al riassetto dei comparti urbani (15 contratti per un valore contrattuale medio pari a circa 18,3 mln di euro).

Con particolare riferimento ai soggetti concedenti si osservano in prevalenza ASL, ULSS e aziende ospedaliere (44%); seguono i Comuni (38%).

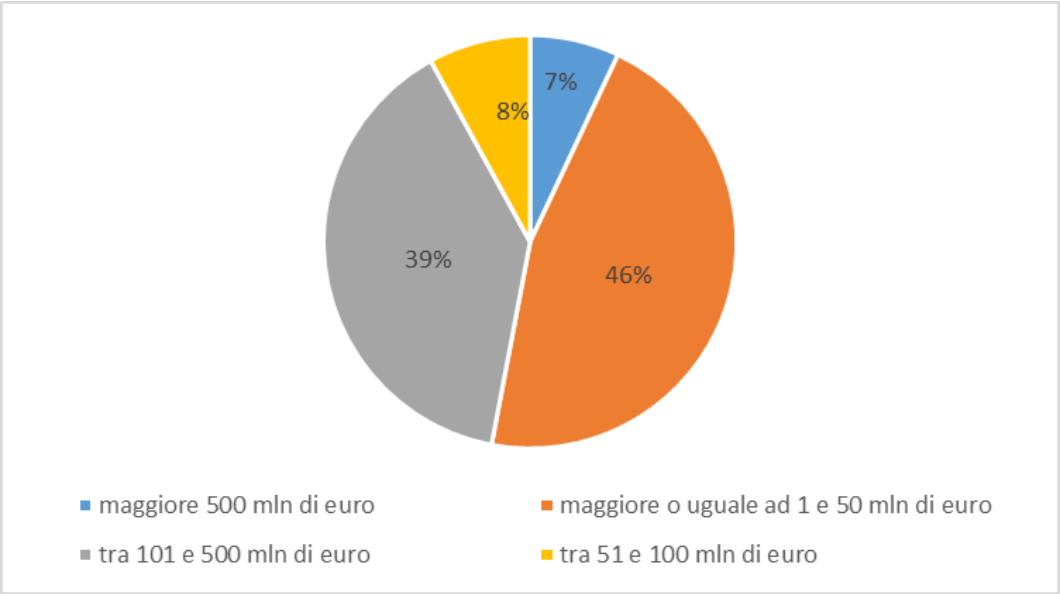
Figura 5.9: PPP monitorati da ISTAT nel periodo 2010-2019: distribuzione per concedente "pubblico"



Il valore totale dei contratti è pari complessivamente a circa 11.273 mln di euro, mentre il valore medio di ciascun contratto si attesta sui 187,9 milioni. Prevalgono i contratti di medie dimensioni.

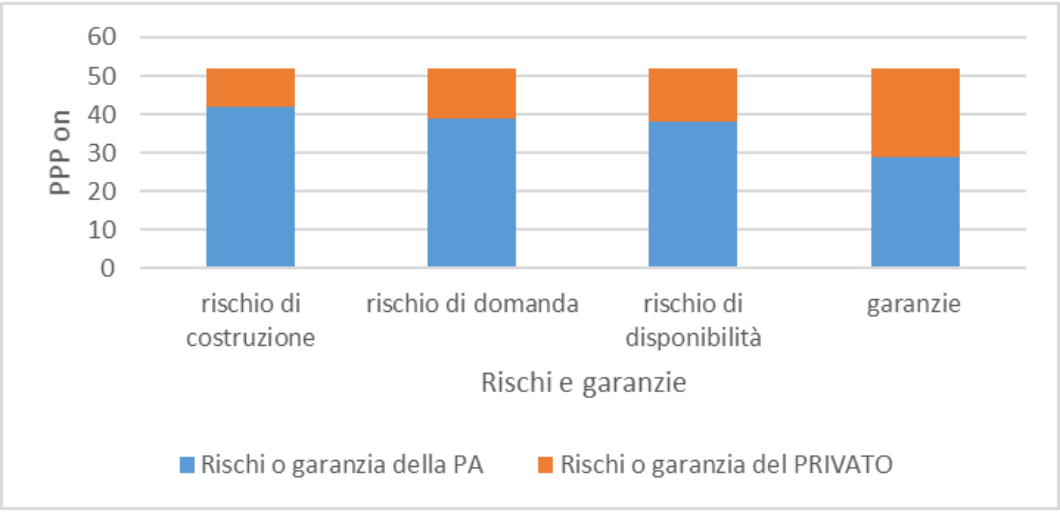
Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura 5.10: PPP monitorati da ISTAT nel periodo 2010-2019: distribuzione per valore contrattuale



Per più dell'80% dei PPP monitorati e classificati *on balance* si registra il rischio di costruzione in capo alla PA. Il 75% dei PPP monitorati e classificati on balance registra il rischio di domanda in capo alla PA.

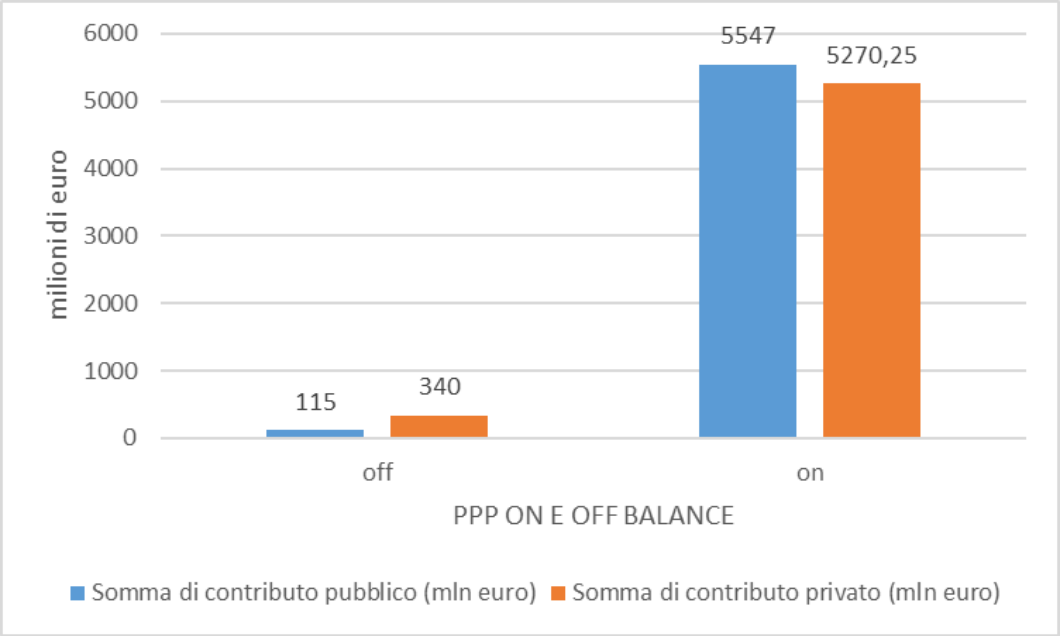
Figura 5.11: Ripartizione dei rischi tra Partner Pubblico e Partner Privato" nei PPP monitorati e classificati "on balance"



Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Nei contratti classificati on balance si registra una quota di contributo pubblico di poco superiore al 51% del valore contrattuale complessivo. Nei contratti classificati off balance si registra una quota di contributo pubblico di poco superiore al 25% del valore contrattuale complessivo. (Figura 5.10).

