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

Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2023 in materia di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto



LUGLIO 2024

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

Hanno coordinato il lavoro:

Il Capo Dipartimento Bernadette Veca

Il Coordinatore PPP Marco Tranquilli

Il Segretario del NARS Giuseppe Surdi

Hanno collaborato alla stesura del documento gli esperti della struttura tecnica del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità Paola Balzarini, Gian Luca Calvi, Marco Carpinelli, Lisa Grossi, Lamberto Grutter, Simone Lucattini, Michele Mongelli, Luigi Tretola e gli esperti del Nucleo tecnico per il coordinamento della politica economica Alberto Gambino, Margherita Interlandi, Riccardo Raimondo, Angelo Salvi, Fabrizio Zulli.

Nella presente Relazione figura altresì un approfondimento a cura dell'ISTAT - Direzione Centrale Contabilità Nazionale (par. 5.3).

Hanno supportato le attività del DIPE in materia di PPP e curato l'*editing* di testi e grafici: Cinzia Barone e Claudia Cuna, componenti della Segreteria PPP e NARS.

Sito Web istituzionale: www.programmazioneeconomica.gov.it

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

INDICE

1. Introduzione **3**
2. Le principali novità normative in materia di PPP nel corso del 2023 **5**
2.1. Il D. Lgs. n. 36/2023 e la nuova disciplina del Partenariato Pubblico Privato 5
2.2. DPCM 26 settembre 2023, recante "Regolamento interno del nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità e disposizioni concernenti la struttura tecnica di esperti a supporto del NARS e del DIPE" 15
3. Le principali questioni interpretative della giurisprudenza amministrativa, contabile ed il contributo dell'ANAC **17**
4. L'attività di assistenza agli enti concedenti e la pareristica obbligatoria **26**
5. Il monitoraggio delle operazioni in PPP **39**
5.1 Il portale web sul PPP 39
5.2 Operazioni di Partenariato Pubblico Privato monitorate tramite il portale RGS 41
5.2.1. Identificazione dei macro-indicatori di informazione 41
5.2.2 Classificazione e aggregazione delle informazioni 42
5.3 Contratti di Partenariato Pubblico Privato (PPP) e contratti di Efficientamento Energetico-EPC classificati dall'ISTAT dal 2010 al 2023 45
5.3.1 Il monitoraggio PPP dell'ISTAT 49
5.3.2 Il monitoraggio dell'ISTAT degli EPC 56
6. La promozione del PPP e i rapporti di collaborazione con Enti e Istituzioni **59**
6.1 Il protocollo d'intesa DIPE - CDP 59
6.2 La collaborazione istituzionale DIPE - SNA 60
6.4 Protocollo d'intesa DIPE - IFEL 62
6.5 Le attività internazionali 63
7. Considerazioni conclusive **64**

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

1. Introduzione

La presente Relazione illustra le attività svolte nel corso del 2023 dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE), con specifico riguardo alle competenze ad esso attribuite dalla legislazione vigente in tema di Partenariato Pubblico Privato (PPP).

Il PPP, per le sue caratteristiche di cooperazione di lungo periodo tra soggetto pubblico e soggetto privato e per la sua flessibilità operativa, costituisce uno strumento importante per realizzare e gestire opere e servizi per la collettività. La collaborazione tra amministrazioni pubbliche e operatori privati attrezzati e competenti, sulla base di contratti equi, può consentire la realizzazione di interventi di interesse pubblico attraverso l'apporto di risorse economiche e finanziarie e di competenze professionali, sia per iniziative più significative per dimensioni economiche, sia per quelle opere e servizi di importo ridotto e talvolta di grande impatto sociale.

Il Codice dei contratti pubblici - di cui al D.L.gs. n. 36/2023 (di seguito "Codice dei contratti" o "Codice") - ha innovato il quadro di riferimento per lo sviluppo del PPP, che può essere favorito fornendo alle Amministrazioni interessate a sviluppare operazioni di partenariato un supporto tecnico terzo per la valutazione degli aspetti economico-finanziari, giuridico-legali e tecnici e diffondendo una adeguata cultura del partenariato attraverso opportune iniziative di formazione e informazione. Il DIPE è impegnato in tal senso sia nell'attività di supporto agli enti concedenti attraverso pareri facoltativi e obbligatori, sia nella diffusione delle competenze e conoscenze attraverso attività formative e collaborazioni istituzionali volte a innalzare la cultura di base propedeutica all'utilizzo consapevole di tale strumento.

La presente Relazione illustra anzitutto, in tale cornice, le principali novità normative in materia di PPP intervenute nell'anno, a partire dall'entrata in vigore del Codice che reca una rinnovata disciplina del Partenariato Pubblico Privato, anche con riferimento al ruolo di tutte le Istituzioni coinvolte, tra cui il DIPE, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) e il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS), e dà inoltre conto dell'intervenuta riorganizzazione di cui al D.P.C.M. 26 settembre 2023, recante il "*Regolamento interno del nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità e disposizioni concernenti la struttura tecnica di esperti a supporto del NARS e del DIPE*", che ha previsto un'unica struttura di esperti a supporto sia del NARS che del DIPE (cap. 2).

Sono, inoltre, sinteticamente illustrate le principali questioni interpretative inerenti a tematiche connesse al PPP affrontate dalla giurisprudenza amministrativa, da quella contabile e dall'ANAC nel corso del 2023. In particolare, pur rilevando che si tratta, nella maggior parte dei casi, di

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

pronunce relative a procedure disciplinate dal previgente D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, la Relazione si sofferma su alcuni aspetti peculiari ritenuti rappresentativi di principi validi anche nell'assetto normativo dell'attuale Codice, come, ad esempio, la responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione o la funzione del Piano Economico e Finanziario (cap. 3).

Vengono poi descritte le attività di supporto e assistenza rese dal DIPE agli enti concedenti, su istanza facoltativa, e le attività relative alla pareristica obbligatoria svolte nel corso del 2023. In particolare, la Relazione si sofferma sull'espressione dei pareri preventivi e obbligatori e non vincolanti, resi di concerto con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), sulle operazioni di PPP nei casi previsti dalla legge, quali quelle rientrati nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di importo superiore ai 10 milioni di euro (art. 18 bis, comma 3, del D.L. 36/2022, convertito dalla L. 79/2022) e quelle di interesse statale, o finanziate con contributo a carico dello Stato, il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 50 milioni di euro e inferiore a 250 milioni di euro (art. 175, comma 3, del Codice - cap. 4).

La Relazione si sofferma, quindi, sul monitoraggio delle operazioni in partenariato: il Codice dei contratti ha infatti specificato che il monitoraggio delle operazioni di PPP è affidato al DIPE e a RGS, i quali lo esercitano tramite l'accesso ad apposito portale. La Relazione, oltre all'analisi delle operazioni di PPP in Italia monitorate dal DIPE tramite accesso al suindicato portale RGS, riporta inoltre l'attività di classificazione sui contratti di PPP e di efficientamento energetico (EPC) dal 2010 al 2023 a cura dell'ISTAT (cap. 5).

La Relazione descrive, infine, le attività di promozione del PPP svolte nel 2023, che si presentano di particolare rilevanza istituzionale, nonché i rapporti di collaborazione tra il DIPE e gli altri enti ed istituzioni operanti in materia.

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

2. Le principali novità normative in materia di PPP nel corso del 2023

2.1. Il D. Lgs. n. 36/2023 e la nuova disciplina del Partenariato Pubblico Privato

La principale novità in tema di partenariato pubblico-privato è l'entrata in vigore - dal 1° marzo 2023 e con efficacia dal 1° luglio 2023 - del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, attuativo della delega conferita al Governo con la legge 21 giugno 2022, n. 78 (la cui approvazione rappresentava uno specifico traguardo del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza).

La sistematica del Codice dei contratti pubblici e le norme quadro sul PPP

Il Codice dei contratti riserva al Partenariato Pubblico Privato (e ai singoli istituti riconducibili a tale nozione) il Libro IV, denominato «*Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni*». La disciplina recata dal Codice è, nelle intenzioni del legislatore, esaustiva e auto-inclusiva e il Partenariato Pubblico Privato si presenta come un micro-sistema autonomo nell'ambito del più generale contesto della contrattualistica pubblica disciplinata dal Codice stesso. Dunque, anche ai fini ermeneutici, i rinvii alle norme in materia di appalto contenute nelle altre parti del nuovo Codice sono limitati entro specifici richiami.

Dal punto di vista sistematico, il menzionato Libro IV si articola in sei parti, la prima è dedicata alle "*Disposizioni generali*", la seconda tratta "*Dei contratti di concessione*", la terza "*Della locazione finanziaria*", la quarta "*Del contratto di disponibilità*", la quinta contiene le "*Altre disposizioni in materia di partenariato pubblico-privato*" e la sesta raccoglie la disciplina "*Dei servizi globali*".

La prima novità rispetto al passato risiede nell'introduzione di una nozione generale di PPP quale "*operazione economica*".

La Parte I contiene due disposizioni di portata generale, attraverso le quali il legislatore ha inteso ridefinire la nozione di Partenariato Pubblico Privato e la disciplina che, rispetto a tale istituto, impegna gli enti concedenti ad adottare iniziative in materia di programmazione, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio dei partenariati.

Il legislatore ha optato per una nozione di PPP di tipo descrittivo, in ragione della quale, alla ricorrenza di determinate caratteristiche, è possibile qualificare una determinata operazione entro la specifica fattispecie partenariale.

In buona sostanza, si è affrancato il Partenariato Pubblico Privato dalla precedente qualificazione di tipo contrattuale elevandolo a *genus*; sul piano definitorio il nuovo art. 174 qualifica - come detto - il Partenariato Pubblico Privato (non più come un contratto ma) come una operazione economica, che può realizzarsi attraverso le predette tipologie contrattuali o

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

anche attraverso il ricorso a figure atipiche di contratto, purché dirette a realizzare interessi meritevoli di tutela (c.d. PPP contrattuale), oppure attraverso la costituzione di una società a partecipazione pubblica disciplinata dal decreto legislativo 9 agosto 2016 n. 175, "*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (c.d. PPP istituzionale).

A tal fine, l'art. 174 si occupa anzitutto di definire le caratteristiche in presenza delle quali un'operazione economica può qualificarsi come Partenariato Pubblico Privato:

- ✓ l'instaurazione di un rapporto di lungo periodo tra un ente concedente e uno o più partner privati, finalizzato al raggiungimento di un interesse pubblico. In proposito, ai sensi del successivo art. 178 del Codice, la durata massima non può superare il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno del capitale investito, e tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti;
- ✓ la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto deve provenire in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in virtù del rischio operativo assunto dalla medesima;
- ✓ il ruolo dell'operatore economico che deve realizzare e gestire il progetto. La parte pubblica, invece, si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, verificandone l'attuazione;
- ✓ il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi deve essere allocato in capo al soggetto privato.

Innovativa è anche l'altra disposizione di carattere generale, l'art. 175, che mira a porre rimedio a una delle criticità che hanno sinora contribuito a limitare la diffusione del Partenariato Pubblico Privato, ovverosia la limitata capacità di programmazione da parte delle pubbliche amministrazioni. A tal fine viene introdotto l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di adottare un programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di Partenariato Pubblico Privato, diretto a individuare gli interventi che, in base a una preventiva valutazione del loro grado di complessità, delle capacità e delle competenze progettuali dell'amministrazione, della disponibilità di risorse finanziarie e delle possibili economie conseguibili mediante impiego di sistemi innovativi, si prestano a essere realizzati con l'impiego di strumenti di tipo partenariale, senza che in questa fase le pubbliche amministrazioni siano tenute a indicare la specifica tipologia contrattuale cui far riferimento.

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

In considerazione della complessità dei progetti, il Codice precisa che i relativi contratti di PPP possono essere stipulati solo da enti concedenti "qualificati", previsti dall'art. 63 e dall'Allegato II.4 del Codice.

L'altro aspetto su cui prova a incidere il legislatore riguarda la particolare attenzione che gli enti concedenti devono prestare alla concreta fattibilità e convenienza dell'utilizzo del PPP; in particolare si prevede, al comma 2 dell'art. 175, che il ricorso al Partenariato Pubblico Privato sia preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, che deve essere condotta secondo specifici parametri posti dallo stesso art. 175: i) l'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, ii) le condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, iii) l'efficiente allocazione del rischio operativo, iv) la capacità di generare soluzioni innovative, v) la capacità di indebitamento dell'ente e vi) la disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale. Inoltre, ai fini della valutazione, la norma prevede che si debba confrontare la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente.

I commi 3 e 4 dell'art. 175 interessano direttamente il DIPE, il CIPESS e il NARS.

Nei casi di progetti di interesse statale oppure di progetti finanziati con contributo a carico dello Stato, per i quali non sia già previsto che si esprima il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti secondo la formula del PPP, il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 250 milioni di euro, richiedono parere, ai fini della valutazione preliminare di cui al comma 2, al CIPESS, sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).

Nei casi in cui non sia prevista l'espressione del CIPESS, i predetti enti concedenti, nei casi di progetti di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato, quando l'ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 50 milioni di euro e inferiore a 250 milioni di euro, devono richiedere un parere preventivo, non vincolante, al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale parere è emesso di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

Ai sensi dell'art. 3 dell'Allegato I.1 sono "*opere pubbliche di interesse statale*" "*le opere eseguite dalle amministrazioni statali o comunque le opere insistenti su aree statali, nonché le opere da realizzarsi da ogni altro ente istituzionalmente competente, destinate a servire interessi pubblici non limitati al territorio di una singola regione*".

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

È poi prevista, in ogni caso, la possibilità per regioni ed enti locali di richiedere il parere al DIPE quando la complessità dell'operazione contrattuale lo richieda.

In buona sostanza, è dunque introdotta nel Codice dei contratti una disposizione simile a quella che era già prevista dall'art. 18-*bis*, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, con riferimento ai progetti finanziati dal PNRR di importo superiore, in tal caso, ai 10 milioni di euro.

La norma del Codice prevede, in particolare, ai fini della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità (prevista dal comma 2 dell'art. 175), che gli enti concedenti siano tenuti a richiedere un parere, a seconda dei casi, al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), sentito il NARS, o al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica di concerto con RGS, prima della pubblicazione del bando di gara, in caso di progetto a iniziativa pubblica, ovvero prima della dichiarazione di fattibilità, in caso di progetto a iniziativa privata.

Altra novità rilevante è l'introduzione della figura del Responsabile Unico del progetto di partenariato, il quale è nominato dall'ente concedente sentito l'operatore economico: il RUP coordina e controlla, sotto il profilo tecnico e contabile, l'esecuzione del contratto, verificando costantemente il rispetto dei livelli di qualità e quantità delle prestazioni. Ciò rileva soprattutto in considerazione del fatto che nel Codice previgente la P.A. doveva esercitare il controllo mediante sistemi di monitoraggio definiti da linee guida dell'ANAC, e non da una figura specifica come quella del RUP.

Oltre al controllo svolto dal RUP sul singolo progetto, il monitoraggio di tutti i progetti realizzati in PPP è affidato al DIPE e a RGS, presso la quale è istituita un'apposita banca dati.

Le concessioni

La Parte II del Libro IV disciplina la principale tipologia contrattuale caratterizzante il Partenariato Pubblico Privato, ovverosia la concessione.

La pietra angolare della normativa in tema di concessioni è l'art. 177 del Codice, che definisce e disciplina la traslazione del rischio operativo, prevedendo al comma 1 che l'aggiudicazione di una concessione «*comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta o da entrambi*», e specificando che «*per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto*» mentre «*per rischio dal lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto*».

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

I successivi commi chiariscono meglio che «*si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario*» (comma 2, che recepisce il contenuto dell'art. 5, co. 1, della Direttiva 2014/23/UE) e che «*il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti. Non rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore*» (comma 3).

Il comma 4 dell'art. 177 rielabora, semplificandola, la qualificazione normativa delle opere in cui la pubblica amministrazione è il principale acquirente dei servizi, identificate con quelle in cui il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore dipende esclusivamente dalla fornitura del servizio o del bene, «*comprendenti un rischio soltanto sul lato dell'offerta*» (casi in cui il privato realizza l'infrastruttura e successivamente rende direttamente all'amministrazione servizi legati all'opera). Sotto questo profilo, il Codice stabilisce che «*nelle operazioni economiche comprendenti un rischio soltanto sul lato dell'offerta il contratto prevede che il corrispettivo venga erogato solo a fronte della disponibilità dell'opera*»; il medesimo contratto deve inoltre prevedere «*un sistema di penali che riduca proporzionalmente o annulli il corrispettivo dovuto all'operatore economico nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, di ridotta o mancata prestazione dei servizi, oppure in caso di mancato raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi della prestazione assunta dal concessionario*». Il nuovo art. 177, comma 4, stabilisce inoltre che le variazioni del corrispettivo devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme dell'investimento, dei costi e dei ricavi.

La fattispecie è strutturata in linea di continuità con quanto stabilito nel precedente D.Lgs. n. 50 del 2016 all'art. 180.

L'altro concetto determinante nell'ambito del contratto di concessione è quello dell'equilibrio economico-finanziario, definito al comma 5 dell'art. 177, secondo cui con tale espressione si intende «*la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. L'equilibrio economico-finanziario sussiste quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale*

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

di debito e di remunerare il capitale di rischio». La norma in esame impone che l'assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione sia tale da garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario.

Inoltre, se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno, che può consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti (comma 6). La norma prevede però che «*non si applicano le disposizioni sulla concessione, ma quelle sugli appalti, se l'ente concedente attraverso clausole contrattuali o altri atti di regolazione settoriale sollevi l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto*».

Nel Codice viene eliminato il riferimento all'ammontare massimo del prezzo a carico dell'amministrazione, che in precedenza non poteva essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari (secondo quanto previsto nell'art. 165 del precedente Codice), rimettendo così integralmente alla pubblica amministrazione la decisione sull'*an* e sul *quantum* della partecipazione finanziaria pubblica, fermo restando da un lato che la contribuzione pubblica deve essere quella necessaria e sufficiente per il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e che, in ogni caso, la compartecipazione del privato deve essere "*significativa*". Il predetto limite resta peraltro ai fini della contabilizzazione *off balance* dell'operazione, atteso che, laddove venga riscontrato che il contributo pubblico sia stato riconosciuto in misura superiore alla percentuale indicata nelle decisioni Eurostat e calcolato secondo le modalità ivi previste, non ne è consentita la contabilizzazione fuori bilancio (comma 7).

L'art. 174, comma 3, ultima parte, del Codice chiarisce che l'affidamento e l'esecuzione dei contratti di concessione sono disciplinati da un sistema di disposizioni (di cui ai Titoli II, III e IV della Parte II) comuni a tutti i contratti di PPP.

La fase di aggiudicazione

Anche le disposizioni concernenti la fase di aggiudicazione sono state fatte oggetto di revisione da parte del legislatore, nella prospettiva di garantire la piena conformità del diritto interno a quello euro-unitario, di cui alla Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014. Merita a tal proposito menzione quanto stabilito dall'art. 183, al comma 6 in tema di digitalizzazione («*l'ente concedente assicura il ricorso alla digitalizzazione della procedura secondo le norme di cui al Libro I, Parte II. L'utilizzo di supporti e modalità digitali garantisce la trasparenza della procedura e l'imputabilità degli atti*»), al comma 7 in tema di dialogo competitivo («*l'ente concedente può condurre liberamente negoziazioni con i candidati*

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

e gli offerenti. L'oggetto della concessione, i criteri di aggiudicazione e i requisiti minimi non sono modificati nel corso delle negoziazioni. Tali negoziazioni sono condotte di regola attraverso un dialogo competitivo ai sensi dell'articolo 74») e al comma 8 in tema di verifica delle condizioni di partecipazione e di requisiti, che devono essere non discriminatori e proporzionati («*l'ente concedente verifica le condizioni di partecipazione relative alle capacità tecniche e professionali e alla capacità finanziaria ed economica dei candidati o degli offerenti, sulla base di autocertificazioni o referenze che devono essere presentate come prova in base ai requisiti specificati nel bando di concessione; i requisiti sono non discriminatori e proporzionati all'oggetto della concessione. Le condizioni di partecipazione sono correlate e proporzionali alla necessità di garantire la capacità del concessionario di eseguire la concessione, tenendo conto dell'oggetto della concessione e dell'obiettivo di assicurare la concorrenza effettiva*»).

Innovativa anche la disciplina contenuta nell'art. 185 con riferimento ai criteri di aggiudicazione, che ancora una volta mira ad allineare la disciplina nazionale con quella euro-unitaria. I criteri di aggiudicazione devono essere oggettivi, tali da assicurare una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'ente concedente. Tali criteri sono indicati in modo decrescente a seconda dell'importanza e devono essere connessi all'oggetto della concessione; includono anche criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione. Va, inoltre, segnalato che, in deroga al criterio dell'elencazione per "importanza", il comma 4 dell'art. 185 prevede la possibilità per l'ente che riceve una soluzione innovativa che non avrebbe potuto prevedere nemmeno con l'ordinaria diligenza, di modificare l'ordine di importanza dei criteri di aggiudicazione. In tal caso, l'ente informa tutti gli offerenti in ordine alla modifica dell'ordine dei criteri ed emette un nuovo invito a formulare offerte.