Figura 5.12: Ripartizione quota contributo pubblico e quota di contributo privato nei PPP monitorati e classificati "on balance" e "off balance" (dal 2010 al 2021)



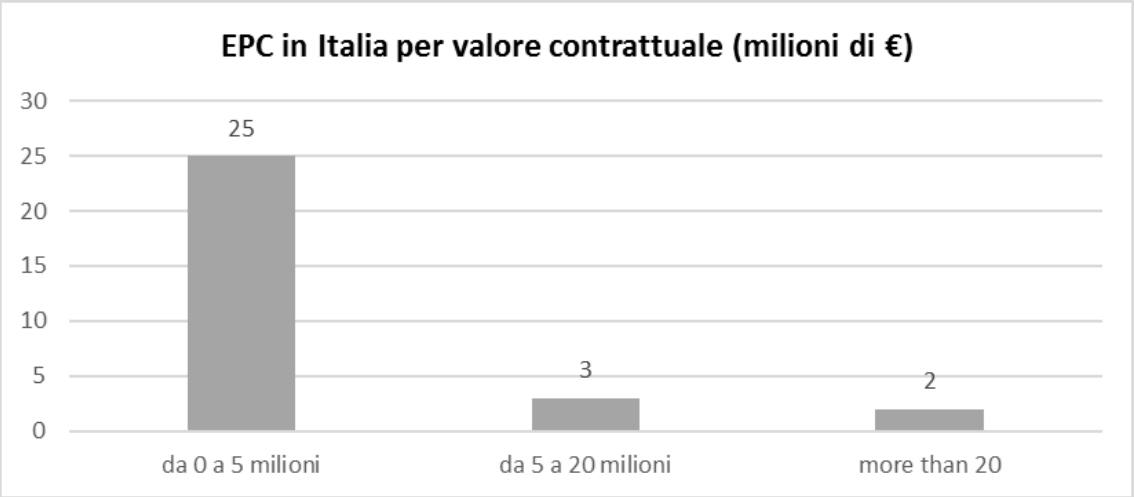
Come già evidenziato, dal 2020 si classificano anche i contratti EPC. Il valore contrattuale complessivo appare ancora di dimensioni piuttosto ridotte. I contratti classificati sono 30 e il valore contrattuale complessivo dei contratti è pari a circa 120 milioni di euro. È rilevante osservare che quasi i due terzi (19 contratti) sono stati analizzati negli ultimi quattro mesi (tra dicembre 2021 e febbraio 2022). Inoltre, tra i tre EPC più recenti, due di essi presentano un valore contrattuale molto più

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

rilevante della media; questo potrebbe segnalare una nuova tendenza nel prossimo futuro del mercato EPC. Quasi tutti i contratti sottoscritti finora in Italia (26 su 30) hanno visto i Comuni come concedente pubblico, con un agente privato che agisce in qualità di costruttore/operatore per fornire il risparmio energetico.

Nel complesso, questi EPC sono caratterizzati da un valore contrattuale modesto. Se si sottrae l'importo dei quattro EPC che riguardano amministrazioni diverse dai Comuni, il valore medio scende significativamente da 4 milioni di euro per contratto a meno di 2,5 milioni di euro per contratto.

Figura 5.13: EPC monitorati per valore contrattuale (dal 2020 al 2021) (milioni di euro)



La figura illustra come la netta maggioranza degli EPC abbia finora previsto un valore contrattuale piuttosto contenuto. Soltanto due contratti registrano un valore superiore ai 20 milioni di euro: entrambi sono giunti a closing finanziario. Il loro importo è complessivamente pari a 49,8 milioni di euro, equivalenti ad oltre il 40% degli EPC classificati negli ultimi due anni.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

La distribuzione territoriale del mercato EPC in Italia è tutt'altro che omogena. Come mostra la mappa sottostante, la netta maggioranza degli EPC vede come concedenti le Pubbliche Amministrazioni del Nord - soprattutto della Lombardia. La regione conta il maggior numero di EPC: 11 contratti, che rappresentano 1/3 del mercato totale sia in termini di numero che di valore. La Lombardia è anche la regione dove il valore contrattuale degli EPC risulta maggiore se si escludono i due più recenti contratti giunti a closing finanziario, con una media di 3,7 milioni di euro. Nel complesso, 19 dei 30 contratti registrati sono stati sottoscritti solo in quattro regioni del Nord: Piemonte, Veneto e Friuli, più la Lombardia.

Figura 5.14: EPC monitorati (dal 2020 al 2021) distribuzione territoriale



Fonte: elaborazioni ISTAT. Rosso: Comuni; blu: Università; verde: Provincia; giallo: Ministeri

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Come già evidenziato, la totalità dei contratti EPC classificati finora sono risultati "*on balance sheet*". In tal senso, per quasi tutti i contratti il canone annuale è erogato dal concedente pubblico all'operatore privato a partire già dal primo anno di durata del contratto. Questa clausola conduce gli EPC ad una automatica classificazione del contratto "*on balance sheet*", dal momento che, a fronte della distribuzione dei rischi, l'asset è ritenuto proprietà economica dell'amministrazione pubblica.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

6. La promozione del PPP e i rapporti con altri Enti e Istituzioni

Le difficoltà pratiche legate all'insorgenza della crisi pandemica (Covid-19) si sono protratte anche nel corso del 2021, senza che il DIPE abbia con ciò interrotto la sua opera di promozione del PPP presso le Pubbliche Amministrazioni.

La promozione si è concretizzata attraverso la partecipazione dei propri esperti e rappresentanti a diversi convegni *on-line*, webinar ed eventi formativi, con la finalità di accrescere le competenze e le conoscenze necessarie per governare i processi di gestione dei contratti in PPP, tenuto conto anche dell'evoluzione normativa e delle possibilità offerte, come sopra ricordato, in termini di accelerazione ed amplificazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il mantenimento e l'attivazione di nuovi rapporti di collaborazione con soggetti operanti nel settore del PPP si è esplicata nel 2021 anche attraverso la presenza istituzionale (sia pur per il secondo anno ancora "virtuale") in consessi nazionali ed internazionali. Il DIPE ha proseguito, infatti, la propria attività di collaborazione con Istituzioni, Enti e Associazioni operanti nei settori di interesse, a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP (partecipazione a Tavoli, stipula Convenzioni, collaborazioni per redazione di Note, Documenti e Linee guida).

Si riportano di seguito le attività di promozione del PPP e le collaborazioni più significative svolte nell'anno 2021.

6.1 Attività formative

Tra le attività istituzionali del DIPE in ambito PPP vi rientra a pieno titolo quella di formazione da prestare alle Pubbliche Amministrazioni interessate all'utilizzo dello strumento.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Nel corso del 2021 si è tenuta una sessione formativa di due intere giornate d'aula per un'Amministrazione centrale dello Stato (il Ministero della Difesa) che ha voluto rendere edotto il proprio personale circa le questioni tecniche, giuridiche ed economico-finanziarie del PPP, con un'attenzione particolare alla fattispecie dell'efficientamento energetico (*energy performance contract*). Questa opportunità è nata in seguito a diverse attività di assistenza fornite dal DIPE a tale Amministrazione nel corso degli anni precedenti e la stessa ha generato, come prevedibile, ulteriori richieste di parere nell'ottica di una collaborazione proficua per un sempre migliore utilizzo del partenariato pubblico-privato.