L'art. 187 del Codice introduce una disposizione non prevista nel decreto legislativo n. 50 del 2016 (se non attraverso il rinvio al vecchio art. 36): si tratta della disciplina dei contratti di concessione di valore inferiore alla soglia europea (fissata dall'articolo 14, comma 1, lettera a, del Codice), per l'affidamento dei quali l'ente concedente può procedere «*mediante procedura negoziata, senza pubblicazione di un bando di gara, previa consultazione, ove esistenti, di almeno 10 operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici*», ferma comunque la facoltà per l'ente concedente di affidare gli stessi contratti di concessione mediante le procedure di gara in materia di PPP, disciplinate dal Titolo II del Libro IV. La norma in commento precisa, inoltre, che ai contratti di importo inferiore alla soglia europea si applicano le norme sull'esecuzione di cui al successivo Titolo III.

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

La fase esecutiva

Le norme contenute negli artt. 188-192 del Codice disciplinano l'esecuzione del contratto di concessione. La disciplina del subappalto nelle concessioni, contenuta all'art. 188, torna alle origini, attraverso la previsione di rinvio semplice alle corrispondenti previsioni valevoli per l'appalto e contenute nell'art. 119; in un'ottica di semplificazione, viene pertanto abbandonata la scelta di definire con norme specifiche il subappalto qualora questo trovi applicazione nell'ambito di una concessione.

Se, per quanto attiene alle modifiche dei contratti durante il periodo di efficacia e senza una nuova procedura di aggiudicazione, l'art. 189 non stravolge nella sostanza il contenuto dell'art. 175 del Codice previgente, limitandosi ad allineare il nuovo testo alla lettera della Direttiva 2014/23/UE, ben più significativa appare la nuova previsione sulla cessazione del rapporto concessorio, contenuta nel nuovo art. 190, rubricato "*Risoluzione e recesso*", che segna il venir meno di ogni riferimento al potere di revoca per motivi di pubblico interesse; rispetto al vecchio testo (contenuto nell'art. 176 del Codice previgente), la principale novità è l'eliminazione di ogni riferimento ai poteri di autotutela dell'amministrazione aggiudicatrice e la riconduzione delle ipotesi di cessazione anticipata del contratto all'istituto privatistico del recesso.

Per quanto attiene alla risoluzione, l'art. 190 definisce al comma 1 alcune cause speciali di risoluzione; quindi, al comma 2, opera un formale rinvio agli articoli 1453 e seguenti del codice civile sia per i casi di inadempimento del concedente sia per quelli di inadempimento del concessionario, introducendo - per tali casi - l'obbligo di inserire nel contratto la previsione di «*una clausola penale di predeterminazione del danno e i criteri per il calcolo dell'indennizzo*» (in deroga ai criteri di quantificazione del danno di cui all'art. 1223 codice civile); definisce, infine, al comma 3, una particolare sequenza procedurale per la formalizzazione della risoluzione per cause imputabili al concessionario, finalizzata a consentire agli enti finanziatori di indicare un operatore economico che subentri al concessionario (c.d. *step-in right*).

Per quanto attiene invece al recesso, la principale novità del nuovo Codice (rispetto alla previgente disciplina della revoca) è il criterio di indennizzo del mancato guadagno, che non è più commisurato al dieci per cento del valore delle opere non ancora eseguite o del valore attuale dei ricavi risultanti dal PEF, ma a una percentuale compresa tra il due e il quindici per cento degli utili previsti nel PEF, da calcolarsi in base ad una valutazione che tenga conto delle circostanze, della tipologia di investimenti programmati e delle esigenze di protezione dei crediti dei soggetti finanziatori.

Innovativa è anche la norma contenuta nell'art. 191, che introduce per la prima volta una regolazione del subentro: sia quello "fisiologico", conseguente alla scadenza della concessione, sia quello conseguente alla cessazione anticipata del rapporto. La norma stabilisce al comma 1

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

che «*alla scadenza del periodo di affidamento e in conseguenza del nuovo affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali per la prosecuzione del servizio, in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili, sono assegnati al nuovo gestore. Analogamente si procede in caso di cessazione anticipata*»; analogamente (comma 2) sono ceduti «*al nuovo gestore i beni strumentali realizzati in attuazione dei piani di investimento concordati con l'ente concedente*». La norma prevede anche un indennizzo a carico del subentrante «*nel caso di durata dell'affidamento inferiore rispetto al tempo di recupero dell'ammortamento oppure di cessazione anticipata, per causa non attribuibile al concessionario*» (comma 3).

Novità si rinvengono anche nell'art. 192 del nuovo Codice, la norma che disciplina la revisione del contratto di concessione, oggi contenuta in una autonoma disposizione, che tuttavia non stravolge la sostanza di quanto in precedenza contenuto nell'art. 165, comma 6, del vecchio Codice. La nuova norma puntualizza, in particolare, i presupposti che legittimano la revisione («*al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, il concessionario può chiedere la revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti al momento della conclusione del contratto. L'alterazione dell'equilibrio economico e finanziario dovuto a eventi diversi da quelli di cui al primo periodo e rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono a carico della stessa*», comma 1) e prevede che in sede di revisione «*non è consentito concordare modifiche che alterino la natura della concessione, o modifiche sostanziali che, se fossero state contenute nella procedura iniziale di aggiudicazione della concessione, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione della concessione*» (comma 2).

Di specifico interesse per le attività del Dipartimento è quanto stabilito dal terzo comma, secondo cui «*nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato per le quali non sia già prevista l'espressione del CIPESS la revisione è subordinata alla previa valutazione del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), che emette un parere di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato*».

In caso di mancato accordo sul riequilibrio del piano economico-finanziario, la norma (comma 4) consente alle parti di recedere dal contratto.

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

La finanza di progetto

Diverse novità sono previste anche in materia di finanza di progetto, ora disciplinata agli artt. 193-195 del Codice non più quale tipologia contrattuale bensì quale modulo di affidamento di un contratto di PPP. La più significativa di queste è rappresentata dall'eliminazione della procedura a iniziativa pubblica (di cui ai precedenti commi 1-14 dell'art. 138 del D.Lgs. n. 50 del 2016), la cui articolazione risultava in definitiva una duplicazione della tradizionale procedura di affidamento della concessione. Altresì rilevante è poi la scelta di dedicare alla finanza di progetto a iniziativa privata una norma specifica, l'art. 193, che costituisce una procedura di aggiudicazione e che si contraddistingue in quanto l'iniziativa è assunta dal privato.

Dal punto di vista contenutistico la norma conferma gli elementi della proposta già individuati dalla precedente disciplina, stabilendo al comma 1 che «*gli operatori economici possono presentare agli enti concedenti proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori o servizi. Ciascuna proposta contiene un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione*». L'ente concedente valuta la fattibilità della proposta entro novanta giorni dalla sua presentazione (non più indicati come perentori nel Codice a differenza del previgente testo), invitando, se necessario, il promotore ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione (comma 2).

Se il promotore non apporta le modifiche richieste la proposta è respinta. In ogni caso, l'ente concedente conclude la procedura di valutazione con provvedimento espresso, pubblicato sul proprio sito istituzionale e oggetto di comunicazione ai soggetti interessati. Il progetto di fattibilità, una volta approvato, è inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente ed è posto a base di gara nei tempi previsti dalla programmazione.

Superando l'interpretazione giurisprudenziale formatasi con riferimento al previgente art. 183, comma 17, del vecchio Codice, il nuovo art. 193 prevede espressamente che «*la configurazione giuridica del soggetto proponente può essere modificata e integrata sino alla data di scadenza della presentazione delle offerte*».

La vigente disciplina semplifica anche gli aspetti concernenti le garanzie, eliminando anzitutto la previsione secondo cui il proponente doveva in passato presentare una garanzia provvisoria a corredo della propria proposta; tale garanzia provvisoria è richiesta ora solo all'atto della presentazione dell'offerta, secondo quanto stabilito dal comma 6 dell'art. 193, che rimanda all'art. 106 del Codice. La medesima norma rimanda poi anche all'art. 117 del Codice, al fine di imporre al concessionario le garanzie definitive per i lavori e per l'esecuzione del servizio.

La norma conferma il diritto di prelazione a favore del proponente (commi 4 e 8).

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

Le norme successive disciplinano le società di scopo, che il comma 1 dell'art. 194 rende obbligatorie per gli affidamenti superiori alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), stabilendo che «*il bando di gara per l'affidamento di una concessione nella forma della finanza di progetto prevede che l'aggiudicatario costituisca una società di scopo in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile*». Il successivo art. 198 comma 2 riconosce peraltro la facoltà di "*avvalersi, anche al di fuori della finanza di progetto, della facoltà di costituire una società di scopo*".

Gli investitori istituzionali, in sede di gara, possono soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale avvalendosi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti. Non è più dunque richiesto, nella fase della presentazione delle proposte, che gli investitori istituzionali posseggano i requisiti previsti dal bando.

Gli investitori istituzionali possono altresì impegnarsi a subappaltare, anche integralmente, le prestazioni oggetto del contratto di concessione a imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando, a condizione che il nominativo del subappaltatore venga comunicato, con il suo consenso, all'ente concedente entro la scadenza del termine per la presentazione dell'offerta.

Si richiamano poi gli articoli inerenti alla disciplina degli altri contratti di PPP: art. 196 (locazione finanziaria), 197 (contratti di disponibilità), 200 (contratti di rendimento energetico), 201 (partenariato sociale), 202 (cessione di immobili in cambio di opere).

Da ultimo, il Codice, all'articolo 175, comma 7, ha ribadito che il monitoraggio dei partenariati pubblici privati è affidato al DIPE e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), che lo esercitano tramite l'accesso al portale sul monitoraggio dei contratti di Partenariato Pubblico Privato istituito presso la stessa RGS. Mediante il suindicato portale (https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp) gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere le informazioni sui contratti stipulati, ivi comprese le evidenze dei contratti di Partenariato Pubblico Privato stipulati mediante apposito allegato al bilancio d'esercizio, con l'indicazione del codice unico di progetto (CUP) e del codice identificativo di gara (CIG), del valore complessivo del contratto, della durata, dell'importo del contributo pubblico e dell'importo dell'investimento a carico del privato.

2.2. DPCM 26 settembre 2023, recante "Regolamento interno del nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità e disposizioni concernenti la struttura tecnica di esperti a supporto del NARS e del DIPE"

Nel corso del 2023, come già evidenziato, sono intervenute significative novità normative in tema di Partenariato Pubblico Privato che, unitamente a quelle dell'anno 2022, hanno impattato significativamente sulle competenze del DIPE.

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

Le norme in materia di PPP intervenute nel corso del 2022 - in specie, il D.L. 30 aprile 2022, n. 36 "*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di resistenza e resilienza - PNRR*" (convertito con legge 29 giugno 2022, n. 79), nonché la legge 21 giugno 2022, n. 78 (avente ad oggetto la "*Delega al governo in materia di contratti pubblici*"), a cui ha fatto seguito, nel 2023, il Codice - hanno ampliato il novero dei tipi di Partenariato Pubblico Privato e, parimenti, il perimetro delle competenze assegnate al DIPE, che include il compito di favorire l'accesso a forme di Partenariato Pubblico Privato, tanto attraverso l'esercizio dell'attività consultiva, quanto di quella di monitoraggio, così come, ancora, attraverso l'ampliamento delle attività di promozione di questo strumento, nonché di raccolta e divulgazione dei dati.

In tale contesto è intervenuto il D.P.C.M. 26 settembre 2023, recante il "*Regolamento interno del nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità e disposizioni concernenti la struttura tecnica a supporto del NARS e del DIPE*".

In particolare, tenuto conto del complesso delle competenze assegnate al DIPE (a partire dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che ha disposto la soppressione dell'UTFP, trasferendone le funzioni e le competenze al DIPE) e al NARS (istituito con delibera CIPE 8 maggio 1996, n. 81) in materia di preliminare valutazione della corretta impostazione dei progetti presentati, in particolare rispetto alla allocazione dei rischi e alla contabilizzazione, le disposizioni del citato D.P.C.M. hanno inteso:

- ✓ "*razionalizzare e aggiornare le disposizioni inerenti alla composizione ed il funzionamento del NARS*" e "*assicurare un adeguato supporto tecnico-economico all'attività dello stesso NARS*";
- ✓ "*riorganizzare l'attività della struttura tecnica a supporto del NARS e del DIPE*" per il tramite di un *"modello organizzativo che garantisca un costante raccordo ed omogeneità nel metodo e nell'organizzazione del lavoro degli esperti in materia di investimenti pubblici e finanza di progetto a supporto del NARS e del DIPE*";
- ✓ "*addivenire a un unico testo coordinato che contempli sia il regolamento del NARS sia la disciplina degli esperti a supporto del NARS e del DIPE*".

Il decreto si articola in due capi: il capo 1 ha ad oggetto il nuovo regolamento interno del NARS, mentre il capo 2 reca le disposizioni concernenti la struttura tecnica di esperti a supporto del NARS e del DIPE.

Tra le principali novità contenute nel capo 2 va menzionata la disciplina, parzialmente innovativa, della "Struttura tecnica di esperti NARS e DIPE".

Risulta di immediata evidenza l'accorpamento degli esperti del NARS e del DIPE in un'unica struttura, articolata "in due aree funzionali". La struttura tecnica può essere composta sino a

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

un massimo di diciotto esperti, scelti tra coloro che abbiano maturato comprovata esperienza specifica almeno triennale in almeno una delle seguenti materie: investimenti pubblici; Partenariato Pubblico Privato e finanza di progetto; infrastrutture e servizi in concessione; revisione dei contratti di concessione e dei piani economico-finanziari; regolazione dei servizi di pubblica utilità in campo ferroviario e/o autostradale e/o aeroportuale e/o delle infrastrutture a rete.

Al Capo Dipartimento è riconosciuto un doppio ruolo apicale: questi è infatti, per un verso, Coordinatore del NARS e, per altro verso, "garante" del corretto svolgimento delle funzioni attribuite al DIPE (art. 7, comma 2).

Al di sotto del Capo Dipartimento è posto il segretario del NARS (art. 7, comma 3), di cui il Capo Dipartimento si avvale per "*le funzioni di coordinamento*"; è poi prevista la possibilità per quest'ultimo di nominare, sentito il Segretario del NARS un diverso Coordinatore (art. 7, comma 4) responsabile "*dell'area funzionale relativa alle attività di competenza del DIPE in materia di partenariato pubblico privato*".

Gli esperti sono nominati con decreto del Ministro o del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del CIPESS, su proposta del Capo del Dipartimento, e sono individuati attraverso un avviso pubblico, cui segue una manifestazione di interesse e, quindi, la formazione di un elenco con validità triennale, aggiornato annualmente. L'incarico ha una durata non inferiore a un anno e non superiore a quattro, prorogabile e rinnovabile. Il D.P.C.M. disciplina anche le cause di incompatibilità e il trattamento economico degli esperti.

Attraverso il descritto assetto organizzativo si è inteso garantire un'uniformità di approccio operativo agli articolati ambiti di intervento, anche in considerazione dell'evoluzione del quadro normativo e delle nuove competenze assegnate al DIPE.

3. Le principali questioni interpretative della giurisprudenza amministrativa, contabile ed il contributo dell'ANAC

Nel 2023 la giurisprudenza amministrativa ha affrontato alcune interessanti questioni interpretative inerenti alle tematiche connesse al Partenariato Pubblico Privato che, pur riferite nella maggioranza dei casi a procedure disciplinate dal previgente D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, esprimono principi idonei a costituire punti di riferimento anche nel nuovo assetto normativo delineato dal Codice dei Contratti di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Numerose sono state le pronunce relative alle fasi della procedura di finanza di progetto.

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

La giurisprudenza distingue, in particolare, tra la fase preliminare di individuazione del promotore e la successiva fase ad evidenza pubblica, finalizzata all'affidamento della concessione. Secondo il Consiglio di Stato, sez. V, 27.10.2023, n. 9298, la prima fase, ancorché in qualche misura procedimentalizzata, è connotata da ampia discrezionalità amministrativa, essendo volta alla scelta del progetto ritenuto di pubblico interesse. Tale prima fase è destinata a concludersi con un provvedimento, d'individuazione del progetto di interesse pubblico e quindi della costituzione della qualifica di promotore, immediatamente impugnabile, come emerge dalla sentenza del Consiglio Stato, sez. IV, 8.09. 2023, n. 8236, nonché da TAR Lazio, sez. I-*bis*, 13.03.2023, n. 4338. Il TAR del Lazio ha, inoltre, precisato (in linea con un consolidato orientamento giurisprudenziale) che il diritto di prelazione del promotore spetta esclusivamente se lo stesso non risulta aggiudicatario ed è, quindi, implicitamente subordinato alla presentazione, da parte dell'operatore, di un'offerta ammissibile, effettivamente comparata con le altre e collocata nella graduatoria finale in una posizione diversa dalla prima.

Con riferimento alla prima fase della procedura di finanza di progetto, la sentenza del TAR Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 02.01.2023, n. 1, ha, altresì, messo in luce come, a fronte di una pluralità di proposte presentante (ai sensi dell'art. 183, comma 15, D. Lgs. n. 50/2016), allorquando l'amministrazione abbia valutato una proposta come quella più rispondente all'interesse pubblico, ancorché necessitante di aggiustamenti e/o integrazioni, la stessa amministrazione può sviluppare una più mirata interlocuzione con la sola proponente, al fine di addivenire alla definitiva dichiarazione di fattibilità e pubblico interesse della proposta di Partenariato Pubblico Privato ed alla conseguente costituzione della qualifica di promotore.

La seconda fase della procedura costituisce, invece, secondo la giurisprudenza amministrativa, una vera e propria gara soggetta ai principi comunitari e nazionali dell'evidenza pubblica (così la citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 27.10.2023, n. 9298, nonché Cons. Stato, sez. V, 31 gennaio 2023, n. 1065). In quest'ottica, muove anche la sentenza (parziale e non definitiva) del Consiglio di Stato, sez. V, 26.05.2023, n. 5184, laddove rammenta come la giurisprudenza *"enuclea invero due serie procedimentali strutturalmente autonome ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale, la prima di selezione del progetto di pubblico interesse e la seconda di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità*" e che "*la seconda serie … è distinta nelle sub-fasi di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione*". Ciò posto, la sentenza precisa che la fase di individuazione del promotore non costituisce un modulo di confronto concorrenziale sottoposto al principio delle procedure di evidenza pubblica, quanto uno strumento tramite il quale l'amministrazione definisce di concerto con il privato un obiettivo di interesse pubblico da realizzare. Ne discende ulteriormente che, alla fase di scelta del proponente, non si attaglierebbe la predeterminazione dei criteri di valutazione,

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

desumibile dall'art. 12 della legge n. 241 del 1990, che presuppone l'esatta definizione dell'oggetto del procedimento e, dunque, della proposta.

Meritevole di richiamo è poi la successiva ordinanza 7.06.2023, n. 5615, con cui il Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 267, comma 3, TFUE, ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale: "*se l'art. 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50 del 2016 è contrario al diritto UE e in particolare ai principi di pubblicità, imparzialità e non discriminazione contenuti sia nel Trattato che nei principi UE, propri di tutte le procedure comparative, laddove interpretato così da consentire trattamenti discriminatori in una procedura di attribuzione del diritto di prelazione, senza predefinizione dei criteri e comunque senza comunicazione dei medesimi a tutti i concorrenti, ma solo ad alcuni di essi, quanto meno al decorso dei tre mesi di urgenza previsti da tale articolo*". Nondimeno, il Collegio ha evidenziato come "*il profilo di marginale criticità sistematica potrebbe, a tutto concedere, essere ravvisato nel fatto che il procedimento di valutazione della fattibilità della proposta si è protratto oltre il termine di tre mesi, qualificato come perentorio dallo stesso art. 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50 del 2016, bene intendendosi che detto termine è posto a garanzia e dunque in favore del soggetto presentatore della proposta, e non potendosi dunque postulare che il suo inutile decorso determini la decadenza della proposta stessa*". La Corte di Giustizia, sez. VIII, con ordinanza del 12 dicembre 2023 (C-407/23), ha ritenuto manifestamente irricevibile la citata domanda di pronuncia pregiudiziale, per la mancata sufficiente illustrazione del contesto di fatto e di diritto della controversia oggetto del procedimento principale, delle ragioni sottese all'individuazione delle disposizioni del diritto UE di cui il giudice nazionale chiede l'interpretazione, del collegamento che esso stabilisce tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito, nonché, in materia di concessione di servizi, dell'esistenza di un interesse transfrontaliero certo.