6.2 Tavolo di lavoro interistituzionale sul PPP ed aggiornamento delle linee Guida ANAC n. 9

Sin dal 2012 il DIPE ha collaborato con ISTAT, ANAC e altri interlocutori istituzionali, nell'ambito tavolo di lavoro congiunto coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ai fini della redazione di uno schema di convenzione per le operazioni in PPP, relativo allo standard contrattuale da utilizzarsi per le iniziative nelle quali l'Amministrazione concedente eroga canoni di disponibilità e/o canoni per i servizi resi dall'operatore economico.

Dopo un lungo iter, verso la fine del 2020 il DIPE ha contribuito alla predisposizione di "una proposta per il rilancio", tramite la "Guida alle Pubbliche Amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico privato" e della relativa relazione illustrativa. Questi documenti sono stati poi adottati con delibera ANAC n. 1116 del 22 dicembre 2020 e Determina di RGS n. 1 del 5 gennaio 2021.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Da ciò è nata l'esigenza di armonizzare le Linee Guida ANAC n. 9 al c.d. "contratto standard" ed il relativo processo di scambio con ANAC, ISTAT e Ragioneria Generale dello Stato si è protratto per tutto il 2021 con un termine prevedibile entro il 2022.

6.3 Edizioni del "*Forum on Infrastructure governance*" e del meeting annuale "*Senior PPP and infrastructure officials*" organizzato dall'OCSE

Nel 2016, in considerazione della crescente importanza assunta dal PPP, è stata istituita, nell'ambito del *Working Party of Senior Budget Officials* dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), una rete di esperti della materia: il *Network of Senior PPP and Infrastructure Officials*, cui anche il DIPE partecipa attivamente. Il *Network of Senior PPP and Infrastructure Officials* si riunisce annualmente allo scopo: di individuare e condividere best practice relative alla realizzazione di progetti in PPP nel settore delle infrastrutture; di compiere analisi ed elaborare studi per un miglioramento dei processi di *decision making* e di management dei progetti in PPP; di offrire contenuti e spunti di riflessione al *Forum on Infrastructure Governance*.

Dopo le precedenti (del 2017, 2018, 2019 e 2020), il DIPE ha partecipato anche nel 2021 all'edizione dell'*Annual meeting of Senior PPP and Infrastructure Officials e del Forum on Governance of Infrastructure*. La partecipazione ha permesso di continuare nel confronto per l'individuazione di buone prassi nel management dei progetti di PPP e nel rafforzamento delle relazioni con importanti stakeholder internazionali.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

6.4 *European PPP Expertise Centre* (EPEC)

L'*European PPP Expertise Centre* (EPEC) è un'iniziativa che vede il coinvolgimento della Commissione Europea, della Banca Europea per gli Investimenti e degli Stati membri UE. Gli Stati Membri partecipano all'EPEC con proprie task force nazionali competenti in materia di PPP. La mission dello *European PPP Expertise Centre* (EPEC) si sostanzia nella diffusione e condivisione di esperienze, nell'elaborazione di Soft Law nelle forme di linee guida, raccomandazioni e principi, nella realizzazione di analisi di mercato e pubblicazioni, nonché nella promozione e organizzazione di *working group meeting* su PPP e tematiche affini. I *working group meeting* di cui EPEC si fa promotore permettono la condivisione di esperienze maturate in seno ai vari Stati Membri, consentono di riflettere sui motivi che hanno contribuito alla diffusione del PPP a livello sovranazionale, nonché di instaurare un dialogo circa le criticità ricorrenti nella realizzazione di progetti in PPP, sulla base delle quali giungere a soluzioni condivise. In ragione delle predette attività, la partecipazione all'EPEC è essenziale affinché il DIPE possa assumere un ruolo di riferimento per Pubbliche Amministrazioni, Enti e altre Istituzioni coinvolte nei processi di realizzazione di PPP.

Nel corso del 2021, come negli anni scorsi, il DIPE ha partecipato all'*Annual All Members Meeting* organizzato (anche in questo caso in modalità virtuale) nelle giornate del 25 e 26 novembre. Il meeting rientra tra gli eventi di supporto e confronto internazionale sul Partenariato Pubblico Privato tra Paesi membri e le rispettive unità tecniche competenti sul PPP, organizzati nell'anno in corso dal centro di Expertise europeo. Il Webinar ha proposto un focus su vari temi di grande rilevanza, quali, tra i più rilevanti: considerazioni in merito all'inflazione ed all'aumento del costo dell'energia elettrica in ambito PPP, la possibilità di utilizzare

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

lo strumento partenariale per vincere le sfide ambientali, sociali e digitali, l'impatto sul mercato del PPP di *NextGenEU*, Covid-19, *Climate Action (European Green Deal)*, SDGs ed una panoramica sulle problematiche tipiche dei PPP legate alla dimensione complessiva degli stessi.

6.5 UNECE – Working Party on PPP's

Nell'anno 2016, il *Commitee on Innovation, Competitiveness and Public Private Partnership* della Commissione Economica delle Nazioni Unite per la regione Europa (UNECE) ha dato vita a un gruppo di lavoro appositamente volto a studiare la materia del PPP, a condividere best practice ed a elaborare atti giuridicamente non vincolanti (quali, ad esempio, principi standard, linee guida, raccomandazioni) sul tema.

Al *Working Party on PPP* partecipano attualmente oltre duemila esperti provenienti dal settore pubblico, dal settore privato, da organizzazioni governative e non. Anche una delegazione del DIPE partecipa costantemente ai lavori del Working Party on PPP, sin dalla prima sessione del Gruppo, svoltasi nel novembre 2017 a Ginevra.

A partire dalla sua istituzione e dalla sua entrata in operatività, il Working Party on PPP ha concentrato i suoi sforzi verso l'elaborazione di linee guida, standard e raccomandazioni che facciano del PPP uno "strumento" mirante anzitutto al soddisfacimento delle esigenze dei cittadini (da qui il termine di «People first PPP», ricorrente nei documenti del Gruppo di Lavoro). In tale prospettiva, infatti, si è osservato che idonei progetti in PPP possono rivestire un ruolo fondamentale anche ai fini del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile di cui all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Nei giorni 29/11/2021 e 30/11/2021, si è tenuta la *Fifth session of the Working Party on PPP*, nell'ambito della quale sono state discusse tematiche inerenti la metodologia di valutazione dei progetti infrastrutturali People-first, il progetto di disposizioni legislative sul PPP People-first (incentrato su vari strumenti politici, disposizioni generali e i cinque obiettivi del *PPP People-first*), la bozza di Linee guida sui progetti di termovalorizzazione *People-first PPP* e sull'economia circolare.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

7. Considerazioni conclusive

La relazione sull'attività svolta dal DIPE, nell'anno 2021, conferma la centralità del ruolo del Dipartimento sia nell'ambito delle assistenze tecniche, giuridiche ed economico-finanziarie rese alle pubbliche amministrazioni richiedenti, sia nell'ambito delle attività di promozione culturale presso i livelli decisionali istituzionali e di mercato; la collaborazione con le varie istituzioni nazionali e sovranazionali competenti in materia e le collaborazioni tra istituzioni portatrici di differenti interessi concorrenti e convergenti in tema di finanza pubblica, anche a livello internazionale, sono state rilevanti ai fini dell'acquisizione della consapevolezza della situazione, tanto rispetto alle istanze ed esigenze degli operatori privati di settore, sia rispetto a quelle dei soggetti pubblici. Relativamente alle assistenze rese in materia di PPP alle Pubbliche Amministrazioni (centrali, regionali, locali, etc.) nel 2021, il DIPE ha incrementato in maniera significativa la sua attività. L'azione di assistenza ha riguardato in particolare le amministrazioni locali di piccole e medie dimensioni, le quali, essendo meno strutturate sul piano dimensionale e organizzativo, hanno tratto maggiore beneficio. Infatti, come evidenziato nei precedenti capitoli, anche nel corso del 2021 gli Enti locali sono state le Amministrazioni che hanno maggiormente attivato richieste di assistenza al Dipartimento (con più del 50% delle richieste all'attivo). Come già in precedenza descritto, nel 2021, l'attività di assistenza del DIPE ha riguardato tutte le fasi del procedimento: dalla programmazione all'esecuzione, registrando un notevole incremento rispetto agli anni precedenti. In questo contesto, rispetto agli anni precedenti, è utile rimarcare come si sia registrata una maggiore incidenza delle richieste di assistenza riguardanti contratti di rendimento energetico ("EPC"), nonché riguardanti l'attivazione di operazioni di PPP mediante la figura del c.d.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

leasing immobiliare in costruendo. Inoltre, sono state particolarmente significative le attività di assistenza svolta in favore del Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'esame delle diverse proposte di PPP relative alla realizzazione e gestione del Polo Strategico Nazionale (PSN), nonché le assistenze relative a proposte di PPP in ambito sanitario.

Sotto altro aspetto, è stata altresì evidenziata l'attività svolta nel corso del 2021 in ambito di promozione e diffusione dei modelli e delle *best practices* in tema di PPP, attraverso la partecipazione dei propri esperti a convegni e seminari, anche internazionali (UNECE) e rafforzando i rapporti di collaborazione con le Istituzioni (quali MEF-RGS e ANAC), gli Enti e le associazioni operanti a vario titolo nel settore del PPP. Al riguardo, di centrale rilievo appare la collaborazione del DIPE prestata nell'ambito del tavolo interistituzionale - coordinato dall'ANAC - per l'aggiornamento delle Linee Guida n. 9 "*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*", adottate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 318 del 28 marzo 2018.

Parimenti, nell'ambito del tavolo interistituzionale con il MEF-RGS, il DIPE ha fornito il proprio supporto per l'implementazione del portale *web* sul PPP e rafforzato la collaborazione e l'interscambio di informazioni per lo svolgimento di attività statistica e ricerca scientifica, con particolare riguardo a operazioni di PPP mentre, in sede EPEC, ha fornito il proprio supporto ai fini della determinazione e conferma dei dati sulle operazione di PPP con valore superiore ai dieci milioni di euro con *financial closing* nell'anno 2021.

Tali attività si inseriscono nel quadro già tracciato negli anni scorsi che vede la finalità di rafforzare le condizioni per la giusta "cultura del PPP", favorendo la

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

conoscenza e la condivisione delle regole all'uopo prescritte dall'ordinamento; ciò al fine di condurre ad una corretta allocazione dei rischi tra pubblico e privato, contemperando l'interesse dell'Amministrazione ad azione efficiente, efficace ed economica, con l'interesse del privato al giusto profitto.

Infine, come descritto nel cap. 7 della presente relazione, la collaborazione del DIPE con ISTAT avente ad oggetto la raccolta dei dati ed il monitoraggio delle operazioni da attuare in PPP, ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis del D.L. n. 248/2007, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della L. n. 31/2008, nel corso del 2021 ha fatto registrare un incremento del numero dei contratti PPP inviati al DIPE e quindi, di conseguenza, analizzati dal tavolo DIPE-ISTAT.

I dati della presente relazione confermano che il PPP in Italia – malgrado presenti ampi margini di crescita rispetto al mercato del PPP europeo e nonostante le criticità connesse e conseguenti alla pandemia Covid-19 – costituisce un mercato importante, sia in termini di numero di interventi che in termini di valore economico.

In ogni caso, le modifiche legislative intervenute nel corso degli ultimi anni hanno avviato un processo che, se coltivato e implementato, può creare l'occasione per rafforzare in Italia il mercato del PPP in linea con quanto accade a livello europeo, anche al fine di soddisfare le esigenze relative ai singoli casi concreti mediante modelli flessibili. In tal senso, pure le esigenze di finanza pubblica e di innovazione nella realizzazione di moderne infrastrutture e reti (fisiche e virtuali; con servizi efficienti e di elevato standard) richiedono infatti di operare tenendo conto del dinamismo del mercato (nazionale e transnazionale), utilizzando tutti i modelli a disposizione e, in particolare, schemi aperti in grado di intercettare al meglio le esigenze generali della collettività. In questo senso, il completamento del percorso di riforma del quadro normativo e regolamentare potrebbe permettere di

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

conseguire la completa funzionalità del processo di realizzazione delle iniziative di PPP, in linea anche con i contenuti della recente legge delega per la riforma del Codice dei contratti pubblici (Legge 21 giugno 2022, n. 78), che raccomanda la "razionalizzazione, semplificazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato", anche per aumentare l'attrattività del PPP nei confronti degli investitori istituzionali. La rilevanza del PPP potrà peraltro essere ulteriormente incrementata dall'attuale contesto economico-sociale nell'ambito del quale alcune variabili macro-economiche - rappresentate dagli investimenti previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR"[36]) approvato in data 13/7/2021 dal Consiglio dell'EU, dalle iniziative intraprese a livello unionale, quali l'*European Green Deal* e dalle strategie internazionali, come i *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite - i quali possono rivestire, a partire dall'anno 2022, un ruolo cruciale per l'ulteriore sviluppo del mercato nazionale del PPP, nonché dell'applicazione dell'istituto.

Con specifico riferimento al PNRR, vi è un espresso richiamo al PPP come modalità in grado di concretizzare un effetto positivo maggiore sulla crescita del prodotto potenziale, operando un effetto leva fondamentale per agevolare la realizzazione di interventi di pubblica utilità. Inoltre, alcune delle risorse del PNRR sono espressamente destinate a operazioni da svilupparsi mediante PPP e il medesimo PNRR indica, altresì, espressamente il *project financing* come "catalizzatore" adatto per la ripresa del nostro Paese e il PPP quale strumento idoneo a contribuire allo sviluppo dell'infrastrutturazione nazionale. In tal senso, si richiama quanto

[36] Vedi Appendice 1.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

evidenziato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile circa la necessità del ricorso al PPP per una più efficace azione del PNRR.