Alla luce delle tracciate coordinate in ordine alle diverse fasi della procedura di finanza di progetto, la giurisprudenza amministrativa ha, a più riprese, affrontato questioni relative alla responsabilità precontrattuale dell'amministrazione. In particolare, il Consiglio di Stato, sez. V, 27.10.2023, n. 9298, ha riconosciuto che, allorché non si sia superata la prima fase - per cui nessuna procedura competitiva è mai venuta ad esistenza -, il promotore non possa vantare alcun affidamento a fronte della revoca della dichiarazione di pubblico interesse del progetto, in quanto ciascun contraente assume un ineliminabile margine di rischio in ordine alla conclusione del contratto, non potendo confidare, sempre e comunque, sulla positiva conclusione delle trattative, dovendo le stesse aver raggiunto quantomeno un grado di sviluppo tale da rendere ragionevolmente prevedibile la stipula del contratto. Infatti, nel settore delle procedure di affidamento di contratti pubblici, la responsabilità precontrattuale dell'amministrazione (derivante dalla violazione imputabile a sua colpa dei canoni generali di

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

correttezza e buona fede) postula che il concorrente abbia maturato un ragionevole affidamento nella stipula del contratto, da valutare in relazione al grado di sviluppo della procedura, e che questo affidamento non sia a sua volta inficiato da colpa. Su questi profili, il Consiglio di Stato è tornato con la sentenza della Sezione V, 24.08.2023, n. 7930, secondo cui la revoca della dichiarazione di pubblico interesse del progetto non dà diritto ad alcun risarcimento per il proponente, né ad alcun indennizzo *ex* art. 21- *quinquies* della legge n. 241 del 1990, nell'ipotesi in cui il procedimento di *project financing* non sia giunto alla successiva fase dell'indizione della gara per l'affidamento della concessione. Secondo i giudici amministrativi, la dichiarazione di pubblico interesse della proposta di progetto di finanza pubblica, anche se vale a differenziare la posizione giuridica del proponente, riconoscendogli un'aspettativa e una posizione tutelata nei confronti di altri operatori o di proposte concorrenti, assume maggiore consistenza giuridica, dando luogo al diritto di prelazione ed ai correlati diritti patrimoniali, ove il procedimento si sviluppi nella fase di indizione della gara per l'affidamento della concessione.

In proposito, il Consiglio di Stato ha, altresì, richiamato il proprio consolidato orientamento, secondo cui, nel caso di abbandono del progetto da parte dell'amministrazione, che non abbia dato avvio ad alcuna procedura per la selezione del promotore, né abbia posto tale studio di fattibilità alla base di alcun bando, la stessa non può essere condannata a risarcire il danno nemmeno per responsabilità precontrattuale, atteso che nella procedura di *project financing* la fase precontrattuale, nella quale le parti contraenti possono essere chiamate a rispondere di eventuali scorrettezze reciproche, inizia solo dopo l'espletamento della gara, quando si apre la fase negoziale coinvolgente il promotore e le imprese prime classificate nella procedura di selezione.

Questo concetto è stato ribadito anche dai tribunali di merito laddove si è - ancora una volta - rimarcata l'elevata discrezionalità da cui è connotata la fase "pre-procedimentale". Pertanto, in questa fase l'amministrazione, pur avendo dichiarato il pubblico interesse del progetto, non è vincolata a dare corso alla procedura di gara, essendo libera di scegliere, attraverso valutazioni insindacabili da parte del Giudice amministrativo, se per il perseguimento dell'interesse pubblico sia più opportuno affidare il progetto per la sua esecuzione, ovvero rinviare la realizzazione dell'opera, ovvero non procedere affatto. "*Le caratteristiche della fase "pre-procedimentale" si riverberano, quindi, sulla natura della dichiarazione di fattibilità e di pubblico interesse della proposta, che la giurisprudenza qualifica come un atto ad effetti instabili ed interinali, non idoneo a determinare né vantaggi, né lesioni, insorgendo in capo al proponente una mera aspettativa di fatto*" (T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Sez. Unica, 16.08.2023, n. 138).

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

Sulla configurabilità di una responsabilità precontrattuale in capo all'amministrazione, insorta nella fase di gara per l'affidamento di una concessione mediante finanza di progetto, il Consiglio di Stato si è, invece, espresso in una recente decisione (sez. IV, 03. 07. 2023, n. 6441), rilevando l'esistenza di un affidamento meritevole di protezione giuridica, a favore dell'operatore economico, e l'assenza di ragioni idonee a giustificare l'interruzione delle trattative mediante un provvedimento in autotutela.

In altra pronuncia, il Consiglio di Stato, sez. V, 24.08.2023, n. 7927, si è espresso nel senso della legittimità della decisione dell'amministrazione di revocare la procedura di gara per l'affidamento della concessione, già aggiudicata, motivata in ragione dell'erronea indicazione del valore del servizio e dell'insufficiente trasferimento sul concessionario del rischio operativo; il provvedimento di autotutela viene qualificato nella sentenza quale revoca per nuova valutazione dell'interesse pubblico, ai sensi dell'art. 27- *quinquies* della legge n. 241/1990.

Una pronuncia - TAR Emilia- Romagna, Parma, sez. I, 21.07.2023, n. 235 - ha poi affrontato il tema del ricorso al Partenariato Pubblico Privato in alternativa all'adesione a convenzione Consip, osservando come, ove manchi un obbligo di adesione alla medesima, va comunque considerato che le norme vigenti esprimono per le convenzioni Consip un sicuro *favor*: pertanto, occorre una specifica istruttoria e motivazione dell'amministrazione in ordine alla convenienza della scelta di ricorrere al mercato, in termini di utilità dell'iniziativa rispetto ai parametri della convenzione Consip di settore. Tanto premesso, nell'ipotesi in cui le amministrazioni intendano approvvigionarsi di determinati servizi attraverso lo strumento della finanza di progetto, è destinata ad emergere la diversa natura di tale istituto rispetto all'appalto previsto dalle convenzioni Consip, costituendo il trasferimento del rischio l'elemento dirimente del primo, che 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.

Altre decisioni del Giudice Amministrativo hanno affrontato aspetti più specifici, a cominciare dalla rilevanza della bozza di convenzione nella fase ad evidenza pubblica. Il TAR Piemonte, sez. II, 12.05.2023, n. 447, specialmente, ha sottolineato che, nell'ambito di una procedura di gara per l'affidamento di un contratto di Partenariato Pubblico Privato mediante finanza di progetto, l'allegazione della bozza di convenzione è adempimento essenziale cui è tenuto ogni concorrente, costituendo componente necessaria dell'offerta tecnica, la cui mancanza rende l'offerta stessa incompleta e non rispondente alle prescrizioni della *lex specialis* di gara. Invero, la bozza di convenzione, per Consiglio Stato, sez. III, 11.12.2023, n. 10679, costituisce lo strumento negoziale avente la funzione di prestabilire gli impegni contrattuali reciprocamente assunti dalle parti sulla base del progetto tecnico e del piano economico-finanziario, ai quali è

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

affidata la regolamentazione del rapporto con l'operatore economico in caso di aggiudicazione. Pertanto, anche nel caso di specie, la bozza di convenzione è stata ritenuta elemento essenziale dell'offerta tecnica, previsto dalla *lex specialis* (che prescriveva l'esclusione dell'offerta che non contenesse la documentazione richiesta). Di conseguenza, il Giudice Amministrativo ha ritenuto non percorribile la via del soccorso istruttorio e, dunque, legittima l'esclusione dalla gara disposta dall'amministrazione.

Sulla funzione del piano economico finanziario si concentra la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 23.02.2023, n. 1867, secondo cui la *ratio* del PEF è quella di dimostrare la concreta capacità del concorrente di eseguire correttamente la prestazione per l'intero arco temporale prescelto attraverso la responsabile prospettazione di un equilibrio economico-finanziario. Il che consente, altresì, all'amministrazione concedente di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione.

Anche la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 30.01.2023, n. 1042, ha sottolineato la funzione del PEF di garantire l'equilibrio economico e finanziario dell'iniziativa attraverso la corretta allocazione dei rischi lungo tutto l'arco temporale della gestione. Se, quindi, la concessione si qualifica per il trasferimento del rischio operativo dal concedente al concessionario, il PEF è lo strumento mediante il quale si attua la concreta distribuzione del rischio tra le parti del rapporto concessorio.

Infine, TAR Lombardia, Milano, sez. I, 23.10.2023, n. 2407, ha affrontato la questione dell'ambito applicativo dell'art. 27 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, emanato per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei costi dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici a seguito del conflitto russo-ucraino, riconoscendo che i soggetti individuati da tale disposizione sono "i concessionari di lavori pubblici", a prescindere dalle modalità operative di esecuzione dei lavori.

Quanto alle pronunce della Corte dei Conti, si segnala, per ciò che concerne l'applicabilità degli incentivi alle funzioni tecniche alle operazioni di Partenariato Pubblico Privato, la deliberazione n. 187/2023 della Sez. Regionale di Controllo per la Lombardia, nella quale è stato chiarito come, nell'impianto normativo di cui al Codice dei Contratti, "*il partenariato -pubblico privato, definito secondo i criteri previsti dal comma 1 dell'art. 174 del D.lgs. 36/2023 e realizzato tra un ente concedente, come definito dal comma 2, con i requisiti previsti dal comma 5 dello stesso art. 174, è un'operazione economica nella quale può essere prevista l'applicazione degli incentivi per le funzioni tecniche, sempre che le attività svolte siano quelle previste dall'all. I.10 del D.lgs. 36/2023 e gli incentivi siano "a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti", come prescritto dal comma 1 dell'art. 45*".

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

Con precipuo riferimento al Partenariato Pubblico Privato istituzionalizzato, applicato all'ambito delle comunità energetiche rinnovabili, si segnala, altresì, la deliberazione n. 77/2023 della Corte Conti, Sez. Reg. Controllo per la Toscana, che ha precisato come la determinazione comunale di costituire una comunità energetica in forma di società richieda, da parte dell'ente, un analitico scrutinio sulla coerenza della partecipazione rispetto alle proprie finalità istituzionali e sulla necessità del ricorso al modulo societario per il perseguimento delle stesse, che porti ad evidenziare le ragioni giustificative di tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria.

Numerosi sono poi stati gli interventi dell'ANAC, che hanno riguardato in generale la figura del Partenariato Pubblico Privato.

Degna di nota, in ordine all'ambito applicativo dello strumento del partenariato speciale pubblico privato di cui all'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, è la delibera ANAC n. 538 del 2023, ove la stessa si è pronunciata in senso favorevole sulla possibilità di ricorrere a tale istituto nel contesto di iniziative volte alla valorizzazione e alla promozione turistica, fornendo, al contempo, alcune considerazioni di portata generale sulla funzione e sulle caratteristiche imprescindibili del Partenariato Pubblico Privato, rilevando che, ove il progetto presentato includa interventi su beni culturali tutelati, per gli stessi può trovare applicazione il suddetto istituto a patto che sussistano le caratteristiche proprie di tale schema negoziale, in termini di assunzione del rischio dell'operazione da parte del soggetto privato prescelto e di equilibrio economico finanziario dell'operazione.

Si evidenzia, inoltre, il parere di funzione consultiva dell'ANAC n. 59 del 15 novembre 2023 in materia di revisione dei prezzi in relazione ai contratti pubblici in corso di esecuzione. Nella delibera, infatti, l'ANAC prende le mosse dalle previsioni del Codice del 2016 che contemplano la possibilità di procedere alla modifica dei contratti pubblici durante il periodo di efficacia, in casi specifici e tassativi (art. 106 per gli appalti e art. 175 per le concessioni), regolati da disposizioni di stretta interpretazione, trattandosi di deroghe al principio dell'evidenza pubblica. Ciò posto, il parere passa in rassegna le recenti diposizioni normative (art. 1-septies del d.l. 73/2021, conv. in l. n. 106/2021; art. 26 del d.l. n. 50/2022, conv. in l. n. 91/2022 e art. 29 del d.l. n. 4/2022, conv. in l. n. 25/2022) che, al fine di mitigare gli effetti dell'eccezionale aumento dei prezzi di alcuni materiali da costruzione verificatosi nel corso dell'ultimo triennio, hanno introdotto previsioni derogatorie rispetto all'art. 106, comma 1, lett.a), del Codice. Il parere s'incentra sull'applicabilità della misura di adeguamento dei prezzi disciplinata dall'art. 26, comma 6-bis, del d.l. 50/2022.

ANAC affronta, quindi, la più generale questione della possibilità di procedere alla revisione del piano economico-finanziario della concessione, nonché dei presupposti della revisione,

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

soffermandosi specialmente sulla nozione di "fatti non riconducibili al concessionario in grado di alterare l'equilibrio economico-finanziario" (artt. 165, comma 6, e 182, comma 3, d.l.gs. n. 50/2016) oggetto anche delle Linee Guida ANAC n. 9, recanti "*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*". Ebbene, anche alla luce delle richiamate Linee Guida, i fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario e che possono comportare la sua revisione devono essere specificatamente indicati nel contratto. Tra gli eventi non imputabili all'operatore economico che danno diritto a una revisione del PEF rientrano gli eventi di forza maggiore tali da rendere oggettivamente impossibile o eccessivamente oneroso, in tutto o in parte, l'adempimento delle obbligazioni contrattuali. Precisa ANAC, sulla scorta della giurisprudenza amministrativa, come le citate norme codicistiche, nondimeno, non garantiscono il diritto ad una revisione che riconosca le condizioni pretese dalla parte privata contraente, imponendo semmai al concedente di avviare trattative per addivenire ad un accordo sulla rideterminazione dell'equilibrio, ferma la necessità che la revisione del PEF garantisca comunque la permanenza dei rischi in capo all'operatore economico e le condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto.

Sempre l'ANAC, con il parere di precontenzioso n. 274 del 20 giugno 2023, ha escluso che, nel caso di specie, la tardiva presentazione della cauzione di cui all'art. 183, comma 13, del D.Lgs. n. 50/2016 possa determinare l'inidoneità dell'offerta del promotore. Ciò anche in considerazione del prevalente interesse pubblico primario sotteso all'indizione di una procedura ad evidenza pubblica costituito dalla realizzazione dell'opera o dal conseguimento del bene o del servizio alle migliori condizioni. Obiettivo, questo, tanto più facilmente conseguibile quanto più ampia è la platea degli operatori economici dotati nei necessari requisiti che si contendono l'aggiudicazione nel rispetto delle regole di gara.

Di interesse è poi anche il parere di precontenzioso dell'ANAC n. 340 del 20 luglio 2023, ove si afferma che l'asseverazione del piano economico-finanziario, da parte di un istituto di credito o da una riconosciuta società di revisione, può essere prevista quale requisito essenziale, a pena di esclusione, anche per una concessione di servizi, in considerazione delle particolari caratteristiche di quest'ultima (valore della concessione e delicatezza del servizio oggetto di affidamento). Pertanto, a nulla rileva che l'asseverazione sia espressamente prescritta solo per la finanza di progetto (dall'art. 153, comma 9, d.lgs. n. 163/2006), perché l'ampia discrezionalità dell'amministrazione nella fissazione delle regole selettive può giustificare l'estensione della previsione anche ad altre ipotesi, purché motivata dalla peculiarità del caso di specie e ispirata ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Non può non evidenziarsi, in conclusione, anche la rilevanza di alcuni atti dirigenziali dell'ANAC.

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

In particolare, l'Atto dirigenziale del 5 settembre 2023, ove si precisa che, nella gara per l'affidamento di una concessione, è precluso all'amministrazione di richiedere ai concorrenti di produrre con l'offerta tecnica, nell'ambito di una procedura di *project financing* ad iniziativa privata ai sensi del comma 15 dell'art. 183 del d. lgs. n. 50 del 2016, un livello di progettazione successivo a quello di fattibilità tecnico-economica, quale il progetto definitivo. La citata disposizione di cui al comma 15 dell'art. 183 è, infatti, chiara nel prescrivere che la proposta del privato deve avere ad oggetto un progetto di fattibilità di cui all'art. 23 del d. lgs. n. 50 del 2016.

Meritevole di richiamo appare, infine, l'Atto dirigenziale del 22 febbraio 2023, ove l'ANAC fa applicazione di due principi. In primo luogo, quello per cui, in materia di proroga dei contratti pubblici, non residua alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, vigendo, appunto, il principio inderogabile per il quale l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora perduri la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara. D'altro canto, da una transazione ad *finiendas lites* non può mai derivare un nuovo affidamento senza gara dello stesso servizio, lavoro o fornitura, né un prolungamento della durata originaria, potendo la transazione avere ad oggetto diritti disponibili delle parti, senza consentire deroghe a disposizioni cogenti del codice dei contratti.

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

4. L'attività di assistenza agli enti concedenti e la pareristica obbligatoria

Come già evidenziato al precedente paragrafo 2, il DIPE svolge eterogenee funzioni in materia di PPP e concessioni, tra cui quelle della soppressa Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) [1], trasferite al DIPE dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge Stabilità 2016).

Tali competenze consistono – oltre che nel monitoraggio dei partenariati, nella promozione e diffusione di modelli di PPP tra le Amministrazioni Pubbliche e nell'attivazione di rapporti con Istituzioni nazionali e internazionali operanti nell'ambito del settore – nell'attività di assistenza tecnica, giuridica ed economico finanziaria prestata a favore degli Enti Concedenti che ne facciano richiesta, in merito a iniziative di PPP che prevedano il coinvolgimento di risorse private per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture pubbliche o pubblici servizi.

Tali richieste di assistenza, facoltative, sono di prassi finalizzate ad ottenere il supporto per la valutazione delle proposte spontanee in partenariato, oppure per operazioni ad iniziativa pubblica, in entrambi i casi, con particolare riguardo al Progetto di fattibilità tecnica ed economica, alla bozza di convenzione e alla matrice dei rischi, al Piano economico finanziario e al capitolato di gestione.

In tale ambito, nel 2023, il DIPE ha fornito assistenza attraverso le seguenti specifiche attività svolte nell'ambito della citata pareristica:

- valutazione della documentazione predisposta dall'ente concedente da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti o della proposta effettuata da operatori privati, con riguardo alla verifica:
    - della corretta impostazione nella redazione del progetto di fattibilità per quanto riguarda gli aspetti economico finanziari, tecnici e giuridici;
    - dell'articolato convenzionale e della relativa allocazione dei rischi tra le parti, con riguardo anche alla configurazione della matrice dei rischi;
    - dell'elaborazione del PEF e del corretto calcolo dei relativi indici di redditività e bancabilità, per l'equilibrio del Piano;
    - degli ulteriori allegati al contratto quando presenti, con particolare riguardo ai capitolati gestionali;

[1] L'UTFP è stata istituita presso il CIPE dall'art. 7 della Legge n. 144/1999 ed è stata soppressa dal comma 589 dell'art. 1 della 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*".

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

- risposta a quesiti puntuali, quali ad esempio: i) interpretazione normativa; ii) scelta della forma contrattuale e procedurale più idonea per la realizzazione di un progetto;
- valutazioni di procedure di revisione del PEF (quando non di competenza del NARS), sia nel loro complesso, con riguardo ai presupposti di riequilibrio, ai PEF di disequilibrio e riequilibrio, all'atto aggiuntivo, sia con riferimento a specifici quesiti.

In linea con quanto già previsto dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, anche il nuovo Codice prevede, al comma 4 dell'art. 175, la facoltà di Regioni ed Enti locali di richiedere il parere del DIPE, quando la complessità dell'operazione di PPP lo richieda.

Il supporto del DIPE, nel rispetto delle funzioni istituzionali al medesimo assegnate dalle normative sopra richiamate, non ha natura di servizio di consulenza agli Enti Concedenti né - essendo svolto a favore della generalità delle Amministrazioni pubbliche nazionali centrali e territoriali - assume natura continuativa e/o finalizzata al supporto costante dell'attività di uno specifico Ente Concedente. Il DIPE non partecipa agli iter di approvazione tecnico-amministrativa dei progetti, che restano devoluti all'esclusiva competenza e responsabilità degli Enti competenti.

Oltre a quanto sopra esposto, l'attività di pareristica del DIPE riguarda anche i casi in cui la richiesta da parte dell'ente concedente è obbligatoria e preventiva, sebbene il conseguente parere non sia vincolante. Tali fattispecie si riferiscono a due distinte disposizioni legislative: i) l'art. 18 bis, comma 3, del D.L. n. 36/2022, convertito dalla legge 79/2022 (recante "*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*", e ii) l'art. 175, comma 3, del Codice.

La prima norma è riferita alle operazioni di PPP (sia ai sensi degli artt. 180 e seguenti del d. lgs. 50/2016 che dell'art. 174 del Codice) - finanziate in tutto o in parte con fondi PNRR - di importo superiore a 10 milioni di euro. Sono escluse dal perimetro applicativo della norma le concessioni autostradali e le operazioni che prevedono l'espressione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS). L'acquisizione di tale parere, reso dal DIPE di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è finalizzata alla preliminare valutazione della corretta impostazione dell'operazione, con specifico riguardo ai profili dell'allocazione dei rischi e della contabilizzazione.

La seconda norma, efficace dal 1° luglio 2023, è riferita invece alle operazioni di PPP ai sensi dell'art. 174 del Codice - aventi ad oggetto progetti di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato - nelle quali il valore dei lavori o dei servizi sia compreso tra 50 milioni di euro e 250 milioni di euro. L'acquisizione del parere, reso anche in tal caso dal DIPE

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

di concerto con RGS, è - diversamente dal caso sopra indicato - finalizzata alla preliminare valutazione della convenienza del ricorso allo strumento del PPP alla quale sono obbligati gli Enti Concedenti ai sensi del comma 2 dell'art. 175 del Codice. Anche qui il legislatore esclude dal perimetro applicativo della norma le operazioni che prevedono l'espressione del CIPESS.

Nel caso in cui il valore dell'operazione sia superiore ai 250 milioni, il parere obbligatorio è reso dal CIPESS, che, ai sensi dell'art. 175, comma 3, lo emette sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).

In entrambi i casi la documentazione analizzata e oggetto di parere riguarda di prassi: il progetto di fattibilità tecnico-economica, la bozza di convenzione, il piano economico finanziario, anche in formato elettronico editabile con visibilità delle formule, asseverato nel caso di iniziativa privata secondo quanto dettato dalla legislazione vigente, con la relazione di accompagnamento, la matrice dei rischi, i documenti gestionali e ogni ulteriore documentazione ritenuta utile alla formulazione di un parere.

Il DIPE svolge le attività connesse al PPP con il supporto di un contingente di esperti appositamente selezionati (in relazione alla relativa regolazione si rinvia a quanto già rappresentato al paragrafo 2.2 della presente relazione).

Sia nel caso di richieste facoltative che nel caso di pareri obbligatori le osservazioni del Dipartimento - indipendentemente dalla fase del procedimento – sono riferite alla trattazione di questioni specifiche relative a casi concreti, in merito ai quali il DIPE svolge, caso per caso, oltre che un lavoro di inquadramento normativo, anche approfondimenti giurisprudenziali, nonché analisi e valutazioni economico finanziarie e tecniche, relativamente ai vari documenti trasmessi dagli enti richiedenti.

Nel corso dell'anno 2023 il DIPE ha reso 42 pareri agli enti concedenti richiedenti, di cui 7 pareri obbligatori, preventivi e non vincolanti, ai sensi dell'articolo 18-bis della legge n. 79/2022 e 3 pareri obbligatori, preventivi e non vincolanti, ai sensi dell'articolo 175, comma 3, del Codice; i restanti pareri - su istanza facoltativa - sono stati resi in base al comma 589 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, tra cui 2 in tema di revisione del PEF, il tutto come di seguito nel dettaglio riportato.

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

Ente concedente richiedente	Tipologia di parere	Oggetto del parere
Città di Avezzano (AQ)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP avente ad oggetto la progettazione, realizzazione e gestione di un cimitero per animali da affezione sito nella frazione di Antrosano, ai sensi dell'art. 183, comma 1, del d. lgs. 18 aprile 2016 n. 50.
IRCCS GASLINI di Genova	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* legge 79/2022	Concessione per l'ammodernamento della struttura ospedaliera dell'IRCCS "Gianna Gaslini" di Genova, consistente nella realizzazione, ex novo, di un padiglione ospedaliero, la manutenzione straordinaria/rifunzionalizzazione di altri padiglioni deputati ad attività sanitaria e a servizi complementari nel sedime dell'ospedale e la gestione dei servizi di hard facility management.
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	Concessione del servizio integrato energia, gestione, conduzione, manutenzione e riqualificazione energetica degli impianti termici ed elettrici degli edifici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", ai sensi dell'art. 183, c. 15, d.lgs. n. 50/2016 - Quesito in merito all'applicabilità della disposizione normativa di cui all'art. 27 del D.L. 50/2022.
Comune di Cassina de' Pecchi (MI)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP, mediante *leasing in costruendo*, ai sensi degli artt. 180, 183 e 187 del d.lgs. 50/2016, avente ad oggetto la riqualificazione del centro sportivo comunale sito a Cassina de' Pecchi in Viale Trieste.
Agenzia del Demanio	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	Concessione per la progettazione, la costruzione e gestione di impianti fotovoltaici, finalizzati alla produzione da fonti rinnovabili, all'efficientamento energetico e alla riduzione dei prelievi dalla rete elettrica, da installare presso il Palazzo delle Finanze, sito in Via XX Settembre, Roma, ai sensi degli artt. 179, comma 3, e 183, comma 15, del d.lgs. 50/2016.
Comune di Napoli	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP, mediante project financing, avente ad oggetto i lavori di riqualificazione, di manutenzione ordinaria e straordinaria e gestione dell'impianto sportivo comunale di Napoli sito in Via Dietro la Vigna snc.
Comune di Napoli	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP, mediante project financing, avente ad oggetto la riqualificazione e gestione del Centro sportivo del rione INCIS di Ponticelli.
Teatro alla Scala di Milano	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per la transizione ecologica del Teatro alla Scala di Milano avente ad oggetto la gestione e conduzione degli impianti di climatizzazione, elettrici, speciali e antincendio, comprensivo di interventi di efficientamento energetico sugli edifici in uso alla Fondazione.

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

Comune di San Mauro Torinese (TO)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	Concessione di servizi avente ad oggetto l'efficientamento energetico di edifici e impianti illuminazione pubblica e semaforica, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del d.lgs. 50/2016.
Comune di Cassina de' Pecchi (MI)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per la riqualificazione del centro sportivo comunale sito a Cassina de' Pecchi in Viale Trieste, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del D. Lgs. 50/2016 – risposta a quesiti.
Comune di Napoli	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	Concessione riguardante la riqualificazione del nuovo Palazzetto dello Sport Palavesuvio e gestione economica dello stesso, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del D.L.gs. 50/2016.
Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per l'esecuzione di interventi per l'efficientamento energetico, la gestione e la fornitura dei vettori energetici della Caserma "Cernaia" di Torino – Sede della Scuola Allievi Carabinieri, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del D. Lgs. 50/2016.
Ministero Difesa Aeronautica Militare	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP – EPC per la riqualificazione energetica e la realizzazione di uno "Smart Military Discrict" nell'ambito di Progetto "*For Castro Pretorio Smart and Efficient (4CPS&E)*".
Comune di Napoli	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP concernente il Servizio Energia con realizzazione di interventi di efficientamento energetico e riqualificazione tecnologica presso gli impianti termici e produzione di acqua calda sanitaria a servizio degli impianti sportivi di proprietà comunale e per l'esercizio degli impianti di trattamento fisico chimico dell'acqua delle vasche natatorie, compresa la fornitura di tutti i reagenti ed additivi per il trattamento dell'acqua delle piscine stesse, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016.
Comune di Rosignano Marittimo (LI)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP mediante locazione finanziaria di opera pubblica riguardante la progettazione esecutiva, la realizzazione, il finanziamento, la manutenzione e la gestione per 20 anni di un nuovo impianto natatorio comunale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 180, comma 8, 183, comma 15, e 187 del d.lgs. n. 50/2016.
Comune di Cassina de' Pecchi (MI)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per la riqualificazione del centro sportivo comunale sito a Cassina de' Pecchi in Viale Trieste, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016 - Risposta a quesiti.
A.S.L. CN1 Cuneo	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	Concessione riguardante la progettazione definitiva ed esecutiva alla esecuzione dei lavori di nuova costruzione ed alla gestione di alcuni servizi non sanitari del Nuovo Ospedale di Savigliano, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del D. Lgs. 50/2016.
Comune di Bassano del Grappa	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	Concessione in finanza di progetto avente ad oggetto la realizzazione e la gestione di un impianto natatorio coperto in Bassano del Grappa - revisione del Piano economico-finanziario.

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

Comune di Teramo	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	Convenzione per la progettazione definitiva, esecutiva e realizzazione del nuovo Stadio Comunale, del Centro Commerciale e viabilità di accesso. Gestione dello Stadio - revisione del Piano Economico-Finanziario.
Comune di Grosseto	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per la riqualificazione e gestione dell'impianto sportivo comunale tennis e pista giardino di Marina di Grosseto.
Comune di Grosseto	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, Legge 208/2015	PPP per l'efficientamento energetico della Piscina comunale di Via Lago di Varano.
Città di Bassano del Grappa	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per la progettazione, la realizzazione dei lavori, il finanziamento, nonché la manutenzione e la gestione per 20 anni del nuovo "Genius Center" nel Comune di Bassano del Grappa.
Roma Capitale	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* legge 79/2022	PPP per l'elettrificazione del deposito autobus elettrici di Piazza Ragusa in Roma.
Città di Legnano	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* legge 79/2022	PPP avente per oggetto l'attivazione di un partenariato pubblico privato per la progettazione, realizzazione, manutenzione ordinaria e straordinaria e gestione del nuovo impianto natatorio sito in viale Gorizia nel Comune di Legnano.
Unione di Comuni Lombarda "Adda Martesana"	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per la riqualificazione energetica e funzionale dei cimiteri dei Comuni appartenenti alla costituita Unione, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.
Regione Lombardia **ASST Crema**	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per l'affidamento del progetto di efficientamento energetico, adeguamento normativo e funzionale degli impianti delle due sedi principali di ASST Crema, nonché del servizio di gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di tutte le sedi della stessa ASST, ai sensi dell'art. 183, comma 15, D.Lgs. n. 50/2016.
Comune di Perugia	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	Concessione relativa alla progettazione e alla realizzazione di interventi di efficienza energetica degli impianti di pubblica illuminazione e semaforica e degli impianti di pubblica illuminazione degli edifici comunali, integrazioni di impianti fotovoltaici, servizi a valore aggiunto ed e-mobility nel Comune di Perugia, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50/2016.
ATAC S.p.A	Parere obbligatorio ai sensi dell'art. 175, comma 3, del D. Lgs. n. 36/2023	PPP per le attività di progettazione e realizzazione degli interventi di riqualificazione della Linea A della Metropolitana di Roma, tramite la valorizzazione degli asset pubblicitari della metro e delle vetture di superficie, ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. 36/23.

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

Università degli Studi di Torino	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* legge 79/2022	PPP relativo al "Progetto ITEC0000025 – Food Metaverse Platform - Infrastruttura Tecnologiche di innovazione".
Elettra Sincrotrone Trieste S.C.p.A	Parere obbligatorio ai sensi dell'art. 175, comma 3, del D. Lgs. n. 36/2023	Concessione del servizio di gestione impiantistica degli impianti tecnologici della sede previa riqualificazione ed ammodernamento degli impianti stessi presso il comprensorio di Elettra Sincrotrone Trieste S.C.p.A.
Ministero della Difesa	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP - EPC avente ad oggetto il servizio energia, comprensivo di fornitura dei vettori energetici e di manutenzione, nonché l'efficientamento energetico degli immobili del Ministero della Difesa, palazzi "*Baracchini, Caprara ed Esercito*".
Comune di Afragola	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per la gestione dei servizi cimiteriali e del servizio lampade votive nel Cimitero Comunale di Afragola, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del D. Lgs 50/2016.
Ministero della Difesa (Quartier Gen. NATO)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per intervento di efficientamento energetico presso il Quartier Generale NATO di Lago Patria (NA)
Università Federico II di Napoli	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* legge 79/2022	Concessione, mediante finanza di progetto, della progettazione, costruzione e gestione e manutenzione dell'infrastruttura denominata "Federico II Smart Infrastructure-Lab", previa selezione del partner privato mediante procedura di gara aperta, con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo, ai sensi degli artt. 71, 174, 185, 193 e 194 del D.lgs. 36/2023.
Comune di Reggio Calabria	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP per la progettazione esecutiva, la costruzione e la gestione del tempio crematorio nel cimitero comunale di Condera in Reggio Calabria, con annesso crematorio per animali d'affezione.
Comune di Rivoli	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP, mediante contratto di locazione finanziaria di opera pubblica attivato dal Comune di Rivoli, con particolare riferimento alla definizione dei costi dei materiali da costruzione, ex art. 183, comma 16, D.Lgs. 50/2016.
Comune di Varese	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* legge 79/2022	Concessione dell'intervento di rigenerazione urbana dell'area dell'ex Macello di Varese, in località Belforte in relazione all'intervento "PNRR – Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare – PINQUA – Varese Social District: Proposta di riqualificazione urbana in località Belforte – Ex Macello civico di Varese", ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. 36/2023.
Regione Valle d'Aosta	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* legge 79/2022	PPP per la realizzazione di un nuovo impianto di trattamento e recupero dei fanghi da acque reflue prodotte nel territorio della Valle d'Aosta, ai sensi dell'art 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50/2016 - (M2.C1.I1.1- Linea C ID proposta: MTE11C_00000477).

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

Università degli Studi di Cagliari	Parere obbligatorio ai sensi dell'art. 175, comma 3, del D. Lgs. n. 36/2023	PPP per la realizzazione di opere di efficientamento energetico, l'acquisto e l'uso razionale dell'energia, per la gestione, conduzione e manutenzione degli Impianti di climatizzazione, elettrici, idrici, antincendio, elevazione e Videosorveglianza a favore dell'Università degli Studi di Cagliari, ai sensi dell'art. 193 del citato D.Lgs. n. 36/2023.
Comune di Besana in Brianza	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP mediante proposta di finanza di progetto relativa alla concessione ventennale dello stabile sito in via Brioschi in Besana in Brianza (MB), avente ad oggetto la progettazione, il servizio di gestione e dei lavori di ristrutturazione dell'asilo nido comunale, nonché l'esecuzione dei lavori di realizzazione e la successiva gestione di una nuova piscina presso l'edificio annesso al nido, ai sensi dell'art. 193 del D. Lgs 36/2023.
Comune di Santo Stefano di Camastra (ME)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	Concessione per la progettazione definitiva ed esecutiva, esecuzione dei lavori per realizzazione del Porto turistico e delle opere connesse nel Comune di S. Stefano di Camastra, nonché la gestione economico-finanziaria.
Comune di Vimodrone	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, legge 208/2015	PPP avente ad oggetto interventi di riqualifica, efficientamento, adeguamento e gestione, con fornitura di energia elettrica, dell'impianto di pubblica illuminazione nel Comune di Vimodrone (MI), ai sensi dell'art. 183, comma 15, del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Il DIPE ha inoltre riscontrato le seguenti richieste nell'anno 2023, con una o più note di risposta, anche concernenti chiarimenti e integrazioni, a valle di attività istruttoria di analisi e approfondimento, come meglio dettagliato nella seguente tabella.

Per 16 delle seguenti 25 richieste in ambito di PPP, l'attività di assistenza del DIPE si è conclusa nell'anno 2023 mediante lettera di riscontro senza la formalizzazione di un parere, mentre per gli ulteriori 9 casi, la medesima assistenza è proseguita nel corso dell'anno successivo.

Ente concedente richiedente	Oggetto
Comune di Ospedaletti (IM)	Richiesta assistenza ai sensi dell'art. 183, comma 15, del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, per la redazione della progettazione e la successiva realizzazione dei lavori finalizzati al completamento/alla costruzione e relativa gestione del nuovo porto turistico di Ospedaletti – Nota DIPE di riscontro.

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

A.S.L. CN1 Cuneo	Richiesta di parere in merito alla proposta all'ASL CN1, ai sensi dell'articolo 183 comma 15 del decreto legislativo 16 aprile 2016, n. 50, per l'affidamento del contratto di concessione relativo alla progettazione definitiva ed esecutiva all'esecuzione dei lavori di costruzione del nuovo presidio ospedaliero dell'area nord ovest della Provincia di Cuneo ed alla gestione di alcuni servizi– Nota DIPE di riscontro.
Comune di Courmayeur (AO)	Richiesta di attività di assistenza per PPP, chiarimenti in ordine alla portata dell'art. 18-*bis* della legge 29 giugno 2022 n. 79 - Liceo linguistico Courmayeur – Nota DIPE di riscontro.
Comune di Reggio Emilia	Richiesta di parere in merito alla proposta ex art. 183, comma 15, d.lgs. n. 50 del 2016 e s.m.i., per l'affidamento in concessione della progettazione, costruzione e gestione di un nuovo Centro Sportivo Polifunzionale nel Comune di Reggio Emilia – Nota DIPE di riscontro.
Comune di Teramo	Richiesta di parere in relativa all'assoggettabilità della proposta al parere di competenza ai sensi dell'art. 18-bis (commi 3-6) della Legge 29 giugno 2022, n. 79. PNRR - M5C2, MISURA 3, Investimento 3.1 "Sport e inclusione sociale" cluster 2 - riqualificazione piscine comunali dell'impianto sportivo sito in Via Acquaviva - Proposta di *Project Financing* ai sensi dell'art. 183 c. 15 del d.lgs. 50/2016 – Nota DIPE di riscontro.
Società AMAG Reti Idriche S.p.A.	Richiesta assistenza per Concessione tramite finanza di progetto a termine dell'art. 183 co 15 D.Lgs. 50/16 con diritto di prelazione in favore del promotore, dei servizi smart city e dell'efficientamento energetico del servizio di pubblica illuminazione e del servizio di igiene ambientale nel Comune di Alessandria. - Nota DIPE di riscontro.
Comune di Vimodrone	Richiesta di attività di assistenza per PPP "proposta di finanza di progetto ai sensi dell'art. 183, comma 15, del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 nel Comune di Vimodrone (MI)". Proposta operatore A2A nota istruttoria DIPE 6134-P-27-10-2022 - Nota DIPE di riscontro.
Comune di Firenze	Richiesta supporto ai sensi dell'art.1, c. 589, della legge 308/2015 (Legge di stabilità 2016) per riequilibrio PEF relativo a "Convenzione di concessione" per progettazione, realizzazione, parziale finanziamento, gestione e manutenzione del sistema tramviari dell'area di Firenze. - Nota DIPE di riscontro.
Roma Capitale	Richiesta di integrazione al parere in merito alla concessione per la realizzazione e gestione di un nuovo Stadio in località Pietralata in Project Financing - Nota DIPE integrativa del parere reso.
Comune di Perugia	Richiesta di parere in merito alla proposta di partenariato pubblico privato ai sensi del d. lgs. n. 38/2021 per la realizzazione del nuovo Stadio "*R. Curi*" di Perugia – Nota DIPE di riscontro.
Università di Parma	Richiesta parere su proposta PPP per realizzazione edificio polifunzionale da adibire a funzione didattica nell'area "ex Trionfale" di Parma - Gestione di facility management (artt. 183 e seguenti D.lgs. 50/2016). - Nota DIPE trasmessa al MIT per competenza.
Università degli Studi di Torino	Comunicazione di avvio gara per PPP - Progetto ITEC0000025 - Food Metaverse Platform - Infrastruttura Tecnologiche di innovazione – PNRR. - Nota DIPE di riscontro.
Comune di Elmas (CA)	Quesito per avvio affidamento PPP ad iniziativa privata per la concessione del servizio energia e gestione integrata degli impianti. - Nota DIPE trasmessa al MIT per competenza.