E, ancora, un'ulteriore spinta all'utilizzo della partnership pubblico-privata può derivare dagli obiettivi europei di neutralità climatica e di incentivazione alla produzione e all'uso di energia da fonti rinnovabile che riconoscono anche ai consumatori di energia un ruolo attivo e centrale, nell'ambito del quale si incoraggia la condivisione o l'autoconsumo dell'energia. In tale cornice si colloca la promozione delle comunità energetiche rinnovabili disciplinate dal d.lgs. 199/2021 che ha esteso significativamente il loro ambito applicativo, rispetto alla normativa sperimentale introdotta dall'art. 42-bis del d.l. 162/2019. Alle comunità energetiche possono partecipare anche enti territoriali e autorità locali; nello specifico un ruolo di primario rilievo può riconoscersi ai Comuni, i quali decidano di avviare ovvero di prendere parte al percorso di costituzione di una CER. Non potendo o non volendo finanziare, in tutto o in parte, con le proprie risorse, i lavori per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili da mettere a disposizione della CER, i Comuni potrebbero ricorrere a schemi di partenariato pubblico-privato (es. la locazione finanziaria, la finanza di progetto, anche con la possibilità di un'iniziativa privata per lo sviluppo dell'iniziativa[37]).

Il PPP può, dunque, costituire una preziosa opportunità di crescita, specie nell'attuale contesto socio-economico, segnato dagli effetti pandemia, dall'aumento dell'inflazione e dalla crisi energetica (anche in conseguenza del conflitto in Ucraina. Infatti, il PPP, consentendo l'impiego di capitali e *know how* del

[37] Cfr. C. GIORGIO, G. MARINUZZI (a cura di), La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato, Fondazione IFEL, Terza edizione – 2019, su www.fondazioneifel.it; cfr. altresì il Manuale operativo curato da Asset Camera, Impianti Fotovoltaici in Partenariato Pubblico Privato, 2012, su www.rm.camcom.it.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

comparto privato per l'esecuzione di interventi di pubblica utilità (in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione), rappresenta uno strumento utile per rilanciare l'economia e orientare l'azione amministrativa verso criteri di maggior efficienza ed efficacia, in un'ottica di sviluppo sostenibile. Risulta dunque auspicabile che l'istituto veda, a partire dall'anno 2022, un'ulteriore implementazione della sua applicazione, con conseguente ulteriore sviluppo del relativo mercato nazionale, così da generare la connessa maggior crescita del prodotto e favorire la realizzazione di interventi di pubblica utilità attraverso la collaborazione pubblico-privato.

Nell'ambito del suindicato contesto, anche per i prossimi anni, il DIPE intende dare continuità al proprio operato, ottimizzando la capacità di svolgimento delle attività di propria competenza ed i relativi compiti operativi, quali:

- ✓ assistenza alle Amministrazioni centrali e locali in relazione ad operazioni di PPP, sugli aspetti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria, durante tutte le fasi dei procedimenti che prevedano il coinvolgimento di risorse private per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture pubbliche o pubblici servizi, favorendo la conoscenza e la condivisione delle regole all'uopo prescritte dall'ordinamento;
- ✓ supporto alle Amministrazioni ed agli Enti interessati al tema PPP, anche attraverso attività di informazione, anche mediante il sito web istituzionale;
- ✓ formazione specifica in materia di PPP, anche con il coinvolgimento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione;
- ✓ diffusione e promozione degli strumenti e dei modelli più rispondenti alle esigenze degli Enti interessati a realizzare interventi mediante PPP, anche

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

mediante la pubblicazione di vademecum e manuali operativi ad uso dei soggetti attuatori di operazioni di PPP;

- ✓ ulteriore perfezionamento della collaborazione con l'ISTAT ai fini della stima dell'impatto sul debito e sul deficit pubblico delle operazioni di PPP poste in essere dalle amministrazioni pubbliche;
- ✓ predisposizione di linee guida e modelli contrattuali standard a supporto delle Amministrazioni centrali e locali;
- ✓ rafforzamento ulteriore del proprio ruolo come interlocutore istituzionale che dialoga e si confronta con le istituzioni degli altri Paesi e con le istituzioni di rilievo internazionale con il fine di migliorare ed omogeneizzare le attività inerenti al PPP.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Appendice 1: il PPP nel PNRR

Come noto, il 13 luglio 2021, con Decisione di Esecuzione del Consiglio Europeo su proposta della Commissione Europea, è stato definitivamente approvato il PNRR[38], che consiste, in particolare, in un pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti, parzialmente finanziato con fondi messi a disposizione dall'Unione europea con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF), perno della strategia di ripresa post-pandemica finanziata tramite il programma *Next Generation EU* (NGEU)[39].

Le misure previste dal PNRR si articolano intorno a 3 assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Seguendo le linee guida elaborate dalla Commissione Europea si raggruppano i progetti di investimento e di riforma in 16 Componenti, suddivisi a loro volta in 6 Missioni come riportato di seguito nella Tabella.

[38] La Decisione contiene un allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale. Il 30 dicembre 2021 il Governo, raggiunti i 51 obiettivi previsti dal PNRR per l'anno 2021, ha quindi inviato alla Commissione Europea la richiesta di pagamento della prima rata dei fondi del PNRR.

[39] Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza finanzia il PNRR per 191,5 miliardi di euro, ai quali si affiancano ulteriori 30,6 miliardi di euro del Fondo Complementare, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile 2021, per la copertura finanziaria di un Piano nazionale di investimento dei progetti coerenti con le strategie del PNRR. Un'apposita struttura del Ministero dell'Economia e delle Finanze provvede al coordinamento centralizzato, il monitoraggio e il controllo sull'attuazione, oltre a costituire il punto di contatto con la Commissione europea per il PNRR. Una Cabina di Regia per il PNRR garantisce il monitoraggio dell'avanzamento del Piano, il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, e propone l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure del PNRR. Al fine di dare concreta attuazione al Piano, le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, in base alla natura del progetto e a quanto eventualmente specificato all'interno dello stesso, possono procedere all'attuazione dei progetti attraverso due modalità:

- a titolarità: la stessa Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR attraverso le proprie strutture amministrative preposte (Dipartimenti, Servizi, Uffici, etc.) opera direttamente in veste di Soggetto attuatore e quale titolare del progetto incluso all'interno dell'investimento o riforma di competenza[39];
- a regia: i progetti rientrano nella titolarità di altri organismi pubblici o privati e vengono selezionati dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR secondo modalità e strumenti amministrativi ritenuti più idonei dall'Amministrazione (es. avvisi pubblici, manifestazioni di interesse), in base alle caratteristiche dell'intervento da realizzare e in linea con quanto indicato all'interno del PNRR.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

TAVOLA 1.1: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)

M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ , CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	**40,32**	**0,80**	**8,74**	**49,86**
M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITA' SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	**59,47**	**1,31**	**9,16**	**69,94**
M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
Totale Missione 3	**25,40**	**0,00**	**6,06**	**31,46**
M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	**30,88**	**1,93**	**1,00**	**33,81**
M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	**19,81**	**7,25**	**2,77**	**29,83**
M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
Totale Missione 6	**15,63**	**1,71**	**2,89**	**20,23**
TOTALE	191,50	13,00	30,62	235,12

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Il quadro sopra delineato può senz'altro rappresentare una potenziale significativa spinta, a partire dall'anno 2022, per l'applicazione dell'istituto del PPP[40]. Nel nuovo quadro venutosi a delineare, la partnership con l'operatore economico privato acquisisce peraltro un ulteriore significato: la stessa è infatti ispirata non solo e non tanto dalla necessità di generare addizionalità finanziaria e realizzare investimenti non configuranti debito pubblico (*off-balance sheet*), meramente funzionali all'erogazione di un servizio, ma aspira al coinvolgimento del privato nel raggiungimento dei precisi obiettivi stabiliti dal PNRR.