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

AZ Osp UNI Int Verona	Richiesta in merito alla sussistenza di strumento, analogo a quello previsto dall'art. 165 comma 6 del D.Lgs. n. 50/2016, che consenta all'Amministrazione di sottoporre a organismo analogo al NARS o, in alternativa, al NARS stesso, la richiesta di valutazione sulla revisione del PEF in reazione a un contratto di concessione per il quale il bando con cui è stata indetta la procedura di scelta del contraente è stata indetta prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016. - Nota DIPE di riscontro.
Comune di Nizza di Sicilia (ME)	Richiesta di valutazione di un partenariato pubblico privato ai sensi dell'art. 183 comma 15 del D. Lgs. 50/2016 riguardante la riqualificazione e la gestione dell'impianto natatorio ubicato nel territorio del Comune di Nizza di Sicilia – in corso al 31.12.2023.
ASL CN1	Richiesta valutazione proposta di energy performance contract (EPC), ai sensi dell'articolo 183 comma 15 del decreto legislativo 16 aprile 2016 n. 50 - Istruttoria sospesa su richiesta della ASL CN1.
Comune di Gorlago	Richiesta di parere in merito all'applicabilità del d.lgs. n. 38/2021, art. 4, comma 12 - in corso al 31.12.2023.
Comune di Quartu Sant'Elena (CA)	Richiesta di interlocuzione preliminare in merito a procedimento di partenariato pubblico privato relativo a PINQUA (M5C212.3) - intervento di recupero e rifunzionalizzazione del complesso industriale "ex Fornaci Picci". - Nota DIPE di riscontro.
Comune di San Mauro Pascoli (FC)	Richiesta di parere ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) sulla Proposta di P.P. ai sensi dell'art. 193 del D.lgs. n. 36/2023 s.m.i. per gli interventi di Efficientamento energetico di siti del Comune di San Mauro Pascoli, in concomitanza con l'istituzione di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER) a servizio della cittadinanza del Comune – in corso al 31.12.2023.
Consiglio Nazionale delle Ricerche	Richiesta di parere preventivo ai sensi dell'art. 18 bis, comma 3, della L. n. 79/2022 - di concerto con RGS - in relazione alla realizzazione in PPP (con fondi PNRR) del Progetto i-MATT ("Italian MATerials Technologies Infrastructure") - in corso al 31.12.2023.
Università degli Studi di Siena	Richiesta di parere ai sensi dell'art. 18 bis, comma 3 della legge n. 79/2022 - di concerto con RGS - sulla proposta PPP per la progettazione esecutiva, la realizzazione, la gestione e l'amministrazione dell'infrastruttura di calcolo ad alte prestazioni (con fondi PNRR) – in corso al 31.12.2023.
Comune di Villa San Pietro (CA)	Richiesta di parere ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) sulla proposta di affidamento in finanza di progetto per la realizzazione di opere di efficientamento energetico, l'acquisto e l'uso razionale dell'energia, nonché per la gestione, conduzione e manutenzione degli impianti di climatizzazione ed elettrici a favore del Comune di Villa San Pietro, ai sensi dell'art. 193 d.lgs. n. 36/2023 – in corso al 31.12.2023.
Comune di Sant'Anastasia (NA)	Richiesta di parere ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) sulla proposta di Finanza di Progetto, ai sensi dell'art 183, comma 15, del D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, per l'affidamento in concessione del servizio energia e gestione elettrica degli edifici del Comune di Sant'Anastasia e della progettazione e realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica, mediante un contratto di rendimento energetico ai sensi del decreto legislativo n. 102/2014 – in corso al 31.12.2023.
AUSL Umbria 2	Richiesta di parere ex art 175, co. 4, del D.Lgs. n. 36/2023 su PPP relativo alla ristrutturazione e riqualificazione energetica ex Palazzo della Sanità di Terni da

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

	adibire al Servizio Prevenzione nell'ambito del Progetto "Salute, Ambiente, Biodiversità e Clima" – in corso al 31.12.2023.
Università degli Studi di Verona	Richiesta di parere ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) sulla Proposta di PPP conforme al D.Lgs. 36/2023, relativa a "Interventi di efficientamento energetico e servizi di gestione e manutenzione integrata degli impianti tecnologici afferenti agli immobili dell'Università degli Studi di Verona" – in corso al 31.12.2023.

Le questioni complessivamente esaminate nel corso dell'anno 2023, nell'ambito delle istruttorie svolte, sono riconducibili a operazioni nei seguenti ambiti:

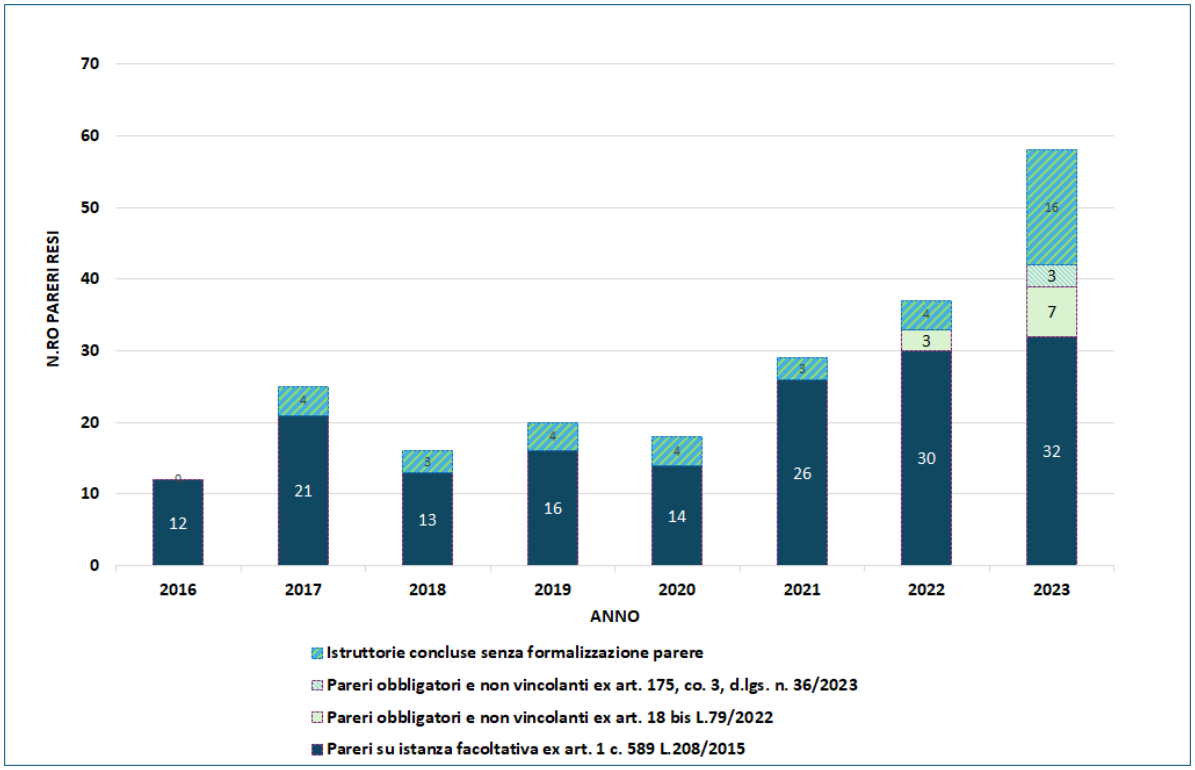
- strutture sanitarie;
- servizi energetici, pubblica illuminazione, adeguamento ed efficientamento energetico e riqualificazione tecnologica;
- impianti sportivi;
- strutture teatrali;
- strutture a destinazione sociale e pubblica;
- strutture cimiteriali;
- trasporto pubblico locale;
- impianti di trattamento e recupero dei fanghi da acque reflue;
- strutture ricettivo-turistiche e marittime;
- strutture scolastiche ed universitarie;
- servizi tecnologici, innovazione e transizione digitale, infrastrutture tecnologiche di innovazione, rigenerazione urbana.

In definiva, nell'ambito dell'attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni, le questioni sottoposte al DIPE hanno riguardato principalmente l'analisi e la valutazione di: i) principali elementi del Progetto di Fattibilità; ii) PEF, prospetti di bilancio e calcolo degli indicatori di equilibrio economico finanziario; iii) impostazione della bozza di convenzione e della matrice dei rischi; iv) modalità di finanziamento dell'opera; v) corretta individuazione e allocazione dei rischi, con particolare riferimento ai rischi di costruzione, finanziari, di domanda e di disponibilità, nonché a profili inerenti alla contabilizzazione; vi) problematiche connesse specificatamente a contratti di rendimento energetico (EPC) e di locazione finanziaria; vii) dinamiche concernenti le procedura di revisione del PEF; viii) risposte a specifici quesiti posti.

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

Le figure che seguono riportano i) i pareri resi dal DIPE e le istruttorie svolte in merito ad operazioni di PPP tra l'anno 2016 e l'anno 2023 e ii) la distribuzione geografica per regione dei pareri emessi nel medesimo arco temporale.

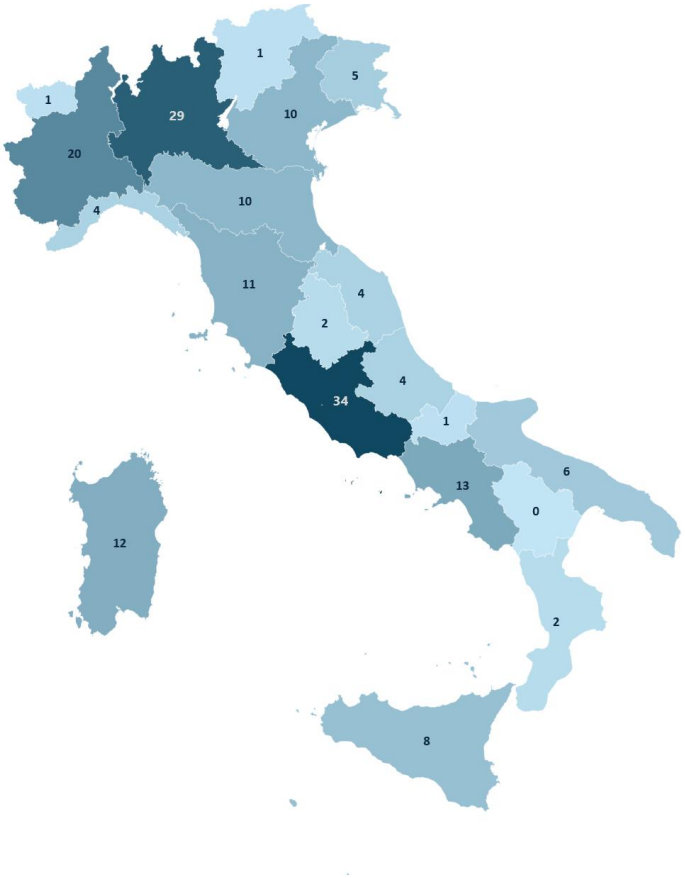
Figura 1 – Istruttorie e pareri resi dal DIPE su operazioni di PPP 2016-2023



Fonte: elaborazione DIPE

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

Figura 2. distribuzione geografica dei pareri resi dal DIPE su operazioni di PPP 2016-2023



Fonte: elaborazione DIPE

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

5. Il monitoraggio delle operazioni in PPP

5.1 Il portale web sul PPP

Il monitoraggio delle operazioni realizzate in Partenariato Pubblico Privato rientra istituzionalmente tra le competenze del DIPE in materia. Il Codice ha ribadito in tale ottica che l'attività di monitoraggio è affidata al DIPE e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), che lo esercitano tramite l'accesso al portale sul monitoraggio dei contratti di Partenariato Pubblico Privato istituito presso la stessa RGS (https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp).

L'articolo 175, comma 7, del Codice dei contratti stabilisce infatti che gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere le informazioni sui contratti di PPP stipulati mediante il citato portale.

Il portale - che nasce dalla collaborazione tra MEF, DIPE ed ISTAT, al fine di rafforzare il processo di acquisizione delle informazioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi specifici delle istituzioni coinvolte - è attivo da agosto 2022 e si configura quale punto di accesso unico per tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nella realizzazione e gestione delle operazioni di PPP.

L'obbligo di comunicazione introdotto in capo agli enti concedenti si configura come il più recente tassello di un percorso normativo ultradecennale che ha visto prima l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) e poi, dall'anno 2016, il DIPE come punto di riferimento istituzionale per le comunicazioni *de quibus*, in un costante dialogo con ISTAT e MEF.

Con particolare riguardo alle operazioni di PPP avviate dalle pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge n. 248/2007, convertito con modificazioni, dalla legge n. 31/2008, le stazioni appaltanti sono infatti tenute a comunicare le corrispondenti informazioni all'UTFP (ora DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ciò al fine di consentire la stima dei connessi impatti sull'indebitamento netto e sul debito pubblico (deficit e debito), a cura dell'ISTAT.

In linea con tale ultima disposizione normativa, l'attività di raccolta dati è stata effettuata, sino al 2019, in accordo con le indicazioni fornite dalla Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009, recante "*Criteri per la comunicazione di informazioni relative al partenariato pubblico-privato ai sensi dell'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*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 84 del 10 aprile 2009.

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

Tale Circolare è stata successivamente sostituita dall'analoga Circolare PCM del 10 luglio 2019, adottata d'intesa con l'ISTAT e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 198 del 24 agosto 2019, con la quale sono state aggiornate e individuate le tipologie di operazioni ricadenti nella fattispecie normativa, le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri soggetti tenuti alla comunicazione delle informazioni relative alle operazioni di PPP ai sensi del prima citato d.l. n. 248/2007, nonché il dettaglio delle informazioni richieste.

In tale cornice si è altresì inserito l'articolo 1, comma 626, della legge n. 160/2019, secondo il quale le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a trasmettere al MEF le informazioni sulle operazioni di PPP effettuate ai sensi dell'articolo 180 del decreto legislativo n. 50/2016, per il monitoraggio delle clausole di flessibilità nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita europeo.

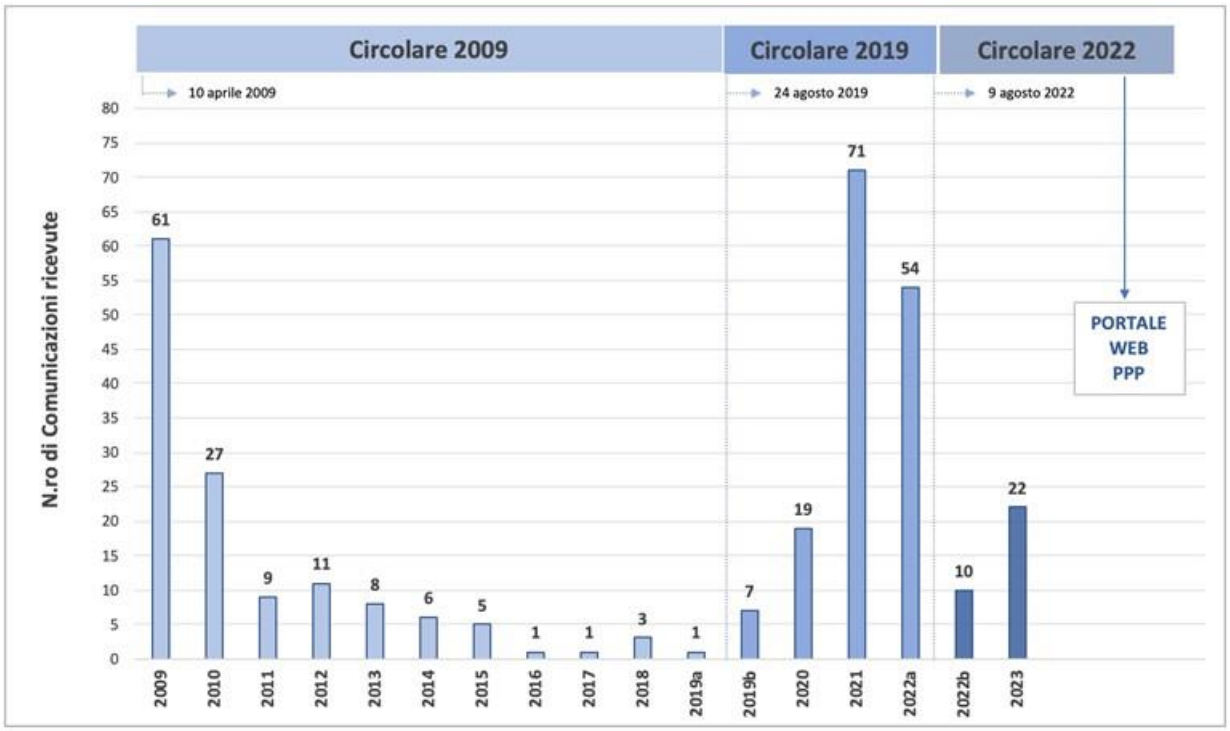
Tenendo dunque conto dell'articolato quadro sopra indicato, la Circolare PCM del 19 maggio 2022[2], pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 del 9 agosto 2022, ha stabilito una nuova modalità per comunicare l'avvenuta stipula di operazioni di PPP, definendo il metodo di accesso e l'utilizzo del già citato portale *web* istituito presso la RGS per il monitoraggio dei contratti di PPP. Tale ultima modalità di comunicazione, attualmente in vigore, è finalizzata alla raccolta delle informazioni necessarie alle attività istituzionali delle realtà coinvolte (tra gli altri, DIPE, RGS e ISTAT) riducendo gli oneri di trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, nel rispetto del principio dell'unicità dell'invio del dato.

Nel grafico seguente sono indicate le comunicazioni sulle operazioni di PPP giunte a stipula alla data del 31 dicembre 2023 e notificate all'UTFP (dal 2009 al 2015), al DIPE (dal 2016 all'8 agosto 2022) e tramite il portale RGS per il monitoraggio delle operazioni PPP (dal 9 agosto 2022 in poi), rispettivamente ai sensi della Circolare PCM del 27 marzo 2009, della Circolare PCM del 10 luglio 2019 e della Circolare PCM del 19 maggio 2022.

[2] La circolare del 19 maggio 2022 ha sostituito la precedente analoga Circolare del 10 luglio 2019.

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

Figura 3 - Numero di comunicazioni sulle operazioni di PPP giunte a stipula del contratto nel periodo 2009-2023, notificate all'UTFP (dal 2009 al 2015), al DIPE (dal 2016 all'8 agosto 2022) e tramite il portale RGS per il monitoraggio delle operazioni PPP (dal 9 agosto 2022 in poi).



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP e RGS

5.2 Operazioni di Partenariato Pubblico Privato monitorate tramite il portale RGS

5.2.1. Identificazione dei macro-indicatori di informazione

Al termine dell'annualità 2023, nel portale per il monitoraggio delle operazioni di PPP istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato sono presenti 206 contratti[3].

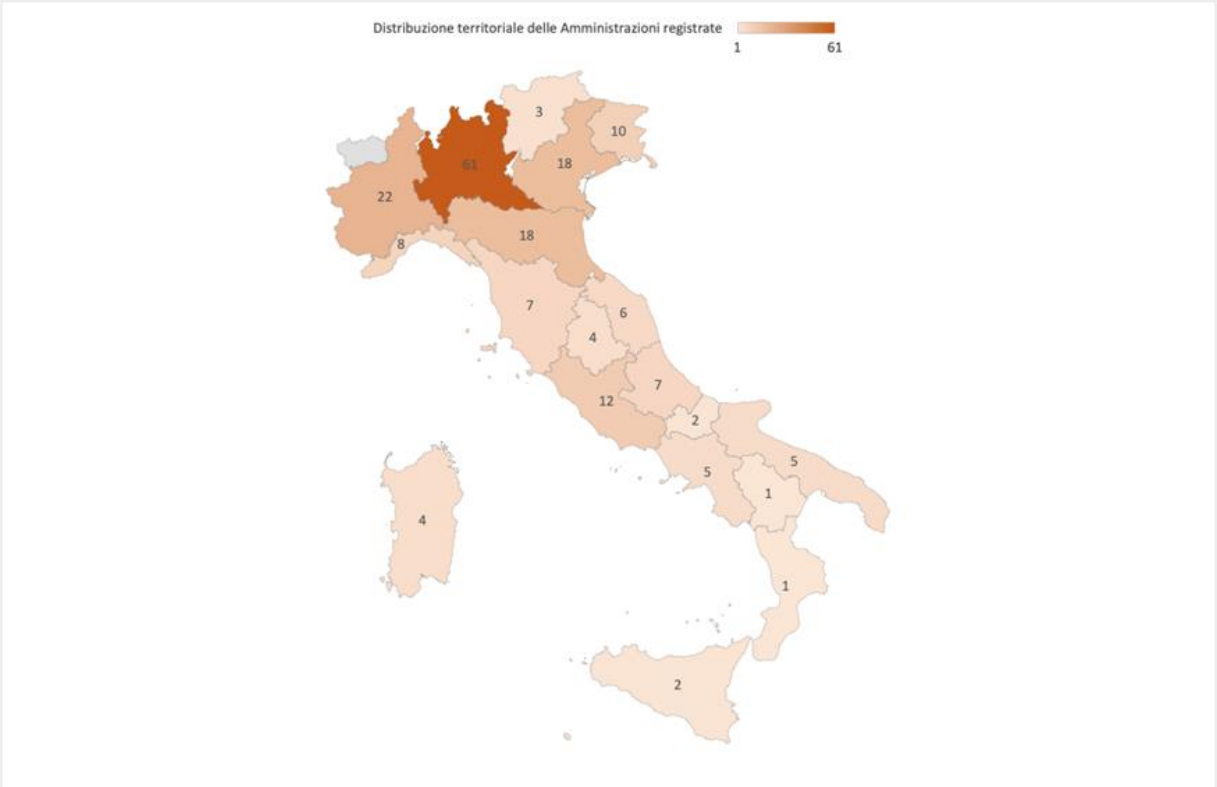
[3] La rilevazione effettuata il 12 febbraio 2024 si riferisce ai contratti di PPP presenti sul portale che risultano stipulati entro il 31 dicembre 2023. A tale data, nel portale sono presenti anche contratti stipulati precedentemente al 9 agosto 2022, data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Circolare PCM del 19 maggio 2022, ivi inclusi alcuni dei contratti trasmessi al DIPE/UTFP prima della messa in esercizio del portale e successivamente caricati nel medesimo al fine di realizzare, progressivamente, una banca dati unitaria dei contratti di PPP.

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

Le Amministrazioni che hanno registrato operazioni di PPP sul portale sono 196; le operazioni presentano un valore complessivo pari a circa 19 miliardi di euro e con una durata media pari a circa 20 anni.

La distribuzione territoriale delle Amministrazione registrate (Figura 4) si concentra maggiormente in Lombardia (61), Piemonte (22), Veneto (18), Emilia-Romagna (18) e Lazio (12).