Al riguardo, significative sono le "*Istruzioni Tecniche per la Selezione dei Progetti PNRR*" pubblicate in data 11 ottobre 2021[41], nelle quali si afferma che "*per le peculiarità del PNRR le Amministrazioni sono chiamate a rispettare alcuni specifici principi per garantire la piena e immediata compatibilità degli elementi amministrativi connessi alla selezione dei progetti con il quadro normativo di riferimento del Piano*"[42]. Per tale ragione i dispositivi amministrativi volti

[40] Sulla possibilità di ricorso al PPP vedi anche FAQ (italiadomani.gov.it) che fornisce al quesito risposta affermativa rilevando che:

- nel Reg. (UE) 241/2021 manca una specifica previsione sul PPP
- nella regolamentazione per fondi SIE, ed in particolare al Considerando n. 59 del Reg. (UE) 1303/2013, si prevede: "I partenariati pubblico privato (i "PPP") possono essere un mezzo efficace per realizzare operazioni che garantiscono il conseguimento di politiche pubbliche riunendo diverse forme di risorse pubbliche e private".;
- nel Reg. UE 1060/2021, al Considerando n. 46 si puntualizza che "al fine di fornire la flessibilità necessaria per l'attuazione dei partenariati pubblico-privato (PPP), l'accordo di PPP dovrebbe precisare quando una spesa è considerata ammissibile, e in particolare a quali condizioni sia sostenuta dal beneficiario o dal partner privato del PPP, a prescindere da chi effettua i pagamenti per l'attuazione dell'operazione PPP";
- le regole da seguire potrebbero essere quelle dei fondi Strutturali Europei per quanto applicabili al caso di specie.

[41] La finalità è quella di individuare regole e principi guida di orientamento, in modo da consentire, da un lato, di individuare requisiti di ammissibilità e eventuali cause di esclusione, attribuibili al Soggetto attuatore e/o alla proposta progettuale, il cui mancato soddisfacimento può comportare una criticità con impatto sul processo di attuazione dell'iniziativa, nonché in fase di controllo e rendicontazione della stessa e, dall'altro lato, di fornire elementi utili sui processi di attuazione.

[42] I dispositivi amministrativi volti all'individuazione/selezione dei singoli interventi da finanziare sul PNRR devono dunque prevedere il rispetto dei seguenti principi e obblighi:

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

all'individuazione/selezione dei singoli interventi da finanziare sul PNRR dovranno prevede meccanismi di selezione (es.: criteri di valutazione) che consentano l'individuazione di progetti di qualità in grado di poter contribuire agli obiettivi del PNRR e consentire il pieno conseguimento di target e milestone nei termini previsti[43].

a) principio del "*non arrecare danno significativo*" (cd. "*Do No Significant Harm*" - DNSH), secondo il quale nessuna misura finanziata dagli avvisi deve arrecare danno agli obiettivi ambientali
b) principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale (cd. tagging) teso al conseguimento e perseguimento degli obiettivi climatici e della transizione digitale, qualora pertinente per la tipologia di intervento considerata;
c) obbligo di conseguimento di target e milestone e degli obiettivi finanziari con eventuale previsione di clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti, nei tempi assegnati e di riassegnazione delle somme per lo scorrimento delle graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo
d) obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento, ossia che non ci sia una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse ordinarie da Bilancio statale;
e) obbligo di rispettare quanto specificamente previsto dall'art. 1 del decreto legge 80/2021 ss.mm.ii. relativamente all'ammissibilità dei costi per il personale secondo cui le Amministrazioni centrali titolari di interventi possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese di personale specificamente destinato a realizzare progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto;
f) obblighi in materia di comunicazione e informazione, attraverso l'esplicito riferimento al finanziamento da parte dell'Unione europea e all'iniziativa *Next Generation EU*;

Nell'attuazione del PNRR sono inoltre da considerare le seguenti priorità trasversali:
• rispetto e promozione della parità di genere;
• protezione e valorizzazione dei giovani teso a garantire l'attuazione di interventi e riforme a beneficio diretto e indiretto per le future generazioni;
• superamento dei divari territoriali.

[43] Parimenti significative sono le Linee guida pubblicate in data 30 agosto 2021 dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile e dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC. In particolare, in base a tale Linee Guida le informazioni necessarie per definire le caratteristiche dell'opera da introdursi nel PFTE non sono solo tutte le indagini e le diagnosi volte a definire le caratteristiche ingegneristiche e di sicurezza, ma anche la Relazione sulla sostenibilità della stessa, ovvero la sua efficienza energetica e il contributo che deve portare ai target di decarbonizzazione, puntando il PFTE inoltre a valorizzare gli schemi di economia circolare e i requisiti ambientali nella scelta dei materiali.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Appendice 2: Le attività di monitoraggio delle operazioni di PPP[44]

Analisi dell'andamento dei progetti di PPP

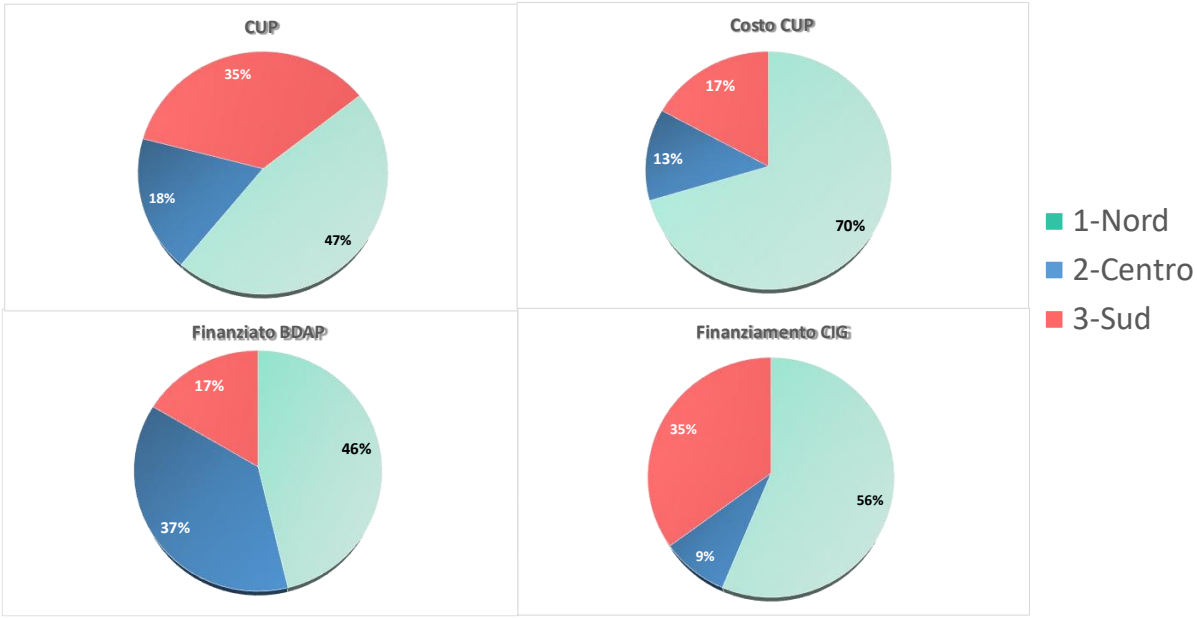
Il sistema di monitoraggio basato sul CUP, avviato solo nel 2021, non ha potuto intercettare tutti i progetti afferenti al PPP, anche messi in programmazione in precedenza, pur essendo comunque in grado di identificare le opere di maggiore rilevanza e dando modo di effettuare le analisi di scenario che si riportano nel seguito e i cui risultati consentono di apprezzare le positive tendenze nel settore.