Figura 4 - Distribuzione territoriale delle Amministrazioni registrate



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

La grande maggioranza delle tipologie contrattuali riguarda lo strumento concessorio 93% (di cui circa il 29% si riferisce a contratti di rendimento energetico EPC); il restante 7% riguarda le locazioni finanziarie di opere pubbliche e i contratti di disponibilità.

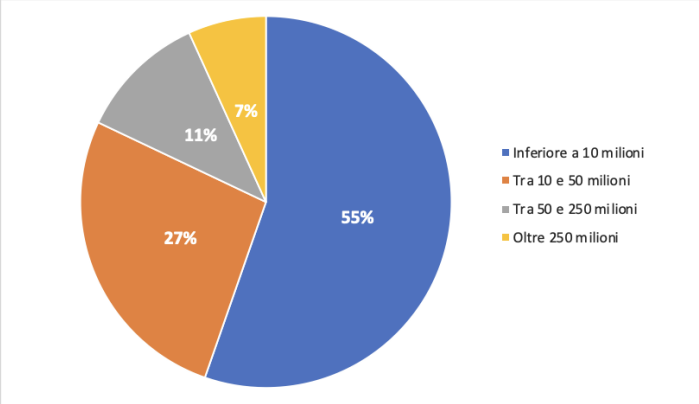
5.2.2 Classificazione e aggregazione delle informazioni

Il valore totale dei contratti registrati è pari a 18.969 milioni di euro con un valore medio che si attesta sui 92 milioni di euro. I contratti con valore inferiore ai 50 milioni di euro sono 169 (l'82% del totale dei registrati), di cui 114 (55%) hanno un valore minore di 10 milioni di euro e 55 (27%) rientrano tra i 10 e i 50 milioni di euro. Completano il quadro gli ulteriori 23 contratti (pari

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

all'11% del totale) con valori che si posizionano nella fascia tra i 50 e i 250 milioni di euro e 14 (7%) contratti di valore superiori ai 250 milioni di euro (Figura 5).

Figura 5 - PPP monitorati per valore contrattuale

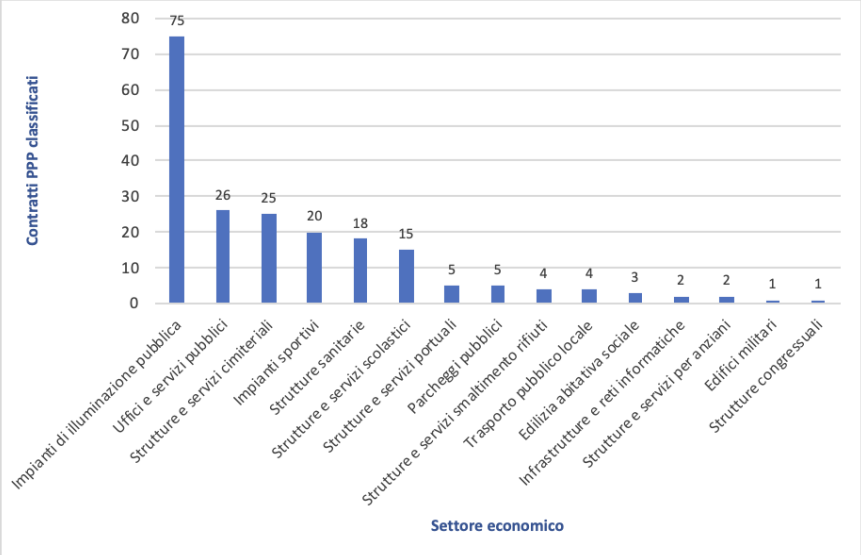


Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

I contratti monitorati sono suddivisi in diversi settori (Figura 6): 75 contratti (circa il 36% del totale) sono relativi al settore energetico con impianti di illuminazione pubblica; 26 riguardano le strutture e i servizi pubblici legati alla riqualificazione impiantistica delle reti energetiche e agli impianti di depurazione; 25 riguardano le strutture cimiteriali, 20 fanno riferimento agli impianti sportivi, 18 alle strutture sanitarie, 15 alle strutture e servizi scolastici. In numero ridotto troviamo contratti che riguardano le strutture e i servizi portuali (5), i parcheggi pubblici (5), le strutture e i servizi per lo smaltimento dei rifiuti (4), il trasporto pubblico locale (4), l'edilizia abitativa (3), le infrastrutture e le reti informatiche nei territori comunali (2), le strutture e i servizi per anziani (2), gli edifici militari (1) e le strutture congressuali (1).

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

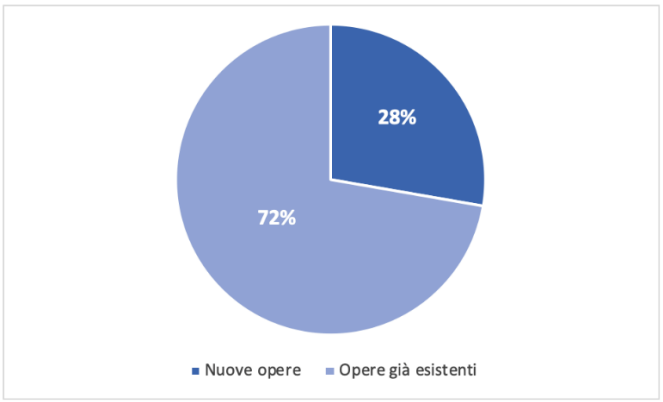
Figura 6 - PPP monitorati per settore



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Per quanto riguarda la tipologia di opere oggetto di investimento, gli interventi su opere di nuova costruzione incidono per il 28% del numero totale di contratti, mentre gli interventi su opere già esistenti (ristrutturazioni, riqualificazioni, ampliamenti, etc.) rappresentano il 72% del totale (Figura 7).

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



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

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

5.3 Contratti di Partenariato Pubblico Privato (PPP) e contratti di Efficientamento Energetico-EPC classificati dall'ISTAT dal 2010 al 2023[4]

Il presente paragrafo offre un quadro aggiornato del monitoraggio delle operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) e dei contratti di prestazione energetica (EPC) curato dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat)[5].

L'Istat analizza questa tipologia di contratti allo scopo di definire se (e in quale proporzione) gli investimenti effettuati in PPP oppure in EPC hanno impatto sul deficit pubblico attraverso la voce "Investimenti fissi lordi" dei Conti Nazionali.

In entrambe le tipologie monitorate in questo paragrafo, anche se in modo particolare nel caso del PPP, il finanziamento delle opere pubbliche può avvenire attraverso l'utilizzo di capitali privati, consentendo di sostenere lo sviluppo infrastrutturale del Paese, evitando, allo stesso tempo, di appesantire i bilanci delle Amministrazioni pubbliche (PA).

L'Istat è responsabile dell'analisi classificatoria *ex post*[6] dei contratti di PPP secondo la definizione del Regolamento della Commissione Europea (CE) n.549/2013 (SEC 2010)[7].

I contratti PPP nel **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 spesa in conto capitale per realizzare o rinnovare le attività fisse [*asset*, infrastrutture, opere in generale] da parte della società, che poi provvede a farle funzionare e a gestirle per produrre e fornire servizi all'unità delle amministrazioni pubbliche (PA) o al pubblico in generale per conto della PA." (SEC2010, par. 20.276).

[4] Paragrafo a cura di ISTAT - Direzione Centrale Contabilità Nazionale, Servizio Compilazione Conti di Finanza Pubblica, Iniziativa Gestione del sistema informativo relativo alle operazioni di Partenariato Pubblico Privato e alle concessioni pubbliche - Aprile 2024.

[5] L'analisi che segue riguarda esclusivamente i contratti di PPP ed EPC in attuazione di quanto previsto dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, all'art. 44, comma 1-bis. Quest'ultimo stabilisce che *"al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat 11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica"*.

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

[7] 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.

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

"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).

In sintesi, le classificazioni di Contabilità Nazionale (Direzione centrale dell'Istat responsabile della classificazione statistica dei PPP e dei Contratti EPC) si basano su quanto definito dal Regolamento c.d. SEC2010 e su quanto definito da:

1. Decisione dell'Ufficio statistico delle comunità europee (Eurostat) dell'11 febbraio 2004;
2. Guida PPP Epec – Eurostat del 2016[8];
3. Guida EPC BEI-Eurostat del 2018[9];
4. Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) ed. 2022[10].

In questi documenti sono riportate le linee guida per gli Stati membri al fine di assicurare un'appropriata misurazione del deficit pubblico e garantire un trattamento omogeneo dei conti delle Amministrazioni pubbliche (PA) dell'Unione Europea[11].

La Commissione Europea (CE) tramite l'Ufficio di Statistica della Commissione Europea (Eurostat) verifica se le misure nazionali di recepimento dei Regolamenti UE siano complete e se rispondono agli obiettivi fissati.

Se l'autorità nazionale, nel caso in esame Istat – Istituto di Statistica italiano, non attua adeguatamente la normativa dell'UE, la Commissione attraverso Eurostat – Ufficio di Statistica della Commissione Europea, può avviare anche una procedura di infrazione formale nei confronti dello Stato membro.

Le indicazioni di Eurostat, tratte dai Regolamenti, dalle Guide e dai Manuali, non si prefiggono solo l'obiettivo di omogeneità dei dati utilizzati dagli Istituti Nazionali di Statistica dei rispettivi

[8] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf

[9]https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8885635/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.p%20df/f74b474b-8778-41a9-9978-8f4fe8548ab1

[10]https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/w/manual-on-government-deficit-and-debt-implementation-of-esa-2010-2022-edition

[11] I regolamenti e le decisioni diventano vincolanti automaticamente in tutta l'UE alla data della loro entrata in vigore e la Commissione Europea (CE) ha la responsabilità di garantire che tutti gli Stati membri applichino correttamente il diritto dell'UE. La CE, attraverso i propri uffici (nel caso in esame Eurostat - Ufficio di Statistica della Commissione Europea) adotta provvedimenti se uno Stato membro non recepisce integralmente una direttiva oppure non ha applicato correttamente il diritto dell'UE.

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

Stati europei ma hanno lo scopo anche di rendere l'utilizzo dello strumento del PPP e dell'EPC strutturale e non occasionale. In tal senso si vuole evitare che le PA ricorrano al PPP solo per eludere il vincolo di bilancio, privilegiando quindi la componente formale delle operazioni di partenariato rispetto a quella sostanziale. In altri termini, posto che tutte le opere di PPP hanno un rilevante interesse pubblico, i contratti PPP devono essere stipulati soprattutto per l'utilità sociale dell'infrastruttura e solo in secondo luogo per gli effetti positivi di bilancio che il soggetto pubblico ne trae, altrimenti perderebbero il vantaggio intrinseco di efficienza che possiedono.

Il termine "Partenariato" indica sovente una vasta gamma di modelli di cooperazione tra settore pubblico e settore privato (PPP, EPC, Concessioni per la costruzione gestione, ecc). In particolare, nella relazione che si instaura attraverso questi contratti, il settore pubblico assume il ruolo di committente al quale spetta la definizione degli obiettivi della collaborazione e la supervisione, mentre il settore privato interviene per finanziare la costruzione dell'opera pubblica ed eventualmente gestire la fornitura dei servizi ad essa connessi.

Il monitoraggio quali-quantitativo dei contratti PPP e degli EPC curato dall'Istat risponde alle esigenze informative previste dalla Notifica alle istituzioni comunitarie (Eurostat) dei livelli di indebitamento delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito della Procedura per i Disavanzi Eccessivi (EDP), e allo stesso tempo contribuisce allo sviluppo della base conoscitiva concernente queste specifiche attività. I contratti PPP ed EPC, infatti, sottoscritti sia a livello nazionale che locale, sono finalizzati alla costruzione e gestione di infrastrutture pubbliche e presentano una forte "collaborazione" tra soggetti pubblici e privati. L'Istat ne definisce la classificazione statistica al fine di quantificarne l'impatto in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, secondo la definizione riportata in tutti i documenti predisposti da Eurostat sull'argomento:

- la Pubblica Amministrazione deve essere l'acquirente principale dei servizi che l'opera eroga, sia che ciò avvenga direttamente che per conto di terzi;
- il contratto deve prevedere la costruzione di una nuova infrastruttura oppure la ristrutturazione di una già esistente.

Ai fini dell'impatto sull'indebitamento, nel caso in cui i rischi e benefici regolamentati nel contratto restino in capo alla PA, l'iscrizione del bene in bilancio comporterà l'incremento dell'indebitamento e del debito. L'MGDD (e in generale tutti i documenti predisposti da Eurostat sull'argomento) invita gli Istituti di Statistica degli Stati europei a condurre verifiche, caso per caso, per comprendere se il bene (c.d. *asset*) sia effettivamente fuori dal perimetro contabile pubblico. Altre indicazioni sulla rappresentazione contabile delle concessioni, e più in

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

generale del PPP, sono fornite nell'ambito della decisione Eurostat che ha cercato di chiarire le modalità di contabilizzazione *on/off balance* nei bilanci pubblici, in relazione all'allocazione dei rischi tra le parti.

La decisione Eurostat[12] riguarda il trattamento contabile nei conti nazionali dei contratti sottoscritti da Enti pubblici nel quadro delle operazioni in PPP, e si applica ai contratti di lungo termine tra la PA ed un partner privato in cui il soggetto pubblico è il principale acquisitore e pagatore dei beni e dei servizi forniti (es. servizi pubblici quali sanità, istruzione, edifici pubblici, ecc.). Si tratta di opere fredde ripagate con canoni pubblici, in cui il rischio di domanda è trattenuto in capo all'amministrazione che, per poter contabilizzare l'*asset* off balance dovrà trasferire almeno il rischio di costruzione e quello di disponibilità.

In linea teorica, secondo quanto riportato nei documenti predisposti da Eurostat sull'argomento:

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

Nel prosieguo del paragrafo si presentano i principali risultati delle analisi svolte sui contratti di PPP e sui contratti di Efficientamento Energetico-EPC attraverso il monitoraggio quali-quantitativo condotto dall'Istat alla data del 31/12/2023, applicando le definizioni/classificazioni del Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010)[13].

Fino al 31 dicembre 2022, i documenti utilizzati per le analisi classificatorie (in modo particolare i Contratti e i Piani economici e finanziari) venivano trasmessi periodicamente all'Istat dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come previsto dall'articolo 44 bis del D.L. 248/2007, ora

[12] Decisione dell'Ufficio statistico delle comunità europee (Eurostat) dell'11 febbraio 2004.

[13] Regolamento CE n.549/2013 (SEC 2010).

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

Legge 31/2008 e s.m.i. e da Circolari PCM *ante* 2022. Dal 2023, l'Istat ha un accesso diretto, completo e sicuro ai dati, alle informazioni e alla documentazione del "Portale web PPP" sul monitoraggio dei contratti di Partenariato Pubblico Privato[14] istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato (come da nuova Circolare PCM del 19 maggio 2022, emanata d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica).

I concedenti pubblici[15] sono tenuti "*(…) a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni e i dati relativi alle operazioni effettuate ai sensi degli articoli 180 e seguenti del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze sono individuate le modalità di trasmissione delle informazioni di cui al periodo precedente (…)*" (art. 1, comma 626, Legge n. 160 del 2019).

I concedenti aggiornano il portale ogni qual volta sottoscrivono un nuovo contratto di PPP, di EPC o genericamente ogni qual volta sottoscrivono un contratto di concessione per la costruzione e gestione di un *asset*. Ogni nuovo caricamento viene prontamente comunicato all'Istat che procede alle classificazioni di cui è responsabile. Il portale è strutturato in tre sezioni. Interessante per il concedente è la terza sezione, che consiste in uno strumento di autovalutazione basato sulle risposte dell'unità pubblica a domande sull'allocazione del rischio di ciascun progetto. È fondamentale sottolineare che questa autovalutazione (presente sul "*Portale web PPP*") non ha alcun valore ai fini della classificazione statistica che spetta solo all'Istat, come stabilito dal regolamento UE n. 549/2013. Ci soffermiamo su questa sezione, poco interessante per i classificatori statistici, perché è estremamente importante per il concedente, che riesce ad ottenere con il caricamento del contratto una auto-classificazione dell'*asset*.

5.3.1 Il monitoraggio PPP dell'ISTAT

In generale, per il PPP la classificazione statistica *on/off balance (dentro oppure fuori dal perimetro contabile pubblico)* viene effettuata per i contratti che prevedono la realizzazione (nuova costruzione oppure ristrutturazione) e la gestione di un *asset.* L'infrastruttura viene classificata *on balance*, con conseguente incremento della spesa pubblica e impatto negativo sui saldi di finanza pubblica se, a seguito della valutazione statistica, non viene riscontrato un

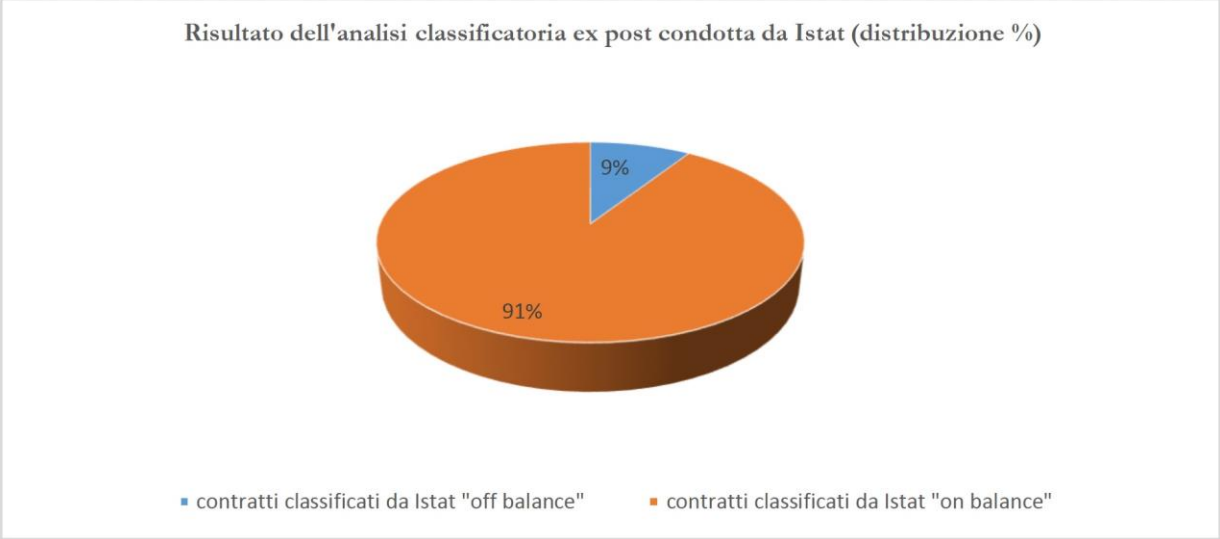
[14] Sul Portale web PPP sono disponibili anche i contratti di concessioni per la costruzione e la gestione a tariffazione sull'utenza, le concessioni di servizi e i contratti di rendimento energetico (energy performance contract - EPC) di cui i concedenti pubblici hanno dato evidenza. Rispetto a queste tipologie contrattuali, la classificazione dell'ISTAT *on/off balance* di seguito esposta riguarda i contratti di PPP che prevedono la realizzazione (nuova costruzione oppure ristrutturazione) e la gestione di un *asset* in cui l'ente concedente è il principale acquirente dei servizi resi dall'infrastruttura.

[15] Sono "concedenti pubblici" le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

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

effettivo trasferimento dei rischi (costruzione, domanda, disponibilità) in capo all'operatore privato.

Figura 8 - PPP monitorati (2010-2023) e classificati *on/off government balance sheet*



Fonte: elaborazioni ISTAT

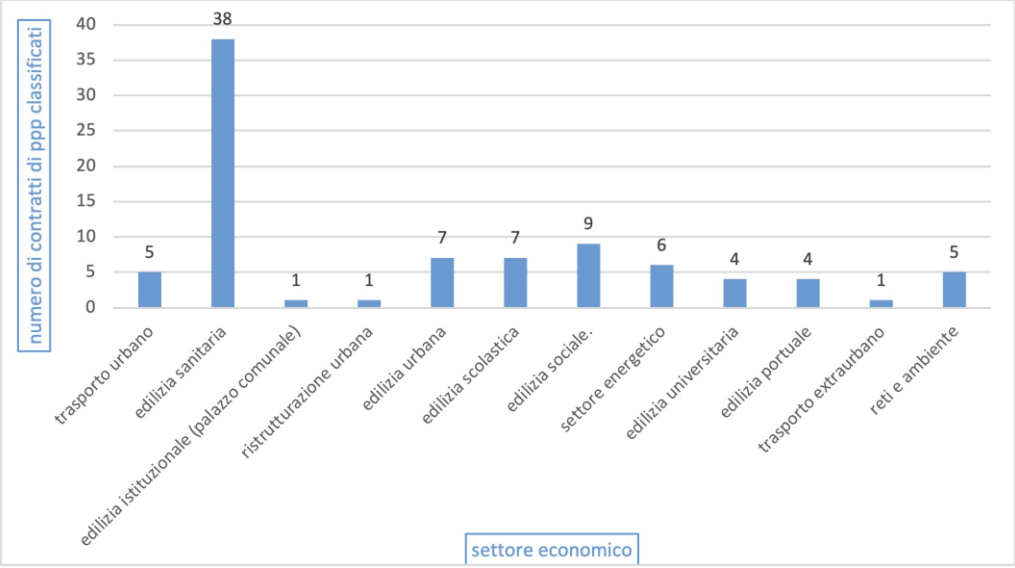
I contratti di PPP monitorati dall'Istat, dal 2010[16] al 2023, risultano essere 88[17]. Di questi, 38 contratti riguardano interventi nel settore dell'edilizia sanitaria, 6 contratti interessano il settore dei trasporti (di cui 5 contratti per trasporto urbano), 6 nel settore energetico, 1 in edilizia istituzionale, 1 nella ristrutturazione urbana, 7 in edilizia urbana, 7 in edilizia scolastica, 9 in edilizia sociale, 5 attinenti allo sviluppo di reti ed infrastrutture tecnologiche, 4 edilizia universitaria e, infine, 4 in edilizia portuale. (Figura 9)

[16] Data di inizio dell'attività di monitoraggio a cura Istat a seguito di richiesta specifica di Eurostat nell'ambito della procedura EDP. L'attività ha avuto inizio nel 2010, ma nel monitoraggio sono inclusi contratti significativi sottoscritti anche in anni precedenti. I contratti significativi ai fini Eurostat sono quelli con un valore dell'investimento superiore a 5 mln di euro (così come specificato in generale in tutti i documenti predisposti dall'Ufficio di Statistica Europeo sull'argomento).

[17] Nel monitoraggio Istat sono presenti tutti i contratti trasmessi ad Istat dal DIPE, oppure scaricati direttamente da Istat dal Portale web PPP.

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

Figura 9 - PPP monitorati (2010-2023) per settore economico prevalente

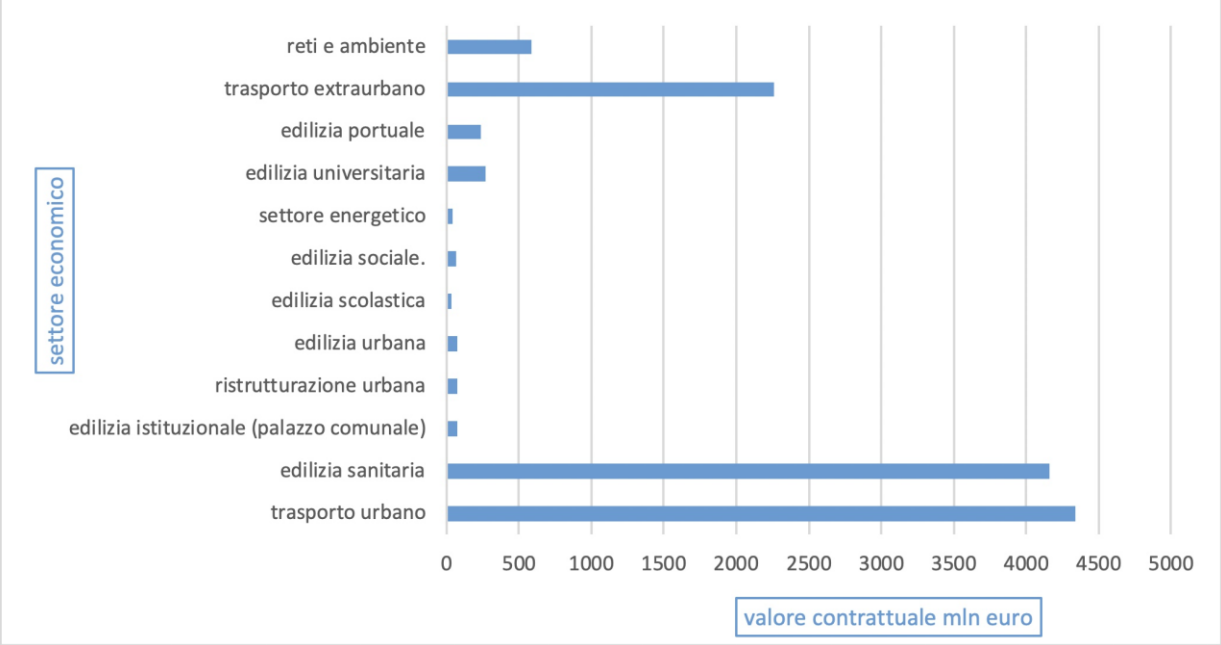


Fonte: elaborazioni ISTAT

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. (Figura 10)

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

Figura 10 - PPP monitorati (2010-2023) per valore totale dei contratti e settore prevalente



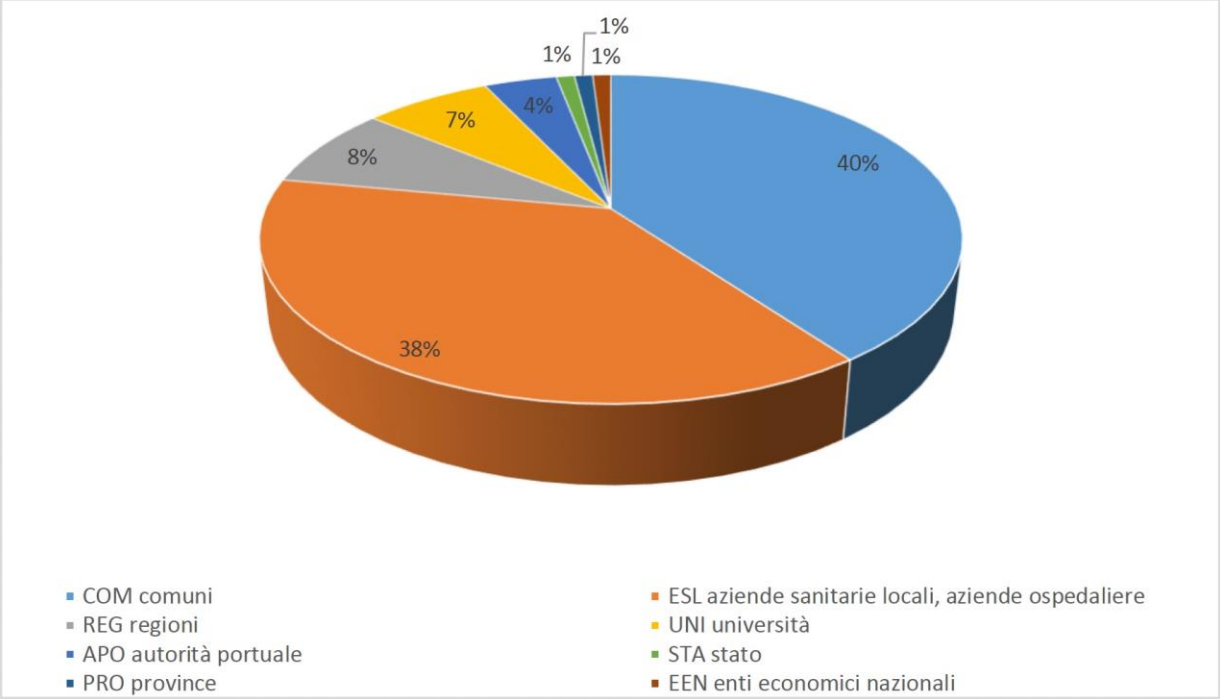
Fonte: elaborazioni ISTAT

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). Tra le *new entry* dell'ultimo anno si evidenziano le operazioni riguardanti partenariati finalizzati alla costruzione e gestione di reti ed infrastrutture tecnologiche (5 contratti per un valore contrattuale medio pari a circa 120 mln di euro).

Con particolare riferimento ai soggetti Concedenti si osservano in prevalenza i comuni (40%); seguono ASL, ULSS e aziende ospedaliere (38%). (Figura 11)

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

Figura 11 - PPP monitorati (2010-2023) distribuzione per concedente "pubblico"

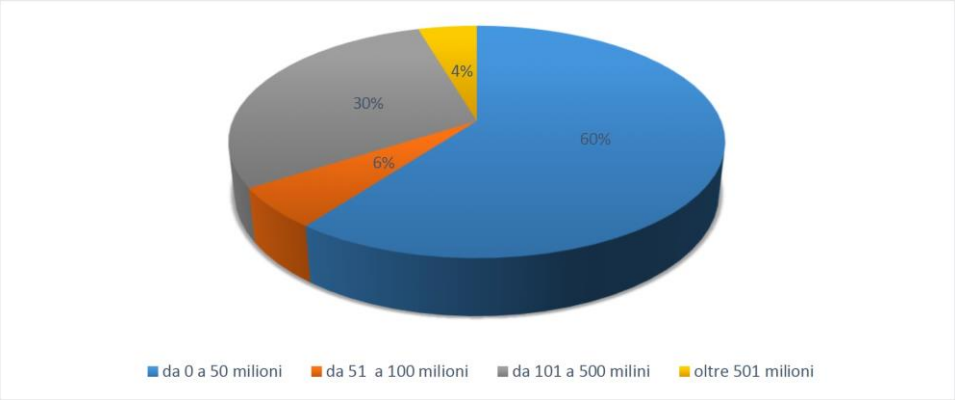


Fonte: elaborazioni ISTAT

Il valore totale degli investimenti è pari complessivamente a circa 12.200 mln di euro, mentre il valore medio di ciascun contratto si attesta sui 140 milioni. Prevalgono i contratti di medie dimensioni. (Figura 12)

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

Figura 12 - PPP monitorati per valore contrattuale



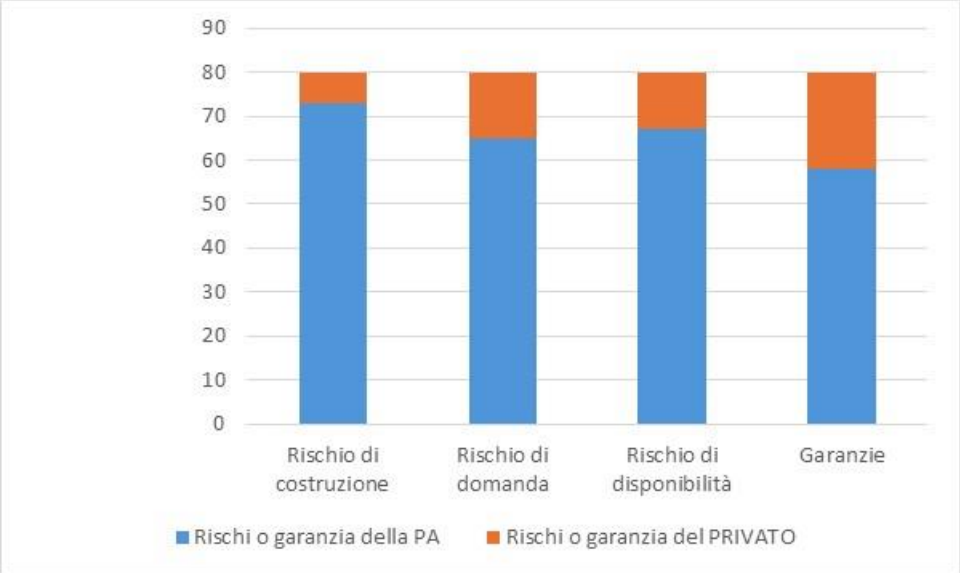
Fonte: elaborazioni ISTAT

Per più del 91% dei PPP monitorati e classificati *on balance* si registra il rischio di costruzione (ovvero il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, al mancato completamento dell'opera, ecc.) in capo alla PA, in altre parole il rischio non è trasferito al partner privato, ma è assunto dal concedente pubblico.

L'81% dei PPP monitorati e classificati *on balance* registrano il rischio di domanda (in modo particolare il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il partner privato deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa) in capo alla PA (ovvero il rischio di domanda nell'81% dei contratti classificati *on balance* non è trasferito al partner privato). (Figura 13)

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

Figura 13 - Ripartizione dei rischi tra Partner Pubblico e Partner Privato nei PPP monitorati e classificati "*on balance*" (in valore assoluto)

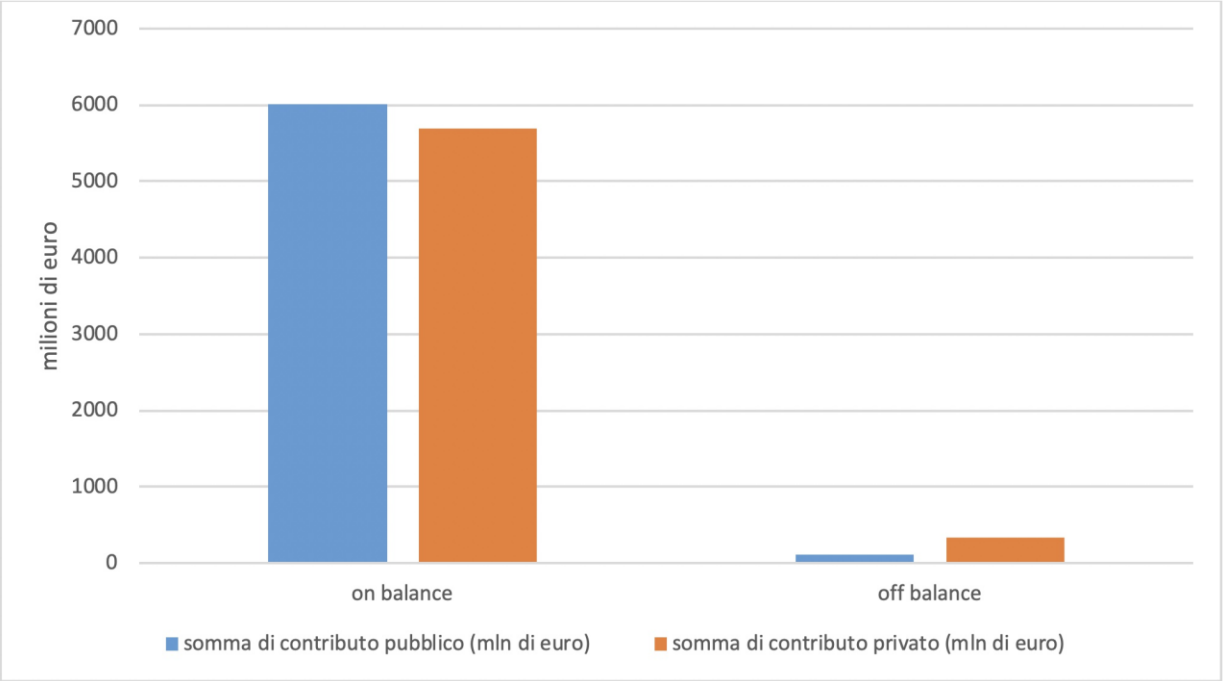


Fonte: elaborazioni ISTAT

Nei contratti classificati *on balance* si registra una quota di contributo pubblico di poco superiore al 48,6% 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 14)

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

Figura 14 - Ripartizione quota contributo pubblico e quota di contributo privato nei PPP monitorati e classificati "*on balance*" e "*off balance*" (dal 2010 al 2023)



Fonte: elaborazioni ISTAT

5.3.2 Il monitoraggio dell'ISTAT degli EPC

Dal 2020 Istat classifica anche i contratti EPC (i criteri classificatori sono riportati al Paragrafo 6.3.1.6. *Energy Performance Contracts* del *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) ed. 2022).

Un EPC (*Energy Performance Contract*) 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. In generale l'EPC viene classificato *on balance*, con conseguente incremento di spesa pubblica e impatto negativo sui saldi di finanza pubblica se, a seguito della classificazione statistica, la PA resta il proprietario economico dell'*asset* a seguito di un mancato trasferimento dei rischi e dei benefici in capo all'operatore privato.

I contratti classificati in totale sono 76 e il valore contrattuale complessivo dei contratti (totale investimenti) è pari a circa 424 milioni di euro. È rilevante osservare che quasi il 34% (circa 27

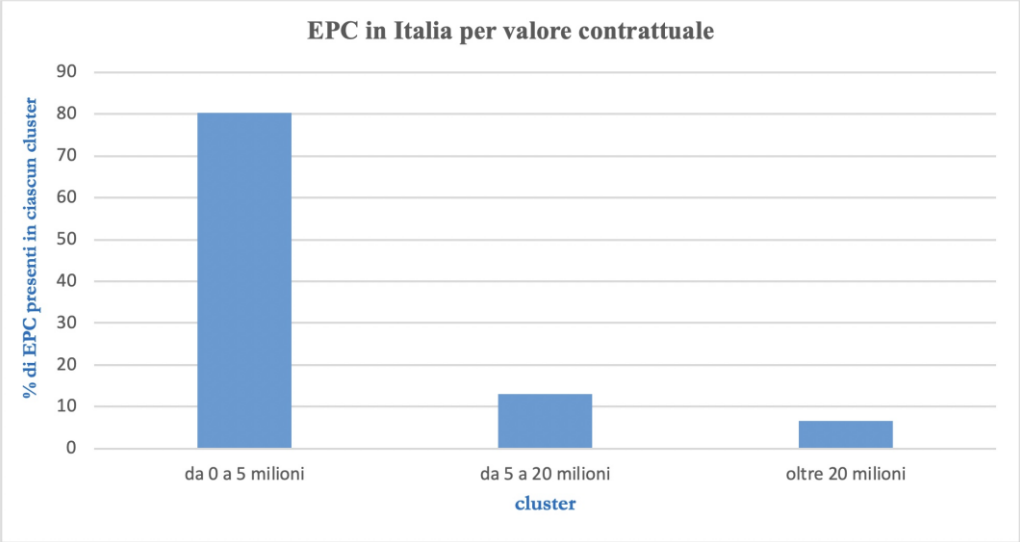
Camera dei Deputati ARRIVO 30 settembre 2025 Prot: 2025/0001585/TN

contratti) sono stati analizzati negli ultimi dodici mesi (tra gennaio 2023 e gennaio 2024). Inoltre, tra gli EPC più recenti, uno di essi presenta un valore contrattuale molto al di sopra della media; questo potrebbe segnalare una nuova tendenza nel prossimo futuro del mercato EPC.

Quasi tutti i contratti sottoscritti finora in Italia (67 su 76) hanno visto i Comuni come concedente pubblico, con un partner 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 dal valore contrattuale complessivo dei contratti l'importo dei 9 EPC che riguardano amministrazioni diverse dai Comuni, il valore medio scende da 5,6 milioni di euro per contratto a meno di 4,6 milioni di euro per contratto.

Figura 15 - Cluster di EPC monitorati per valore contrattuale (dal 2020 al 2023) (mln euro)



Fonte: elaborazioni ISTAT

La figura 15 illustra come la netta maggioranza degli EPC abbia finora previsto un valore contrattuale piuttosto contenuto. Soltanto il 5% dei contratti registrano un valore superiore ai 20 milioni di euro. Il loro importo è complessivamente pari a 235 milioni di euro, equivalenti ad oltre il 55% degli EPC classificati negli ultimi tre anni.

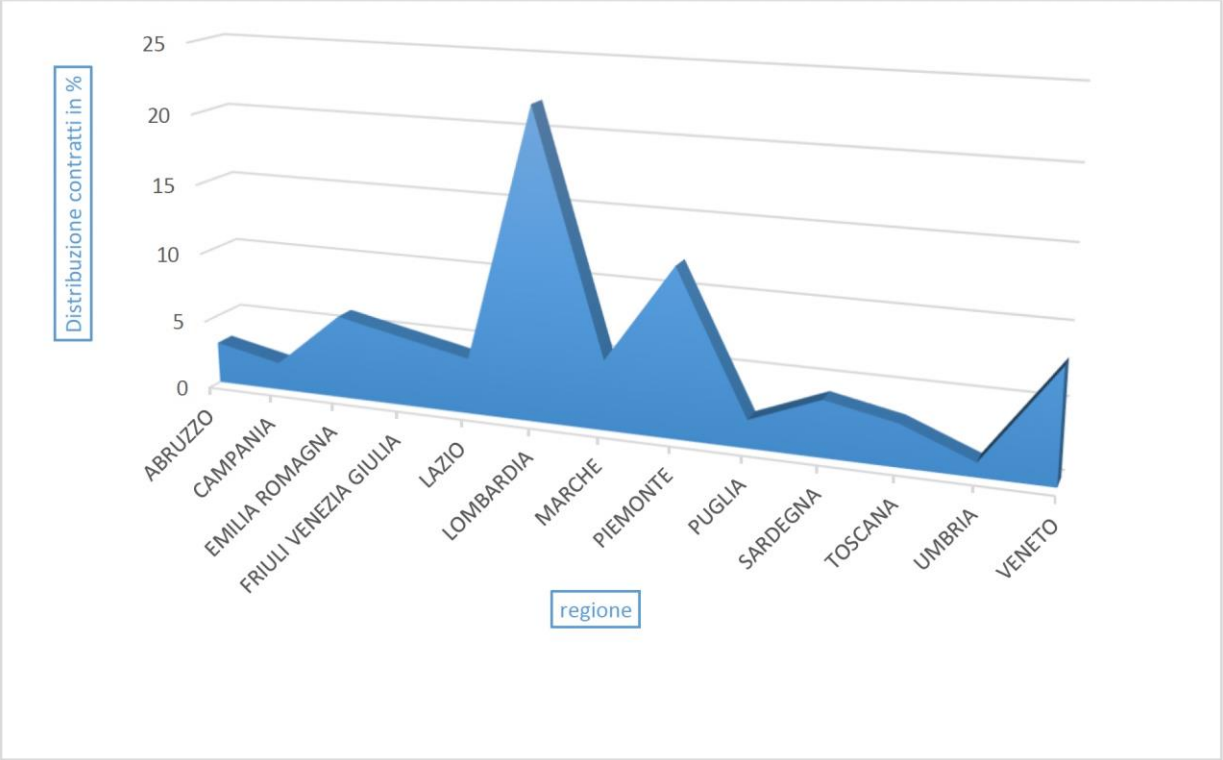
La distribuzione territoriale del mercato EPC in Italia è tutt'altro che omogena.