Per le opere PPP monitorate, la Figura A2.1 espone la ripartizione, in percentuale, per ciascuna delle 3 aree territoriali italiane, nord, centro e sud, tra il numero dei CUP, il relativo valore del costo degli interventi in fase progettuale, il valore finanziato dal sistema BDAP di RGS e l'importo di finanziamento dei CIG da BDNCP di ANAC. L'analisi effettuata sulle opere PPP indica che quasi la metà dei progetti degli ultimi 11 anni è stata registrata in regioni del nord (46,5%), e solo il restante tra centro (18,0%) e sud Italia (35,4%).

[44] Paragrafo redatto a cura dell'Ufficio V – Monitoraggio degli investimenti pubblici del DIPE, aggiornato al mese di luglio 2022; hanno collaborato alla stesura del documento: Cons. Giovanni Marini, Dott. Marco Doglia, Dott. Andrea Chiacchiararelli, Dott.ssa Silvia Nicoletta Luciana Capolla, Dott. Davide Aromando, Ing. Stefano Corsini.
Per l'attività di impulso, indirizzo e coordinamento in materia di monitoraggio degli investimenti pubblici nonché per il miglioramento del Sistema CUP, merita una menzione particolare il contributo, fatto di competenza, genialità e dedizione, del Cons. Giovanni Marini, prematuramente scomparso nel gennaio 2022 mentre questa relazione era ancora in corso di redazione.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura A2.1: Progetti di PPP nel periodo 2010-2021 – ripartizione geografica (valori %)



Il Codice dei Contratti Pubblici: relazione con i progetti PPP

Il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ha regolato la materia degli appalti pubblici di lavori, forniture, servizi e concessioni a partire dal 7 luglio 2006; il legislatore, con l'articolo 3, comma 15-ter del D. Lgs. 163/2006, non ha dato però una definizione dal valore giuridico, ma si è limitato a una formulazione riassuntiva, con un elenco esemplificativo dei contratti ricompresi in siffatta categoria. Successivamente, la vera prima codificazione del contratto di partenariato pubblico-privato la si deve alla modificazione introdotta all'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152, più avanti integrato dall'articolo 44, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27. Solo con la Legge 27/2012, infatti, vennero aggiunte, al mero elenco di contratti, le fattispecie giuridiche che, ai sensi dell'allora vigente Codice dei contratti pubblici, rientravano nelle operazioni di PPP. Quanto sopra,

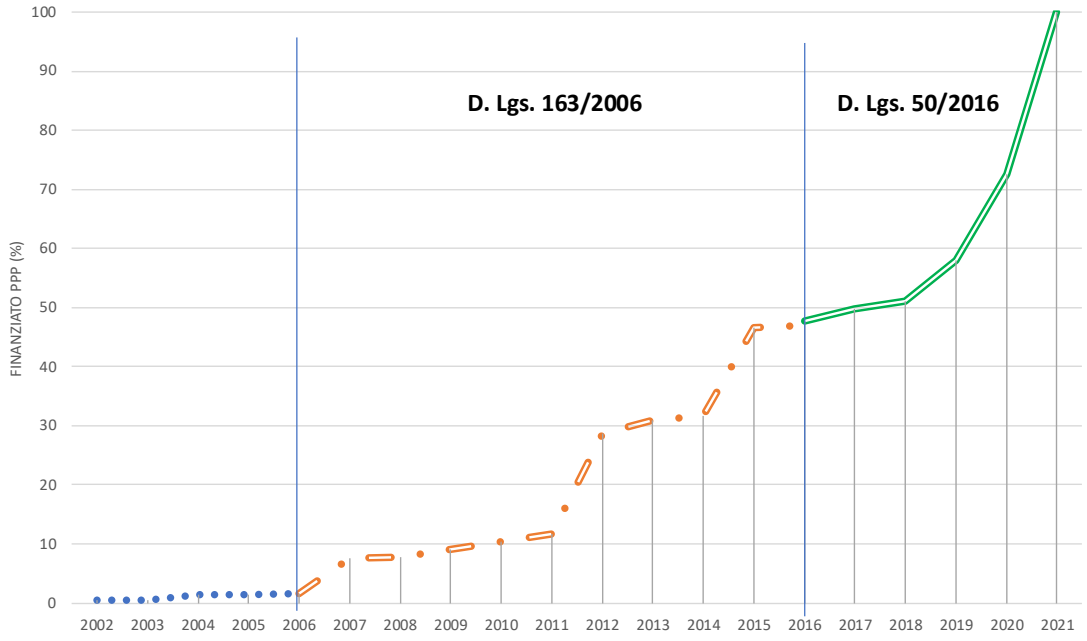
Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

ricalcato sull'analisi dei progetti elaborati dalle banche dati, porta in qualche modo a confermare l'andamento dei PPP in Italia, in corrispondenza alle epoche normative della disciplina codicistica.

Un'interessante analisi è stata, quindi, quella di mappare i contratti relativi agli interventi di PPP nel corso del periodo 2002-2021 per comprendere il loro andamento temporale, come rappresentato in Figura A2.2, dove è riportata la curva cumulata del valore di importo finanziato per operazioni di PPP, in termini percentuali sul totale dal 2002 e il 2021. Il tratto iniziale, graficamente rappresentato con tratteggio a punto blu, riporta i dati d'avanzamento finanziario nel periodo ante D. Lgs. 163/2006. Il tratto centrale è relativo al trend degli importi dei contratti di PPP da luglio 2006, data di entrata in vigore del D.lgs. 163/2016, fino alla nuova disciplina del D. Lgs. n. 50 del 19 aprile 2016. Il tratto riportato in linea continua verde, da ultimo, rappresenta l'andamento dei contratti dal 2016 a fine 2021. Come si può notare, solo a partire dal 2011, le operazioni di PPP registrano un forte incremento. L'aspetto assume una valenza ancora più decisa con il nuovo Codice dei contratti pubblici ex D. Lgs. 50/2016. Si evidenzia, infatti, che l'andamento finanziario dei progetti PPP cresce in misura rilevante in coincidenza con l'entrata in vigore del Codice (linea verde continua nella Figura A2.2).