Come mostra il grafico sottostante (Figura 16), la netta maggioranza degli EPC vede come concedenti le Pubbliche Amministrazioni del Nord - soprattutto della Lombardia. La regione

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

conta il maggior numero di EPC: 29 contratti, che rappresentano circa il 30% del mercato totale sia in termini di numero che di valore. Il Piemonte e l'Emilia Romagna sono le regioni dove il valore contrattuale medio degli EPC risulta maggiore: in Piemonte il valore contrattuale medio è pari a 13,5 milioni di euro circa; in Emilia Romagna il valore contrattuale medio è pari a 8 milioni di euro. Nel complesso, il 52% dei contratti registrati e notificati ad Eurostat sono stati sottoscritti in tre regioni del Nord: Lombardia, Piemonte e Veneto.

Figura 16 - EPC monitorati (dal 2020 al 2023) distribuzione territoriale (%)



Fonte: elaborazioni ISTAT

La totalità dei contratti EPC classificati finora è risultata "*on balance sheet*". Infatti, 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 "*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 di collaborazione con Enti e Istituzioni

Per favorire l'adozione del Partenariato Pubblico Privato è fondamentale diffondere una adeguata cultura dello strumento, anche attraverso iniziative di formazione, informazione e comunicazione istituzionale, finalizzate a fornire gli strumenti utili per affrontare l'interdisciplinarità e la complessità che tipicamente caratterizzano tali operazioni. È inoltre essenziale fornire alle Amministrazioni interessate a sviluppare operazioni di PPP l'adeguato supporto tecnico per il tramite di manuali operativi, linee di indirizzo e corsi strutturati.

In questo senso, il DIPE costituisce da anni il punto di riferimento per gli enti concedenti per il supporto tecnico, giuridico-legale ed economico-finanziario in tale ambito ed ha notevolmente potenziato l'attività di promozione e diffusione dei modelli e delle *best practice* in tema di PPP presso le Pubbliche Amministrazioni, anche per il tramite del rafforzamento dei rapporti di collaborazione con gli enti e le istituzioni operanti nel settore.

Attraverso forme di collaborazione ad ampio spettro con i principali operatori istituzionali protagonisti sia dello sviluppo del Partenariato Pubblico Privato, sia della promozione delle attività formative a favore della crescita delle competenze e delle conoscenze delle pubbliche amministrazioni, il DIPE ha concorso ad una molteplicità di iniziative di rilevanza nazionale, in aggiunta alle collaborazioni attive in ambito internazionale.

6.1 Il protocollo d'intesa DIPE - CDP

Nell'ambito delle collaborazioni istituzionali, merita di essere richiamato anzitutto il Protocollo di intesa firmato il 23 luglio 2023 dal Capo del DIPE, Bernadette Veca, e dall'Amministratore Delegato e Direttore Generale di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), Dario Scannapieco.

Tale Protocollo di intesa è volto ad innovare e ampliare la collaborazione tra le due Istituzioni per lo sviluppo degli investimenti pubblici, con particolare riguardo allo sviluppo di iniziative di miglioramento della capacità tecnico-amministrativa delle amministrazioni nella realizzazione di operazioni secondo la formula del PPP.

Il protocollo costituisce la base per una serie di iniziative avviate nel corso dell'anno focalizzate sul rafforzamento del *know how* degli enti concedenti, sulla diffusione delle *best practice* e sull'elaborazione di analisi di sostegno all'espansione del Partenariato Pubblico Privato e alla capacità realizzativa degli investimenti di interesse pubblico.

Le iniziative messe in campo da DIPE e CDP in tale contesto sono inquadrate nell'ambito del nuovo programma dell'Unione europea di sostegno agli investimenti, istituito con Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 ("Invest EU").

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

Tra le iniziative avviate in questo contesto, il DIPE ha dato impulso ad un'importante iniziativa formativa per la pubblica amministrazione realizzata con la SDA Bocconi, dal titolo "*Programma di Perfezionamento in Management degli Investimenti Pubblici*".

L'iniziativa, di grande successo, realizzata tra il 26 ottobre 2023 e gennaio 2024, si è orientata a rafforzare le capacità e le competenze di gestione dei progetti di investimento nei settori più strategici per la crescita del Paese, dall'energia ai trasporti, dalla connettività digitale alle infrastrutture sociali.

Il programma è stato indirizzato a 50 partecipanti, selezionati attraverso un processo di valutazione curato dalla SDA Bocconi, e si è articolato in 16 intense giornate di formazione, arricchite da una serie di prestigiose testimonianze.

In attuazione del Protocollo di intesa, inoltre, ai fini della definizione e diffusione delle migliori prassi per la realizzazione dei modelli di Partenariato Pubblico Privato, il DIPE ha pubblicato sul proprio sito istituzionale - il 14 dicembre 2023 - il "*Manuale operativo a supporto del PPP negli impianti sportivi*", elaborato assieme a CDP e in collaborazione con Sport e Salute S.p.A., Istituto del Credito Sportivo e il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il Manuale, con cui si punta a fornire uno strumento utile per diffondere la cultura e i principali strumenti del partenariato anche nell'ambito dello sport, vede una prima parte, di carattere generale, focalizzata sulle fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione delle operazioni di PPP e una seconda parte dedicata alla realizzazione e gestione degli impianti sportivi, anche con riferimento ad alcuni casi operativi.

Al fine di fornire il quadro normativo ed istituzionale più aggiornato possibile per operatori pubblici e privati, il Manuale è basato - da un lato - sulla nuova disciplina dei contratti pubblici e - dall'altro lato - sulle disposizioni in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di detti impianti contenute nel D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, recentemente modificato dal decreto legislativo 29 agosto 2023, n. 120.

6.2 La collaborazione istituzionale DIPE - SNA

Nell'anno 2023, il DIPE e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nell'ambito della collaborazione istituzionale per la formazione delle Amministrazioni pubbliche, hanno realizzato un corso di formazione inerente la "*Strategia di acquisto nei contratti pubblici e partenariato pubblico privato: elementi economici, contabili, finanziari e ambientali - Partenariato pubblico-privato per gli investimenti e il PNRR*", sviluppando nei giorni 6, 7 e 8

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

giugno 2023 una iniziativa formativa "*full time*" rivolta a funzionari e dirigenti di diverse Amministrazioni centrali e locali.

Il corso, tenuto dai componenti della struttura tecnica a supporto del NARS e del DIPE, nonché da rappresentanti di ANAC, RGS-MEF, ISTAT, Consiglio di Stato e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., ha approfondito i principali strumenti per la progettazione, valutazione, realizzazione delle operazioni di Partenariato Pubblico Privato e per la loro successiva gestione, con una particolare attenzione ai finanziamenti tramite PNRR.

6.3 *Tavolo di lavoro interistituzionale sul PPP e Contratto standard per le operazioni di EPC*

Nell'ambito del tavolo di lavoro interistituzionale coordinato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze - avviato sin dal 2012 per la predisposizione della "*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 poi proseguito su molteplici iniziative - il DIPE ha proseguito nel corso del 2023 la collaborazione già avviata nell'anno 2022 con RGS/MEF, ISTAT, ANAC e altri interlocutori istituzionali, da un lato ai fini dell'aggiornamento delle Linee Guida ANAC n. 9/2018 e, dall'altro lato, per la redazione di uno schema di convenzione standard per i contratti di rendimento energetico (EPC).

Per quanto attiene al primo punto, a valle dell'emanazione delle Linee Guida ANAC n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti "*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato"*, è emersa la necessità negli anni 2021 e 2022 - nel successivo confronto tecnico tra le diverse istituzioni coinvolte - di un aggiornamento delle medesime, anche alla luce del sopra citato schema di contratto di concessione ("Contratto Standard") in PPP, approvato con delibera dell'Autorità n. 1116 del 22 dicembre 2020.

Con Avviso del 27 gennaio 2023, sono stati quindi pubblicati sul sito dell'ANAC lo schema di Linee guida n. 9 aggiornate e la relativa relazione AIR, all'esito dell'istruttoria svolta e del successivo parere del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il testo, pubblicato in versione provvisoria, non è stato oggetto di parere da parte del Consiglio di Stato, stante l'entrata in vigore del nuovo Codice.

Sebbene tali Linee Guida si riferiscano al previgente codice dei contratti, i contenuti delle stesse continuano ad esprimere principi utili nel settore del PPP: la sopravvenuta evoluzione del quadro normativo (con l'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 36/2023) ed il superamento del

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

sistema delle Linee Guida non ne limita - per alcuni aspetti - la valenza quanto meno metodologica nell'ambito del partenariato.

Per quanto riguarda, invece, lo schema di convenzione standard per i contratti di rendimento energetico (EPC), il medesimo - che tiene conto delle linee guida ENEA e comprende, oltre allo schema convenzionale, anche una dettagliata relazione illustrativa e una bozza di capitolato di gestione - si propone come strumento di supporto per le amministrazioni e gli operatori di settore, contribuendo allo sviluppo degli investimenti nello specifico settore dell'efficientamento energetico.

Si tratta della definizione di una "convenzione-tipo" finalizzata alla progettazione e realizzazione di interventi impiantistico-edilizi diretti ad aumentare il livello di efficienza energetica degli immobili della pubblica amministrazione, nell'ambito del perimetro dalla normativa europea e nazionale applicabile alla fattispecie.

Il contratto di rendimento energetico ha acquisito una propria autonomia nel Codice dei contratti all'art. 200 (rubricato "*Contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica*"), che riprende e qualifica quanto già previsto dalla definizione di EPC - individuata dall'art. 2, lettera n), del d.lgs. 4 luglio 2024, n. 102, di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica - specificando il nesso di proporzionalità tra la remunerazione dell'operatore privato e i risparmi conseguiti sulla base delle misure dell'efficienza energetica, come anche evidenziato dalla Relazione illustrativa al citato contratto tipo, la quale rileva come tali operazioni sono caratterizzate dalla compresenza di rischi di costruzione (legati all'investimento per l'efficientamento), di disponibilità e di *performance*.

Il Contratto tipo di prestazione energetica si inquadra come strumento non vincolante per gli enti concedenti e può costituire un supporto strutturato e articolato per la redazione di EPC.

Il documento è stato pubblicato il 30 giugno 2023 per la consultazione al pubblico.

6.4 Protocollo d'intesa DIPE - IFEL

In attuazione del protocollo del 2022, DIPE e IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale – Fondazione dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), nel corso del 2023 hanno proseguito nella collaborazione in attività di formazione ed informazione a favore degli enti locali, al fine di supportarli nella implementazione degli investimenti pubblici, con particolare riguardo a quelli per i quali può essere conveniente il ricorso al Partenariato Pubblico Privato, anche alla luce delle novità introdotte a livello normativo e attuativo dal PNRR.

Sul punto, si richiama l'attività formativa svolta in marzo e aprile 2023 relativa ai contratti di rendimento energetico (EPC). Inoltre, si rammenta che nell'ambito del predetto protocollo di collaborazione è prevista anche la raccolta e condivisione dei dati, assunti da DIPE e IFEL

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

nell'esercizio delle rispettive attività e competenze, riguardanti l'andamento degli investimenti pubblici, nonché la realizzazione di studi, ricerche e pubblicazioni di analisi relative agli investimenti pubblici di interesse dei Comuni ed il monitoraggio degli interventi messi in atto.

6.5 Le attività internazionali

Il DIPE, nello svolgimento della propria attività istituzionale mantiene, infine, rapporti di collaborazione anche con enti e istituzioni internazionali, quali EPEC, UNECE e OCSE.

Nel corso del 2023, particolare rilevanza in tale ambito ha rivestito l'attività svolta dal DIPE, per l'OCSE, consistente in un'indagine sulla *governance* delle infrastrutture utilizzando un questionario "*Survey on the Governance of Infrastructure*". I dati raccolti hanno fornito una migliore comprensione delle pratiche e delle procedure attuali nella *governance* delle infrastrutture nei paesi OCSE, consentendo analisi comparative internazionali, *benchmarking* delle migliori pratiche e monitoraggio del cambiamento nelle pratiche di *governance* delle infrastrutture nel tempo.

In tale contesto, merita di essere richiamata anche la pubblicazione nel giugno del 2023 delle nuove Raccomandazioni sui principi OCSE di *corporate governance*. Rispetto alla precedente versione del 2015, diversi temi, tra cui la sostenibilità, la concentrazione della proprietà, gli investitori istituzionali e la digitalizzazione, hanno influenzato l'ambito della *corporate governance*. L'obiettivo della revisione nel 2023 è stato quello di aggiornare la Raccomandazione alla luce della recente evoluzione dei mercati dei capitali e delle pratiche di governo societario, nonché di garantirne la costante rilevanza e utilità come principale standard di riferimento globale per i *policy maker*, gli operatori di mercato e gli altri principali *stakeholder* nello sviluppo dei rispettivi quadri giuridici e normativi in materia di *corporate governance*.

Sempre nell'ambito delle collaborazioni istituzionali a carattere internazionale, il 21 novembre 2023, presso il DIPE, si è svolto un incontro con una delegazione della Mongolia, interessata ad approfondire l'applicazione del Partenariato Pubblico Privato (PPP) in Italia, composta dall'Ambasciatrice Narantungalag Tserendorj, dal Presidente del Gruppo d'amicizia Interparlamentare Mongolia – Italia Purevdorj Bukhchuluun, dal Capo Dipartimento per gli Investimenti del Ministero delle Finanze Chimidsuren Chimeddorj, dal Ministro consigliere Mandakhtsetseg Khatanbaatar e dal Primo Segretario dell'Ambasciata Delgerjargal Ganbold. Il Sottosegretario di Stato Alessandro Morelli e il Capo Dipartimento Bernadette Veca - coadiuvati dall'Ufficio del Consigliere Diplomatico della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Coordinatore PPP Marco Tranquilli, dal Segretario del NARS Giuseppe Surdi e dagli esperti della struttura tecnica - hanno rappresentato l'evoluzione e le specificità del quadro regolatorio italiano nell'ambito del partenariato pubblico-privato, il ruolo del DIPE a supporto degli enti concedenti ai fini della miglior riuscita delle operazioni di PPP e la presenza di strumenti di

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

sostegno per la realizzazione di tali operazioni, soprattutto nel campo delle infrastrutture. Nell'ambito del confronto e delle richieste di approfondimento formulate dalla delegazione della Mongolia, è stata prospettata la possibilità di future collaborazioni istituzionali, anche con riferimento a percorsi di formazione in materia di partenariato pubblico privato e diffusione delle migliori prassi rilevabili a livello nazionale.

7. Considerazioni conclusive

Dalla presente Relazione emerge una rafforzata centralità del ruolo del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica nell'ambito delle competenze relative al Partenariato Pubblico Privato.

Come si è osservato, la normativa introdotta dal D. Lgs. n. 36 del 31 marzo 2023 ha, da un lato, operato una razionalizzazione dell'istituto giuridico del PPP al fine di renderlo più attrattivo per gli investitori e per la Pubblica Amministrazione dalla quale è conseguito uno sviluppo del relativo mercato nazionale e, dall'altro lato, con particolare riferimento alle previsioni di cui all'art. 175, commi 3 e 4, del Codice dei contratti, ha confermato il ruolo preminente del DIPE in relazione al supporto agli enti concedenti da prestarsi attraverso pareri obbligatori e facoltativi, nel solco delle competenze già attribuite al Dipartimento con riferimento alle operazioni di partenariato ricadenti nell'ambito del PNRR, secondo quanto prescritto dall'art. 18 bis, comma 3, del D.L. 36/2022, convertito nella legge n. 79/2022, nonché di quelle più tradizionali provenienti dall'Unità tecnica Finanza di Progetto, individuate dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016).

Tali competenze normativamente indicate hanno allargato e specificato il perimetro delle attività del DIPE in materia di PPP e relative al supporto tecnico, legale ed economico-finanziario alle amministrazioni aggiudicatrici, al monitoraggio delle operazioni in PPP, alla promozione e diffusione della cultura del partenariato, di modelli e migliori pratiche, ai rapporti di collaborazione con istituzioni, enti e associazioni di livello nazionale e internazionali.

Le nuove previsioni normative hanno contribuito a un sensibile aumento della pareristica resa dal DIPE, che ha registrato i massimi di sempre dalla soppressione dell'UTFP, con 42 pareri emessi in favore degli enti concedenti, con istruttorie effettuate in svariati settori del PPP quali: edilizia sanitaria; servizi energetici, pubblica illuminazione, efficientamento energetico e riqualificazione tecnologica; impianti sportivi; strutture teatrali; edilizia sociale e pubblica; strutture cimiteriali; trasporto pubblico locale; impianti di trattamento e recupero dei fanghi da acque reflue; strutture ricettivo-turistiche e marittime; strutture scolastiche ed universitarie; servizi tecnologici, innovazione e transizione digitale, infrastrutture tecnologiche di innovazione e rigenerazione urbana.

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

Tale circostanza, peraltro, ha consentito di approfondire la proficua collaborazione con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che è istituzionalmente prevista anche con riferimento al monitoraggio delle operazioni in partenariato, attraverso l'apposito portale *web*, che presenta - al termine dell'anno di riferimento - 196 Amministrazioni registrate, per un valore complessivo dei contratti delle operazioni caricate sul portale di circa 19 miliardi di euro e con una durata media pari a circa 20 anni.

A tale monitoraggio del DIPE e di RGS sui contratti di PPP si affianca, poi, la diversa attività di classificazione *on/off balance* di competenza dell'ISTAT, i cui risultati sono evidenziati nella presente Relazione, sia con riguardo ai contratti di PPP - che prevedono la realizzazione e la gestione di un *asset*, in cui l'ente concedente è principale acquirente dei servizi resi - sia con riferimento ai contratti di rendimento energetico (EPC). I primi - il cui panel di riferimento si riferisce al periodo 2010-2023 - sono classificati *on balance* per la grande maggioranza; i secondi invece, classificati dal 2020, risultano *on balance* per la totalità delle rilevazioni. Rilevante il fatto che nei contratti di PPP classificati *off balance* si registra una quota di contributo pubblico di poco superiore al 25% del valore contrattuale complessivo.

Nel corso del 2023, il Dipartimento ha poi innovato ed esteso la cooperazione istituzionale con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., sottoscrivendo un nuovo Protocollo di intesa che ha rafforzato la collaborazione sul fronte dello sviluppo degli investimenti pubblici e privati e del PPP anche attraverso la promozione e la diffusione di modelli di PPP, ad esempio con il Manuale Operativo a supporto dell'utilizzo del PPP nella realizzazione e gestione degli impianti sportivi, nonché la realizzazione di percorsi formativi avanzati, a beneficio della pubblica amministrazione, come il "*Programma di Perfezionamento in Management degli Investimenti Pubblici*" realizzato con la SDA Bocconi.

L'attività di formazione e diffusione delle buone pratiche del Partenariato Pubblico Privato si è sviluppata anche attraverso la collaborazione istituzionale del DIPE con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), che ha consentito di istituire il corso di formazione congiunto DIPE-SNA "*Strategia di acquisto nei contratti pubblici e partenariato pubblico privato: elementi economici, contabili, finanziari e ambientali - Partenariato pubblico-privato per gli investimenti e il PNRR*", e con percorsi formativi in collaborazione con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) in particolare con riferimento ai contratti di rendimento energetico.

La Relazione segnala, in definitiva, il rafforzamento e la centralità del DIPE e delle sue funzioni a supporto delle amministrazioni pubbliche del Paese e, in particolare, dell'auspicato radicamento del Partenariato Pubblico Privato nel tessuto socio-economico nazionale, quale fattore di sviluppo di investimenti e di realizzazione di servizi rivolti al miglioramento del benessere della collettività e dei singoli cittadini.

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 sulla sezione del sito web dedicata alle pubblicazioni in materia di PPP:
https://www.programmazioneeconomica.gov.it/pubblicazioni-ppp/

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