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura A2.2: Distribuzione cumulata del valore di importo finanziato per operazioni di PPP, in termini percentuali sul totale dal 2002 e il 2021



In base ai risultati emersi dalle elaborazioni dai sistemi di interoperabilità di BDNCD e CUP, nelle tabelle/figure che seguono, prendendo come dato di riferimento il valore dei contratti di PPP, viene illustrata la modalità con la quale i soggetti hanno utilizzato lo strumento negli anni. Se, infatti, i dati a disposizione appaiono non significativi fino all'entrata in vigore del Codice del 2006, si rileva una crescita dei valori dei contratti di circa il 45% nel decennio dal 2006 al 2016, e un'importante impennata a partire dal secondo trimestre del 2016. I dati monitorati offrono uno spaccato delle opere PPP in chiaroscuro: da un lato si sarebbero attesi numeri ben più importanti, ma questo come detto conferma l'andamento timido dello strumento in Italia, alla pari del resto d'Europa; dall'altro, come si può notare nella Tabella A2.1 e nella Figura A2.3, alcune regioni sembrerebbero più "virtuose" di altre.

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

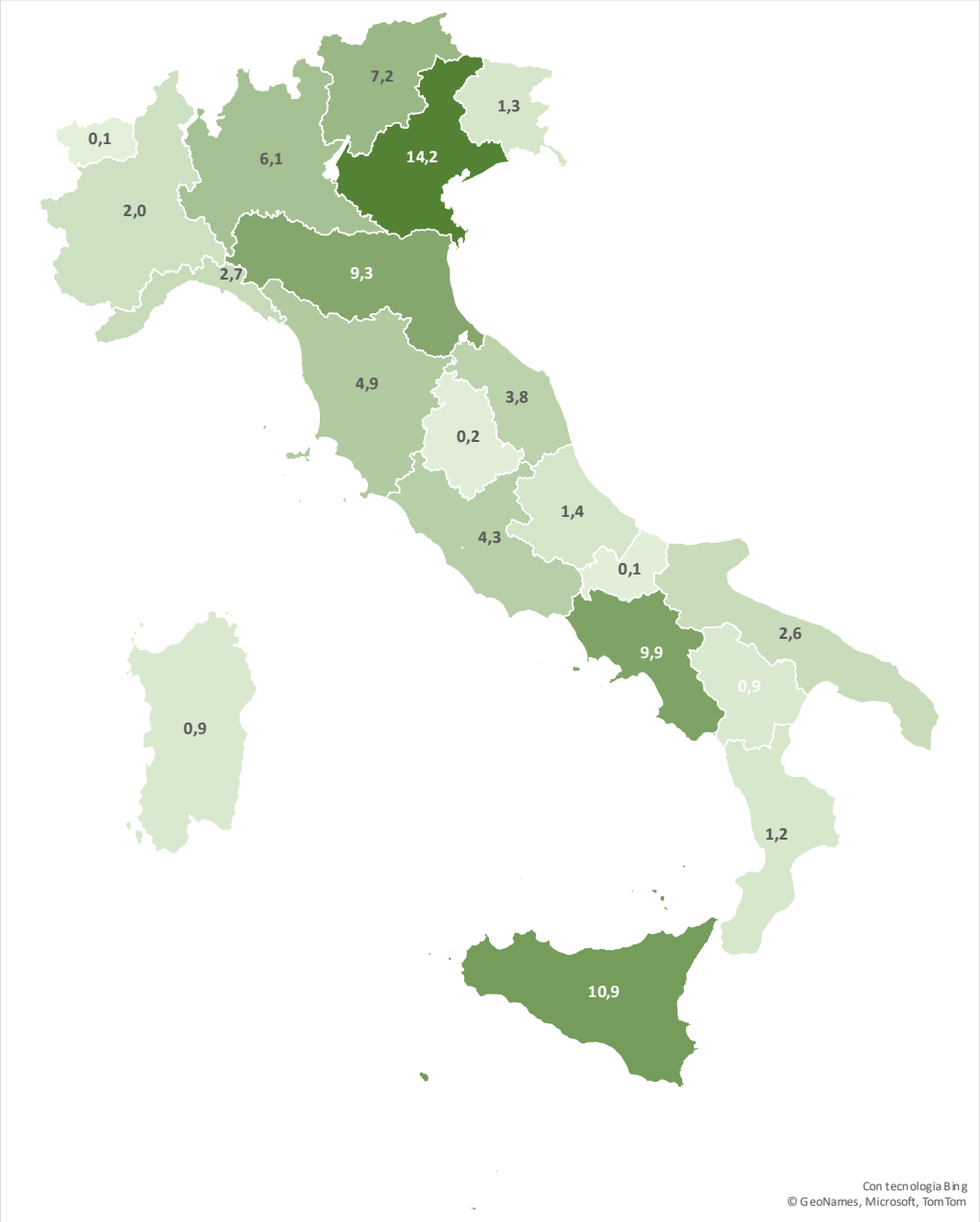
Tabella A2.1: Distribuzione degli importi delle operazioni di PPP rispetto alle epoche normative (percentuale rapportata al totale delle operazioni nel periodo 2002-2021)

	ante lug. 2006		lug. 2006 - apr. 2016		mag. 2016 - dic. 2021	
	mln x euro	%	mln x euro	%	mln x euro	%
ABRUZZO	-	-	228,68	0,6	559,60	1,4
BASILICATA	-	-	103,09	0,3	350,31	0,9
CALABRIA	-	-	399,69	1,0	487,54	1,2
CAMPANIA	131,46	0,3	348,67	0,9	4.022,00	9,9
EMILIA-ROMAGNA	-	-	472,61	1,2	3.780,22	9,3
FRIULI-VENEZIA GIULIA	-	-	391,61	1,0	526,46	1,3
LAZIO	0,50	0,0	904,60	2,2	1.724,82	4,3
LIGURIA	-	-	572,62	1,4	1.105,78	2,7
LOMBARDIA	22,95	0,1	431,24	1,1	2.458,87	6,1
MARCHE	-	-	62,56	0,2	1.548,66	3,8
MOLISE	-	-	8,32	0,0	24,99	0,1
PIEMONTE	22,12	0,1	456,40	1,1	807,57	2,0
PUGLIA	248,39	0,6	336,11	0,8	1.038,84	2,6
SARDEGNA	-	-	111,29	0,3	362,45	0,9
SICILIA	7,28	0,0	4.218,38	10,4	4.405,84	10,9
TOSCANA	18,19	0,0	233,19	0,6	1.983,81	4,9
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	-	2.551,16	6,3	2.908,13	7,2
UMBRIA	15,43	0,0	55,66	0,1	83,52	0,2
VALLE D'AOSTA	-	-	8,17	0,0	21,93	0,1
VENETO	241,15	0,6	5.072,75	12,5	5.763,34	14,2
ITALIA (*)	-	-	3,25	0,0	6.540,08	16,1
totale	**707,47**	**1,7**	**16.970,04**	**41,9**	**40.504,76**	**100,0**

Note: (*) opere a rilevanza nazionale

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Figura A2.3: Distribuzione geografica degli importi delle operazioni di PPP (percentuale rapportata al totale delle operazioni nel periodo 2002-2021)



Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA - DIPE

Via della Mercede 9 – ROMA

PEC: dipe.cipe@pec.governo.it

Email: dipe.ppp@governo.it

La relazione è pubblicata sul sito web:

https://www.programmazioneeconomica.gov.it/pubblicazioni-ppp/

Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN