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 2024 in materia di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto



GIUGNO 2025

PREDISPOSTA DAL

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA

DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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 che opera a supporto 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, Salvatore Brischetto, Gian Luca Calvi, Marco Carpinelli, Lisa Grossi, Lamberto Grutter, Simone Lucattini, Michele Mongelli, Luca Murrau, Carlo Regoliosi 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 (cfr. Appendice).

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 2024**	5
2.1.	Il D.Lgs. n. 209/2024	5
3.	**Le principali questioni interpretative della giurisprudenza amministrativa, contabile ed il contributo dell'ANAC**	12
4.	**La pareristica obbligatoria e l'attività di assistenza agli enti concedenti**	18
5.	**Il monitoraggio delle operazioni in PPP**	25
5.1	Il portale web sul PPP	25
5.2	Operazioni di Partenariato Pubblico Privato monitorate tramite il portale RGS	27
5.2.1.	Identificazione dei macro-indicatori di informazione	27
5.2.2	Classificazione e aggregazione delle informazioni	28
5.3	Le informazioni estratte dai PEF presenti nella banca dati PPP: un focus sugli indicatori di equilibrio e sui dati rilevanti	32
5.4	Informazioni estratte dai contratti presenti nella banca dati PPP: un focus sulla procedura di affidamento in finanza di progetto	38
6.	**La promozione del PPP e i rapporti di collaborazione con Enti e Istituzioni**	40
7.	**Considerazioni conclusive**	43
Appendice		44

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

1. Introduzione

La presente relazione illustra le attività svolte nel corso del 2024 dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE), nell'ambito delle competenze attribuitegli dalla legislazione vigente in materia di Partenariato Pubblico Privato (PPP) e finanza di progetto.

Come noto, lo sviluppo del PPP - un'operazione economica che prevede la collaborazione tra il settore pubblico ed il settore privato per la realizzazione di opere e servizi pubblici, utilizzando le competenze e le risorse del settore privato per ottenere risultati di alta qualità, a costi competitivi e in tempi più rapidi rispetto ai tradizionali metodi di finanziamento e realizzazione - può essere favorito, nel quadro normativo di riferimento del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 36/2023, fornendo agli Enti concedenti un supporto tecnico per la valutazione degli aspetti economico-finanziari, giuridico-legali e tecnici delle operazioni, e diffondendo al contempo un'adeguata cultura del PPP.

A tal fine, l'attività del DIPE consiste nel fornire supporto agli enti concedenti attraverso l'espressione di pareri obbligatori o facoltativi, nella diffusione di competenze e conoscenze attraverso iniziative di formazione e informazione o, ancora, nello sviluppo di collaborazioni istituzionali volte a innalzare la cultura di base propedeutica all'utilizzo consapevole del PPP.

La presente Relazione prende le mosse, in primo luogo, dalle principali novità normative in materia di PPP intervenute nel corso del 2024, e in particolare dall'esame del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante "*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*", e dalle modifiche intervenute in materia (cap. 2).

Nel prosieguo sono sinteticamente illustrate le principali questioni interpretative inerenti a tematiche connesse al PPP affrontate dalla giurisprudenza amministrativa, da quella contabile e dall'ANAC nel corso dell'annualità in questione (cap. 3).

Successivamente, vengono analizzate le attività di supporto e assistenza rese dal DIPE agli enti concedenti, su istanza facoltativa, nonché le attività relative alla pareristica obbligatoria svolte nel corso del 2024. In particolare, la Relazione dà conto (cap. 4) dell'assistenza fornita attraverso l'espressione di pareri, risposte a quesiti puntuali posti da Enti pubblici e valutazioni di procedure di revisione del PEF (quando non di competenza del NARS o del CIPESS).

Si approfondisce, poi, l'attività di competenza del DIPE e della Ragioneria generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) volta al monitoraggio delle operazioni in PPP, esercitata tramite l'accesso ad apposito portale istituito presso la RGS. Tale competenza, prescritta dal Codice dei contratti, è rimasta ferma anche all'esito delle modifiche apportate dal

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

D.Lgs. n. 209 del 2024, il quale ha, anzi, rafforzato l'importanza di tale attività. Si riportano, in tal senso, nel cap. 5, risultati di sintesi di interesse per il settore derivanti dall'analisi di tale banca dati e, in particolare, dei contratti e dei PEF a disposizione.

In ultimo, la Relazione dà atto delle attività di promozione del PPP di particolare rilevanza istituzionale svoltesi nel 2024, nonché dei rapporti di collaborazione tra il DIPE e gli altri enti ed istituzioni operanti in materia a livello nazionale ed internazionale (cap. 6).

L'appendice alla presente Relazione annuale fornisce, infine, un quadro aggiornato delle analisi e rilevazioni, condotte dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), delle operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) in termini di impatto e contabilizzazione *on/off balance sheet*.

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

2. Le principali novità normative in materia di PPP nel corso del 2024

2.1. Il D.Lgs. n. 209/2024

La principale novità in tema di partenariato pubblico-privato intervenuta nel corso del 2024 è costituita dall'entrata in vigore, in data 31 dicembre 2024, del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante "*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*" (c.d. "Correttivo").

A livello funzionale e di architettura istituzionale, il Correttivo ha modificato in primo luogo le competenze del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) in materia di partenariato pubblico-privato previste nel decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

La prima modifica, in tal senso, riguarda l'art. 175 del Codice, rubricato "*Programmazione, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio*", che al comma 3, nella versione del D.Lgs. n. 36/2023 modificata dal Correttivo (di seguito "il Codice" o "Il Codice dei contratti"), prevede che gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti in PPP di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato - per i quali non sia prevista l'espressione del CIPESS e il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 50 milioni di euro - richiedano un parere preventivo, non vincolante, al NARS, ai fini della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, inviando contestualmente la documentazione anche al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS). Le valutazioni della Ragioneria, espresse entro 25 giorni dalla richiesta, sono acquisite dal NARS ai fini dell'espressione del relativo parere, da rendersi da parte del Nucleo entro i successivi 20 giorni.

Significativa novità intervenuta tramite il Correttivo rispetto al precedente testo sta nella previsione per la quale qualora l'ente concedente intenda discostarsi dal parere reso è tenuto a darne adeguata motivazione, dando conto delle ragioni della decisione e indicando, in particolare, la modalità di contabilizzazione adottata. Rimane fermo che il citato parere deve essere chiesto prima della pubblicazione del bando di gara, in caso di progetto a iniziativa pubblica, ovvero prima della dichiarazione di fattibilità, in caso di progetto a iniziativa privata.

All'interno del citato art. 175, comma 3, del Codice, dunque, non è più previsto – per i progetti di PPP di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato con ammontare di lavori o servizi pari o superiore a 250 milioni di euro – il parere del CIPESS, che, nella versione originaria della norma codicistica, veniva espresso "*sentito*" il NARS; nella precedente versione della norma era, inoltre, prevista – per i progetti di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato con ammontare di lavori o servizi di importo fra 50 e 250 milioni di euro –

la diversa competenza del DIPE, che rendeva il parere di concerto con RGS entro 45 giorni dalla richiesta.

Nell'art. 175, comma 3, del Codice oggi vigente si prevede, dunque, un unico soggetto competente a rendere il parere obbligatorio, individuato nel NARS.

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

Sempre nell'ambito delle competenze consultive, deve segnalarsi l'avvenuta soppressione, da parte del Correttivo, del comma 4 dell'art. 175, laddove prevedeva che le regioni e gli enti locali potessero richiedere il parere preventivo, non vincolante, del DIPE quando lo richiedesse la complessità dell'operazione contrattuale. Si tratta a ben vedere di una modifica solo di carattere sistematico e formale, restando ferma in ogni caso, nell'attuale impianto normativo del settore, la facoltà per tutti gli enti concedenti di avvalersi del supporto assicurato dal DIPE nella sua generale funzione di assistenza in materia di PPP agli enti concedenti ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

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

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

Viene poi sostituito il comma 3 dell'art. 177, stabilendo oggi che il rischio operativo idoneo a qualificare, in linea con la direttiva 2014/23/UE, l'operazione come concessione "*è quello che deriva da fattori esterni, non soggetti al controllo delle parti*", e non più quello derivante da "*fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti*". Tale modifica consente di evitare ogni sovrapposizione terminologica e concettuale tra i "*fattori eccezionali*", originariamente previsti dalla disposizione come rientranti nel rischio operativo a carico dell'operatore economico, e il riferimento che, in materia di revisione del contratto di concessione, l'art. 192

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

fa agli "*eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili*" come presupposto legittimante la richiesta di revisione.

Ridisegnata come sopra la nuova architettura istituzionale del PPP e chiariti gli elementi sopra rappresentati, le più rilevanti novità del Correttivo in materia di partenariato pubblico-privato riguardano certamente la procedura di affidamento in finanza di progetto, che, come evidenziato dalla Relazione illustrativa al Correttivo stesso, "*ha assunto un ruolo di crescente importanza nell'ordinamento interno, offrendo una terza via, rispetto alla dicotomia tra finanziamento delle opere a totale carico dell'amministrazione o ricorso esclusivo al mercato, grazie all'utilizzo di forme di cofinanziamento pubblico-privato, attuate in coerenza con la capacità di programmazione di ciascun ente pubblico*".

Al di là della modifica - di mero coordinamento normativo - inserita nel comma 3 dell'art. 174 (disposizione che definisce la nozione di partenariato pubblico-privato), con la quale si è precisato che il PPP di tipo contrattuale comprende, tra le altre, la figura della concessione, anche nelle "*forme della finanza di progetto*" *(id est* una concessione affidata con la procedura della finanza di progetto, basata cioè sulla proposta privata e meglio descritta all'art. 193), il Correttivo ha, soprattutto, interamente riscritto detto art. 193 (rubricato "*Procedura di affidamento*").

Nello specifico, la norma esordisce (comma 1) inquadrando le due principali tipologie di procedure di affidamento – alternative a quella a iniziativa pubblica disciplinata dagli artt. 182 e seg. del Codice –, entrambe basate su una proposta formulata su iniziativa di un operatore economico privato. Le suddette tipologie si differenziano fra di loro per il fatto che nella prima (alla quale sono dedicati i commi 2-7 dell'art. 193 del Codice) la proposta viene formulata spontaneamente, *"anche per proposte non incluse nella programmazione del partenariato pubblico-privato",* mentre nella seconda tipologia (alla quale sono dedicati i commi 16 e 17 dell'art. 193) la proposta viene formulata su sollecitazione dell'Ente Concedente mediante avviso pubblico e riguarda interventi inclusi, invece, nella programmazione triennale.

Con riferimento alla prima tipologia di procedura, il comma 2 cristallizza in norma una fattispecie in precedenza diffusa nella prassi, ossia la trasmissione, ai fini della presentazione di una proposta, di una preliminare manifestazione di interesse da parte dell'operatore economico, corredata dalla richiesta di informazioni e dati necessari per la predisposizione della proposta stessa. Qualora l'ente concedente comunichi all'operatore economico la sussistenza di un interesse pubblico preliminare all'elaborazione della proposta, a quest'ultimo verranno trasmessi i dati e le informazioni richieste, che saranno, altresì, messi a disposizione di tutti gli interessati tramite la pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito

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

istituzionale dell'ente, per consentire ad altri eventuali operatori di presentare, a loro volta, le proprie proposte.

Sempre con riferimento alla prima tipologia di procedura a iniziativa privata (quella basata su una proposta formulata spontaneamente dall'operatore economico), i commi 3, 4 e 5 dell'art. 193 disciplinano, innanzitutto, i contenuti della proposta: la novella prevede, con finalità di semplificazione, che nella proposta stessa debba essere incluso il progetto di fattibilità, dai contenuti semplificati rispetto al testo previgente, redatto in coerenza con l'articolo 6-*bis* dell'Allegato I.7, nonché l'indicazione dei requisiti generali e speciali del promotore (comma 3). In ossequio al principio di trasparenza, le proposte presentate devono, inoltre, essere pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente concedente, il quale provvede, altresì, ad indicare un termine per la presentazione di proposte relative al medesimo intervento da parte di altri operatori economici (comma 4). Ai sensi del nuovo comma 5 dell'art. 193, poi, l'ente concedente, all'esito di una valutazione comparativa, sulla base di criteri che tengano conto della fattibilità delle proposte e della corrispondenza dei progetti e dei relativi piani economici e finanziari ai propri fabbisogni, individua una o più proposte ritenute di pubblico interesse per sottoporle alla valutazione comparativa di cui al comma 6.

L'ente concedente, quindi, ai sensi del successivo comma 6, comunica ai soggetti interessati la proposta o le proposte individuate e, se necessario, invita il promotore o i proponenti ad apportare al progetto di fattibilità, al piano economico-finanziario e allo schema di convenzione le modifiche necessarie per la loro approvazione, ferma restando la facoltà di indire una conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tale procedura di valutazione, che in caso di pluralità di proposte ammesse si svolge in forma comparativa, si conclude con un provvedimento motivato dell'ente concedente.

Rispetto alla originaria disciplina del Codice, il Correttivo ha, dunque, procedimentalizzato anche la fase precedente alla gara, ossia il momento in cui viene individuato il promotore a cui riconoscere, poi, il diritto di prelazione nell'ambito della successiva gara. Una ulteriore innovazione si rinviene nella previsione del novellato comma 7 dell'art. 193, secondo cui il progetto di fattibilità selezionato deve essere integrato con gli ulteriori elaborati richiesti dall'articolo 6 dell'Allegato I.7 (che disciplina i contenuti del progetto di fattibilità tecnico-economica) ai fini della approvazione da parte dell'Ente Concedente (*ex* art. 38 del Codice). Il progetto di fattibilità tecnica ed economica, una volta approvato, è infine inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente medesimo.

Con riferimento alla seconda tipologia di procedura (quella nella quale la proposta viene formulata su sollecitazione dell'Ente Concedente) i commi 16 e 17 prevedono che tale Ente

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

pubblichi un avviso che solleciti la presentazione, entro un termine non inferiore a sessanta giorni, di proposte con i contenuti di cui al comma 3 e che gli operatori economici interessati a rispondere all'avviso possano richiedere all'ente concedente di fornire integrazioni documentali per una migliore formulazione delle proposte. Le eventuali integrazioni documentali predisposte dall'ente concedente sono trasmesse all'operatore economico e sono rese disponibili a tutti gli interessati tramite pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'Ente stesso. Ai sensi del successivo comma 17, l'Ente concedente valuta le proposte presentate ai sensi del comma 16 e pone a base di gara il progetto di fattibilità selezionato, unitamente agli altri elaborati della proposta, inclusa una sintesi del piano economico finanziario, seguendo la procedura di cui ai commi 5, 6 e 7, comune anche alla procedura attivata su proposta spontanea e dunque già sopra descritta.

La seconda fase, quella della gara ad evidenza pubblica a valle della valutazione comparativa e dell'approvazione del progetto, è anch'essa comune a entrambe le tipologie di procedura (proposta privata spontanea, da un lato, e proposta privata sollecitata dall'ente concedente, dall'altro lato). Il progetto individuato all'esito della valutazione comparativa, e quindi approvato dall'ente concedente, è nello specifico posto a base di gara nei tempi previsti dalla programmazione (comma 8). Nel bando di gara, l'Ente concedente dispone che il promotore ovvero il proponente possa esercitare il diritto di prelazione riconosciuto all'operatore che ha presentato il progetto che è stato approvato, ma che non sia poi risultato aggiudicatario (comma 9). Il diritto di prelazione, esteso oggi anche ai proponenti (e non soltanto al promotore), potrà essere esercitato, secondo le modalità stabilite dal comma 12 dell'art. 193, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, consentendo così al promotore o al proponente di divenire aggiudicatario alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario, il quale, d'altra parte, avrà comunque diritto al pagamento da parte del promotore o del proponente dell'importo delle spese documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta, nel limite del 2,5% del valore dell'investimento, come risultante dal progetto di fattibilità posto a base di gara. Se il promotore o il proponente non esercita la prelazione, avrà invece diritto al pagamento, da parte del miglior offerente, delle spese per la predisposizione della proposta, sempre nei limiti di cui sopra.

Con riferimento al diritto di prelazione, si segnala che il Consiglio di Stato, Sez. V, con ordinanza del 25 novembre 2024, n. 9449, ha peraltro sottoposto alla Corte di Giustizia europea la questione pregiudiziale "*se i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi di cui agli artt. 49 e 56 Tfue, nonché la direttiva n. 2014/23/UE, interpretati alla luce dei principi di proporzionalità, buona amministrazione ed efficienza, e l'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, per il caso in cui la Corte lo ritenga applicabile, osti alla disciplina nazionale della prelazione, contenuta nell'art. 183 comma 15 D.Lgs. n. 50/2016*". L'ordinanza e, dunque, la questione ivi

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

sollevata e portata all'attenzione del Giudice europeo riguarda un testo normativo (quello dell'art. 183 del previgente D.Lgs. n. 50/2016) che era in sostanza confluito nella versione originaria dell'art. 193 del Codice, diversa da quella sopra commentata che è l'esito delle modifiche apportate dal Correttivo.

A livello di diritto intertemporale, il nuovo art. 225-*bis*, contenente ulteriori disposizioni transitorie riguardanti anche la specifica disciplina della finanza di progetto novellata dal Correttivo, prevede, al comma 4, che le nuove disposizioni di cui all'art. 193 non si applicano ai procedimenti di finanza di progetto in corso, intendendosi per procedimenti in corso *"le procedure per le quali è stata presentata da un soggetto promotore una proposta di fattibilità per la realizzazione di interventi mediante finanza di progetto"* o per le quali *"l'ente concedente ha pubblicato avvisi di sollecitazione ai privati a farsi promotori di iniziative volte alla realizzazione di progetti inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato".*

Un'ulteriore novità riguarda l'art. 192 del Codice, rubricato "*Revisione del contratto di concessione*", il quale, nella versione modificata dal Correttivo, prevede che - nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato - la revisione del contratto (di concessione o di altro PPP) sia subordinata al previo parere non vincolante del NARS; allo stesso NARS possono essere facoltativamente indirizzate da parte degli Enti Concedenti richieste di parere sulle revisioni dei citati contratti che non riguardino opere di interesse statale né siano finanziate con contributo a carico dello Stato. La novità introdotta nel citato art. 192 del Codice riguarda il fatto che la competenza a rendere il parere sulla revisione è ora radicata in capo a un unico soggetto, il NARS; ciò a fronte dell'originaria versione della norma che, invece, prevedeva che la revisione fosse subordinata "*alla previa valutazione del DIPE, sentito il NARS, che emette un parere di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato*".

Infine, l'art. 197, attinente alla disciplina del contratto di disponibilità, è stato integrato prevedendo che le parti di tale contatto ne determinino il contenuto tenendo conto *"dei bandi-tipo predisposti dall'ANAC e dei contratti-tipo predisposti dal DIPE, di concerto con l'Autorità di regolazione di settore e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato".* Sempre con riferimento a tale tipologia contrattuale, è stata poi sostituita la definizione di cui all'articolo 2, comma 1, let. i), dell'Allegato I.1, ove si prevede oggi che per «contratto di disponibilità» deve intendersi "*il contratto con il quale un operatore economico si obbliga, verso un corrispettivo, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, a realizzare, riqualificare o rifunzionalizzare e a concedere in godimento all'amministrazione aggiudicatrice un'opera, destinata ad uso pubblico o di interesse*

pubblico". La medesima norma prevede, altresì, che *"L'operatore economico garantisce il miglior godimento dell'opera, mantenendola in stato da servire all'uso convenuto ed eliminandone a proprie spese i vizi, anche sopravvenuti. Il contratto può prevedere il trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione, verso il pagamento di un corrispettivo ulteriore*", aggiungendo ulteriormente che "*Per la conclusione e l'esecuzione del contratto di disponibilità l'amministrazione può fare ricorso a fondi comuni di investimento o società immobiliari e può prevedere il conferimento da parte dell'amministrazione di immobili in tali fondi o in tali società, a titolo di corrispettivo totale o parziale, tenuto conto del relativo valore di mercato, da riqualificare mediante l'utilizzo di risorse finanziarie private e da destinare ad uso pubblico o di interesse pubblico*".

Anche l'art. 201 del Codice, attinente al partenariato sociale, è stato integrato stabilendo che gli enti concedenti definiscono i criteri e le condizioni per la conclusione di contratti di partenariato sociale, tenuto conto "*dei bandi-tipo predisposti dall'ANAC e dei contratti-tipo predisposti dal DIPE, di concerto con l'Autorità di regolazione di settore e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato".*

Infine, va osservato che un riferimento al partenariato pubblico-privato compare, oggi, anche nel titolo II della Parte I del Libro V del Codice, concernente i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale, e, in particolare, all'interno dell'art. 215, sul Collegio consultivo tecnico, dove viene ora precisato, al comma 1, che la costituzione del CCT è obbligatoria "*per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche, incluse quelle realizzate tramite contratti di concessione o di partenariato pubblico-privato, di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea".*

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

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

Nel seguito si riportano i più significativi arresti interpretativi in tema di PPP nell'anno 2024.

Il Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza 13 febbraio 2024, n. 1443, ha ribadito che la complessa struttura procedurale del *project financing* enuclea 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. La fase preliminare, pur non dovendo essere assoggettata al rispetto di tutti i principi dell'evidenza pubblica, deve comunque essere improntata al rispetto dei principi generali dell'attività amministrativa, *in primis* di pubblicità e di trasparenza, nonché di non discriminazione e di parità di trattamento tra tutti gli operatori economici interessati.

Sul tema della facoltà dell'Ente Concedente di non procedere eventualmente all'aggiudicazione di una procedura di finanza di progetto, si segnala la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 4 dicembre 2024, n. 9701, che conferma la legittimità della determinazione di revoca, enunciando rilevanti affermazioni circa l'applicabilità all'ambito del project financing delle generali categorie relative alla revoca pubblicistica di cui all'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990.

Con riguardo alla necessaria qualificazione dell'Ente Concedente, si segnala l'ordinanza del Tar Campania, Salerno, Sez. I, 22 novembre 2024, n. 453: il TAR ritiene che la qualificazione ai sensi dell'art. 62 del Codice non sia necessaria ai fini della valutazione della proposta privata e della sua eventuale dichiarazione di pubblico interesse. Si osserva, altresì, che tale qualificazione è invece richiesta, in base al tenore testuale della norma, per la successiva fase di progettazione, affidamento ed esecuzione di un contratto di PPP. Si rappresenta che sul medesimo tema si era pronunciata ANAC, con il parere di funzione consultiva n. 9 del 28 febbraio 2024, sostenendo, al contrario, che il procedimento teso all'affidamento di un contratto di PPP deve essere svolto, nel suo complesso, da un soggetto qualificato ai sensi degli artt. 62, comma 18, e 63 del Codice, nonché dell'Allegato II.4 del Codice stesso, i quali richiedono un livello di qualificazione specifico per gli enti concedenti, senza possibilità quindi di suddivisione del procedimento stesso in diverse fasi, seguite da stazioni appaltanti distinte e in assenza di specifica qualificazione.

Per quanto concerne la disciplina da applicarsi alle procedure relative a proposte private formulate nel vigore del previgente D.Lgs. 50/2016, si segnala la sentenza del Tar Sicilia, Catania, Sez. I, 21 novembre 2024, n. 3864 – riguardante un caso nel quale l'intera fase di selezione del progetto di pubblico interesse si è svolta, in ragione del principio *tempus regit actum,* sotto l'egida del codice del 2016 – che rileva come, correttamente, la seconda fase svoltasi successivamente soggiaccia alla disciplina contenuta nel D.Lgs. n. 36/2023. La sentenza

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

evidenzia come, nel caso di *project financing*, ricorra un'ipotesi di procedimento a formazione progressiva che si realizza mediante due serie procedimentali strutturalmente autonome, ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale: la prima di selezione del progetto di pubblico interesse; la seconda, di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità (quest'ultima a sua volta distinta nelle sub-fasi di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione). Tali fasi procedimentali sono dotate di specifica autonomia (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 1/2012; Cons. Stato, sez. V, n. 1872/2015), essendo ciascuna separata dalla successiva e contraddistinta dall'adozione di un provvedimento che la chiude in modo definitivo (tanto da essere impugnabile in sede giurisdizionale) e che costituisce – a sua volta – il presupposto sul quale si innesta la fase successiva, senza che il regime giuridico della prima fase possa influenzare quello della seconda e con la conseguente impossibilità di qualificarli come "unico procedimento in corso".

Della normativa applicabile a procedure di finanza di progetto ancora in corso alla data di acquisizione di efficacia del Codice si è occupata anche ANAC.

In primo luogo, nei pareri nn. 63 e 63 bis del 14 febbraio 2024, nei quali l'Autorità, rilevata l'assenza di una specifica disposizione transitoria con riguardo alla finanza di progetto, afferma che ove l'Amministrazione abbia inserito l'intervento oggetto della proposta di cui all'art. 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50/2016, nella programmazione triennale delle opere pubbliche, previa approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica proposto, prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2023, può ritenersi operante la previsione transitoria dell'art. 225, comma 9, del nuovo Codice, con la conseguente possibilità di applicare le disposizioni del D.Lgs. n. 50/2016 per tutti gli aspetti correlati alla progettazione. Resta invece disciplinata dal D.Lgs. n. 36/2023 la successiva gara per l'affidamento del contratto in oggetto, sulla base della chiara disciplina dettata dalle previsioni degli artt. 226 e 229, con conseguente necessità di procedere, prima della stessa, all'adeguamento alle nuove previsioni del D.Lgs. n. 36/2023 degli elaborati progettuali.

In secondo luogo, si segnala il parere di funzione consultiva n. 198 del 16 aprile 2024, che riguarda, nello specifico, una gara per affidare un PPP indetta dopo il 1° luglio 2023. Nel caso oggetto del parere, l'Amministrazione comunale, alla data del 30 giugno 2023, aveva provveduto solo a formalizzare la dichiarazione di fattibilità della proposta presentata dalla società e, presumibilmente, solo nei seguenti 7 mesi aveva adempiuto ai successivi passaggi dettati dalla normativa di rifermento, ovvero all'inserimento del progetto di fattibilità tecnica ed economica nella programmazione triennale dei lavori pubblici, nonché all'approvazione del progetto medesimo (atteso che la gara è stata poi bandita solo in data 2 febbraio 2024): da tali

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

circostanze l'ANAC trae la conseguenza per cui tutta la procedura debba considerarsi travolta dall'intervenuta abrogazione del D.Lgs. n. 50/2016, con la conseguenza che l'Amministrazione dovrà procedere - secondo ANAC - ad annullare, in autotutela, l'intera gara e ad adeguare tutta la documentazione a base della stessa alle nuove previsioni del Codice.

Rispetto alle procedure finanziate con fondi PNRR bandite dopo il 1° luglio 2023 il Cons. Stato, Sez. V, nella sentenza 9 settembre 2024, n. 7496, ha affermato che "*la stazione appaltante non ha errato nel pubblicare un bando di gara in applicazione della disciplina di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016*". Tale affermazione viene motivata, in primo luogo, sulla base dell'art. 225, comma 8, del Codice – in accordo con il quale si applicano, anche dopo il 1° luglio 2023, le "*disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, al decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018*" – e, successivamente, sulla base dell'art. 226 del medesimo Codice, il cui comma 5 prevede che "*ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 […], o al codice dei contratti pubblici vigente alla data di entrata in vigore del codice, si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso*". In secondo luogo, il Consiglio di Stato valorizza il fatto che, in forza di tali disposizioni, "*è certa la perdurante vigenza delle disposizioni speciali in materia di appalti PNRR che contengono rinvii fissi a precise disposizioni del D.Lgs. n. 50/2016*" e che "*le disposizioni del d.l. 77/2021 [...] non fanno pressoché mai riferimento alla fonte in sé, bensì a specifiche disposizioni del D.Lgs. n. 50/2016. La struttura linguistica delle disposizioni contenute nel d.l. 77/2021 non fa intravedere alcun rinvio dinamico bensì tutti rinvii statici*".

Il Tar Sicilia, Catania, Sez. I, nella sentenza 22 novembre 2024, n. 3886, afferma che ogni rapporto di concessione presuppone il trasferimento del rischio operativo dalla P.A. al concessionario, in armonia con la direttiva dell'Unione europea 2014/23/UE sui contratti di concessione. La necessaria configurazione di un certo rischio a carico del concessionario presuppone che la fonte della sua remunerazione risieda, in misura significativa, nei corrispettivi ricevuti dagli utenti cui lo stesso concessionario offrirà direttamente delle prestazioni servendosi dell'opera realizzata (con ciò che ne consegue in termini di aleatorietà della relativa domanda), piuttosto che in somme erogate direttamente dall'amministrazione concedente. Con la conseguenza che è affetto da nullità per illiceità della causa, ai sensi dell'art. 1344 c.c., il contratto di concessione eventualmente stipulato tra l'operatore privato e l'Amministrazione che si ponga in contrasto con lo schema negoziale del *project financing* e, più in generale, con le regole in materia di concessioni. Sul tema del rischio operativo si veda anche

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

Cons. Stato, Sez. V, sentenza 11 ottobre 2024, n. 9701, che censura il fatto che l'operazione preveda un rapporto tra prestazione e controprestazione tipico dell'appalto e non anche l'assunzione – da parte dell'affidatario - del rischio operativo sostanziale tipico dello schema partenariale. Sul medesimo tema si veda anche Tar Lazio, Sez. II, sentenza 1° ottobre 2024, n. 17010, dove si chiarisce che lo strumento della concessione, come quello del *project finance*, rientra nel più ampio *genus* del partenariato pubblico, il cui tratto distintivo è proprio l'allocazione del "rischio operativo" sulla parte privata (proponente o concessionario).

Il Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, nella sentenza 23 ottobre 2024, n. 342, chiarisce che l'aver presentato una proposta di *project financing*, indipendentemente dallo stato di avanzamento della procedura, non è sufficiente a determinare l'esistenza di un interesse alla contestazione delle successive scelte dell'amministrazione rispetto alle diverse modalità di affidamento di un servizio. L'operatore che presenta una proposta di *project financing* non nutre, secondo il TAR, alcuna aspettativa giuridicamente tutelata circa l'ottenimento della gestione dell'opera.

Sulla procedura di affidamento delle concessioni sotto la soglia di rilevanza europea si veda il Tar Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, sentenza 18 giugno 2024, n. 155, che afferma che tale procedura può avvenire secondo le modalità delineate dall'art. 187 del D.Lgs. n. 36/2023, ovvero mediante procedura negoziata, senza pubblicazione di un bando di gara, ma previa consultazione, ove esistenti, di almeno 10 operatori economici. Deve, invece, ritenersi illegittimo l'affidamento diretto del servizio, in quanto disposto in violazione delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 36/2023, che non contengono alcuna previsione di ultrattività dell'art. 50, comma 1, lett. b) nel settore del PPP.

Il Parere di funzione consultiva ANAC n. 52 del 9 ottobre 2024 si è pronunciato sugli elementi minimi affinché l'operazione economica possa qualificarsi come PPP (*ex* art. 174 del Codice dei Contratti), soffermandosi sul presupposto fissato dalla normativa per cui tra il partner pubblico e quello privato debba instaurarsi un rapporto contrattuale di lungo periodo. Nel parere si osserva come la durata di tale rapporto sia direttamente correlata alla traslazione del rischio in capo al partner privato e debba essere di durata utile a perseguire l'obiettivo fissato dalla norma, che è il recupero dell'investimento effettuato dal partner privato per eseguire i lavori o i servizi oggetto di affidamento.

Il Parere ANAC n. 27 del 5 giugno 2024 riguarda l'intenzione di un Comune di assegnare la realizzazione di un parcheggio pubblico multipiano pagando l'operatore economico in parte in denaro e in parte in beni immobili, trasferendogli la proprietà di un immobile comunale. L'ANAC ricorda che la cessione di immobili in cambio di opere pubbliche è prevista, nell'impianto del Codice, soltanto nell'ambito del partenariato pubblico-privato - e, nello specifico, all'art. 202 - non essendo viceversa percorribile nell'ambito dei contratti di appalto. Il parere ricorda altresì

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

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

Sul PPP istituzionalizzato si segnalano alcune interessanti deliberazioni della Corte dei conti.

In primo luogo si veda Corte dei conti, Sez. Reg. controllo Campania, Deliberazione 76/2024/PASP del 12 aprile 2024, che precisa come l'art. 5, comma 1, del TUSP richieda che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione, tra l'altro, sia in ordine alle ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, sia in ordine alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).

In secondo luogo si segnala Corte dei conti, Sez. reg. Controllo Campania, deliberazione 16/2024/PASP del 29 gennaio 2024, che, ricordato come la corretta distribuzione del rischio tra socio pubblico e socio privato vada valutata attraverso la lettura integrata dalle norme statutarie e pattizie, ha rilevato come, nel caso di specie, dalle disposizioni statutarie "*non emerge alcuna allocazione del rischio operativo al socio privato, contrariamente a quanto previsto per le operazioni di partenariato pubblico privato, così trasformando una concessione, secondo quanto previsto dall'art. 1 dello Statuto, in un appalto*". La Corte richiama al riguardo il Codice, che rinvia espressamente a quanto disciplinato dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e alle altre norme speciali di settore, prevedendo, in ogni caso, all'art. 175 che il ricorso al partenariato pubblico-privato, sia esso contrattuale o istituzionale, sia preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità. L'atto deliberativo, soggetto al controllo della Corte, deve dunque essere suffragato da un approfondito *business plan* che contenga le previsioni economiche e finanziarie unitamente alle analisi dei rischi e dimostri, perciò, la convenienza economica dell'investimento.

In terzo luogo si segnala Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Campania, deliberazione del 26 gennaio 2024 n. 15/2024/PASP, che scrutina l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione affermando che "*le norme pattizie passate in rassegna eludono le disposizioni che, anche nel nuovo impianto del Codice dei contratti pubblici, regolano la corretta allocazione del rischio nelle operazioni di partenariato pubblico – privato, in quanto tutti i compiti affidati al socio operativo vengono remunerati senza la previsione di un meccanismo di riduzione dei corrispettivi, coerente con la scelta di trasferire all'operatore*

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

privato i rischi di domanda e di disponibilità. A tal riguardo, paradigmatico appare il dettato normativo dell'art. 177 del Codice che, dopo aver previsto come ontologico il trasferimento del rischio operativo al socio privato nella concessione di lavori e servizi, al comma 2, prevede che il concessionario assuma il rischio operativo (…)".

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

4. La pareristica obbligatoria e l'attività di assistenza agli enti concedenti

Come sopra accennato, il Codice, nel suo originario impianto, prevedeva, all'art. 175, comma 3 - per i progetti di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato con ammontare di lavori o servizi di importo fra 50 e 250 milioni euro - la competenza del DIPE a rendere un parere di concerto con RGS entro i 45 giorni dalla richiesta, ai fini della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, riservando al CIPESS, sentito il NARS, il parere sui medesimi progetti con ammontare di lavori o servizi superiore ai 250 milioni euro. Come osservato al paragrafo 2 della presente Relazione, tale norma è stata modificata dal Correttivo, che ha previsto un unico soggetto – il NARS – come competente a rendere il parere per tutti i progetti di PPP di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato con ammontare di lavori o servizi pari o superiore a 50 milioni di euro.

L'attività di pareristica obbligatoria del DIPE continua a essere attualmente prevista dalla sola disciplina speciale di cui all'art. 18- *bis*, comma 3, del D.L. n. 36/2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79/2022, recante "*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*". La norma è, infatti, riferita alle operazioni di PPP - finanziate in tutto o in parte con fondi PNRR - di importo superiore a 10 milioni di euro. L'acquisizione del 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.

Come rappresentato, anche dopo la soppressione del comma 4 dell'art. 175 da parte del Correttivo, rimane ferma la generale facoltà dell'Ente Concedente di avvalersi del supporto assicurato dal DIPE nella funzione di assistenza ai sensi del citato art. 1, comma 589, della Legge di Stabilità del 2016.

Come, infatti, già evidenziato al precedente paragrafo 2, il DIPE svolge eterogenee funzioni in materia di PPP, nell'ambito delle quali si collocano anche 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).

Le richieste di assistenza facoltative sono finalizzate ad ottenere il supporto nella valutazione delle proposte di PPP a iniziativa privata nonché nell'implementazione di operazioni di PPP a iniziativa pubblica, in particolare con riferimento ai principali aspetti del progetto di fattibilità

[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

tecnica ed economica, della bozza di convenzione e relativi allegati, ivi incluso il Piano economico finanziario.

In tale ambito, nel 2024, il DIPE ha fornito assistenza attraverso le seguenti specifiche attività svolte nell'ambito della citata pareristica:

- valutazione dei principali aspetti dell'operazione e della relativa allocazione dei rischi tra le parti, avuto riguardo agli aspetti economico finanziari, tecnici e giuridici dell'operazione stessa e con particolare attenzione:
    - all'articolato convenzionale e alla matrice dei rischi;
    - all'elaborazione del PEF e al corretto calcolo dei relativi indici di redditività e bancabilità, per l'equilibrio del Piano;
    - agli ulteriori allegati al contratto, quando presenti, ad esempio con riguardo ai capitolati gestionali;
- risposta a quesiti puntuali;
- valutazioni di procedure di revisione del PEF (quando non di competenza del NARS o del CIPESS).

L'attività di pareristica e di assistenza facoltativa del DIPE, nel rispetto delle funzioni istituzionali al medesimo assegnate dalle normative sopra richiamate, è svolta con il supporto del contingente di esperti della Struttura tecnica NARS-DIPE e non ha natura di servizio consulenziale 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 è neppure coinvolto nell'iter di approvazione tecnico-amministrativa dei progetti, che restano devoluti all'esclusiva competenza e responsabilità degli Enti competenti.

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

Nel corso dell'anno 2024, e dunque con riferimento alla normativa *ratione temporis* applicabile sopra indicata, il DIPE ha reso 20 pareri agli enti concedenti, di cui: 5 pareri obbligatori, preventivi e non vincolanti, ai sensi dell'articolo 18-*bis* della legge n. 79/2022, 3 pareri

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

obbligatori, preventivi e non vincolanti, ai sensi dell'articolo 175, comma 3, del Codice e 1 parere facoltativo ai sensi dell'articolo 175, comma 4, del Codice. I restanti (11) pareri – sempre su istanza facoltativa - sono stati resi in base al comma 589 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, tra cui 1 in tema di revisione del PEF.

L'elenco dei pareri resi dal DIPE nell'anno 2024, unitamente alla denominazione dell'ente concedente richiedente e all'oggetto della proposta, sono riportati nel seguente prospetto riepilogativo.

Ente concedente richiedente	Tipologia di parere	Oggetto del parere
Comune di San Mauro Pascoli (FC)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	PPP per interventi di efficientamento energetico di siti del Comune, in concomitanza con l'istituzione di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER) a servizio della cittadinanza.
Consiglio Nazionale delle Ricerche (RM)	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* della legge 79/2022	PPP i-MATT (*Italian MATerials Technologies Infrastructure*).
Comune di Villa San Pietro (CA)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	PPP 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.
Comune di Sant'Anastasia (NA)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	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.
Università di Verona (VR)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	PPP per interventi di efficientamento energetico e servizi di gestione e manutenzione integrata degli impianti tecnologici afferenti agli immobili dell'Università degli Studi di Verona.
Fondazione Piccolo Teatro di Milano (MI)	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* della legge 79/2022	Concessione per l'efficientamento energetico degli immobili e degli impianti di proprietà della Fondazione Piccolo Teatro di Milano – Teatro d'Europa con affidamento in concessione del Servizio Integrato Energia degli impianti termici ed elettrici, dei servizi di gestione e manutenzione degli immobili.
Comune di Castel Rozzone (BG)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	Chiarimenti in merito alla predisposizione del quadro economico relativo alla previsione di un intervento per la riqualificazione della pubblica illuminazione.

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

Comune di Novara (NO)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	Concessione per la gestione della sosta a pagamento alla Nord Ovest Parcheggi s.r.l. nel Comune di Novara - riequilibrio del PEF.
Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale (TS)	Parere obbligatorio ex art.18-*bis* della legge 79/2022	PPP per la riqualificazione edile-architettonica ed impiantistica dell'area del complesso industriale "ex Olcese" finalizzata alla riattivazione e sviluppo di attività economiche.
Comune di Novara (NO)	Parere facoltativo ai sensi dell'art. 175, comma 4, del D.Lgs. n. 36/2023	PPP per l'affidamento della concessione per la realizzazione di impianti di produzione da Fonti Energetiche Rinnovabili e di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER)
A.S.L. CN1 (CN)	Parere obbligatorio ai sensi dell'art. 175, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023	Concessione per la progettazione definitiva ed esecutiva, la riqualificazione energetica degli immobili, il servizio termico ed elettrico degli edifici e alla manutenzione degli impianti tecnologici dell'ASL CN1
Comune di Perugia (PG)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	PPP relativo alla realizzazione e gestione del nuovo stadio di calcio "R. Curi", ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 38/2021.
Ministero della Giustizia – DAP (RM)	Parere obbligatorio ai sensi dell'art. 175, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023	PPP riguardante la gestione di servizi energetici, il *multiservice* tecnologico e la realizzazione di opere di efficientamento energetico di strutture penitenziarie in gestione al Ministero della Giustizia – DAP, delle regioni Toscana e Umbria.
Università di Torino (TO)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	Leasing di opera pubblica avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva, il finanziamento, per la realizzazione del nuovo Polo Scientifico Universitario nel comune di Grugliasco (TO), inclusa la fornitura degli arredi, e il suo mantenimento in efficienza.
Comune di Trescore Balneario (BG)	Parere obbligatorio ai sensi dell'art. 175, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023	Concessione per la realizzazione e la gestione di una nuova RSA e per il miglioramento sismico della RSA Papa Giovanni XXIII
Provincia di Vicenza (VI)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	PPP per un progetto di sviluppo turistico invernale nella montagna vicentina.

Università di Torino (TO)	Parere obbligatorio ex art. 18-*bis* della legge 79/2022	Concessione di progettazione, la co-realizzazione e la co-gestione di una infrastruttura tecnologica di innovazione di cui al progetto "A 'FARM-TO-FORK' DIGITAL INFRASTRUCTURE TO ENABLE METAVERSE AND WEB 3.0 ACCESS FOR ALL PLAYERS AND STAKEHOLDERS IN THE FOOD & BEVERAGE VALUE CHAIN".
Roma Capitale	Parere obbligatorio ex art. 18-*bis* della legge 79/2022	Concessione per l'elettrificazione del Deposito di Piazza Ragusa per la ricarica di autobus elettrici.
A.R.T.E. Genova (GE)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	Servizi di gestione integrata, adeguamento normativo e ammodernamento degli immobili di proprietà o nella disponibilità di A.R.T.E. Genova.
Comune di Montelupo Fiorentino (FI)	Parere facoltativo ex art. 1, c. 589, della legge 208/2015	Concessione per la gestione del complesso delle sette aree cimiteriali del Comune di Montelupo Fiorentino e l'effettuazione di interventi di riqualificazione, rinnovamento e manutenzione dei complessi cimiteriali.

Nell'anno 2024, il DIPE ha inoltre riscontrato, con una o più note di risposta, anche concernenti richieste di chiarimenti e integrazioni a valle di un'attività istruttoria di analisi e approfondimento, ulteriori 12 istanze formulate dagli enti concedenti in ambito di PPP. In 11 casi l'attività di assistenza del DIPE si è conclusa nell'anno 2024 mediante lettera di riscontro, senza la formalizzazione di un parere, mentre nel dodicesimo caso l'attività di assistenza è proseguita nel corso del successivo anno.

Le suindicate istanze sono dettagliate nella tabella di seguito riportata.

Ente concedente richiedente	Oggetto
Comune di Nizza di Sicilia (ME)	Richiesta di assistenza e supporto in materia di partenariato pubblico e privato (PPP) - Proposta di iniziativa privata inerente la piscina comunale
Comune di Gorlago (BG)	Richiesta di assistenza e supporto programma di riqualificazione e gestione dell'impianto sportivo comunale. Applicabilità del comma 12, art. 4, Decreto legislativo 38/2021.
AUSL Umbria 2 (TR)	Richiesta di parere ai sensi dell'art. 175, comma 4, D.Lgs. n. 36/2023 su partenariato pubblico-privato per ristrutturazione e riqualificazione energetica ex Palazzo della Sanità di Terni da adibire al Servizio Prevenzione nell'ambito del Progetto "Salute, Ambiente, Biodiversità e Clima".
Comune di Cagliari (CA)	Richiesta di parere preventivo ai sensi dell'art. 175, comma 4, del D.Lgs. n. 36/23 sulla proposta di partenariato pubblico-privato avente ad oggetto "*Manifestazione di interesse finalizzata presentazione di proposte di partenariato*

	pubblico privato finalizzato ad interventi da realizzarsi ad opera dei privati in tema di Illuminazione pubblica intelligente - Smart Street - Smart Mobility"
Comune di Besana in Brianza (MB)	Richiesta di assistenza per la corretta implementazione dell'operazione di partenariato pubblico-privato ed analisi degli aspetti di natura economico-finanziaria.
Comune di Poggio Sannita (IS)	Richiesta di assistenza e supporto per la costituzione del partenariato pubblico privato per richiesta finanziamento
SSR Emilia-Romagna (MO)	Richiesta di parere ai sensi dell'art. 1, comma 589, della L. 208/2015 relativamente all'Intervento "*Nuovo ospedale di Carpi*" per il suo inserimento nell'accordo di programma per il settore investimenti sanitari ai sensi dell'art. 20 della Legge n° 67/88 - VI fase della Regione Emilia-Romagna
ASP di Ragusa (RG)	Richiesta di parere preventivo su partenariato pubblico-privato previsto dall'art. 18-bis della L. n. 79/2022.
Comune di Cagliari (CA)	Richiesta di parere preventivo ai sensi dell'art. 1, comma 589, della Legge 28 n. 208/2015 sulla proposta di partenariato pubblico-privato avente ad oggetto "*Manifestazione di interesse finalizzata presentazione di proposte di partenariato pubblico privato finalizzato ad interventi da realizzarsi ad opera dei privati in tema di Illuminazione pubblica intelligente - Smart Street - Smart Mobility*"
C.U.C. Media Valle Crati (CS)	Richiesta di parere circa la valutazione preliminare di convenienza e fattibilità della proposta per la progettazione, realizzazione e gestione del progetto denominato "Porto Turistico San Francesco di Paola", ai sensi dell'articolo 175, co. 3, del D.Lgs. n. 36/2023.
Istituto Italiano di Tecnologia (GE)	Richiesta di parere ex art. 18-bis, commi 3-6, del decreto-legge n. 36/2022 - Progetto di realizzazione o ammodernamento di Infrastrutture Tecnologiche di Innovazione.
Politecnico di Torino (TO)	Richiesta di parere su procedura di partenariato pubblico privato (PPP) di tipo contrattuale per la progettazione, realizzazione, gestione e utilizzo di una Infrastruttura Tecnologica di innovazione nel Settore Aerospaziale (ITEC IS4Aerospace).

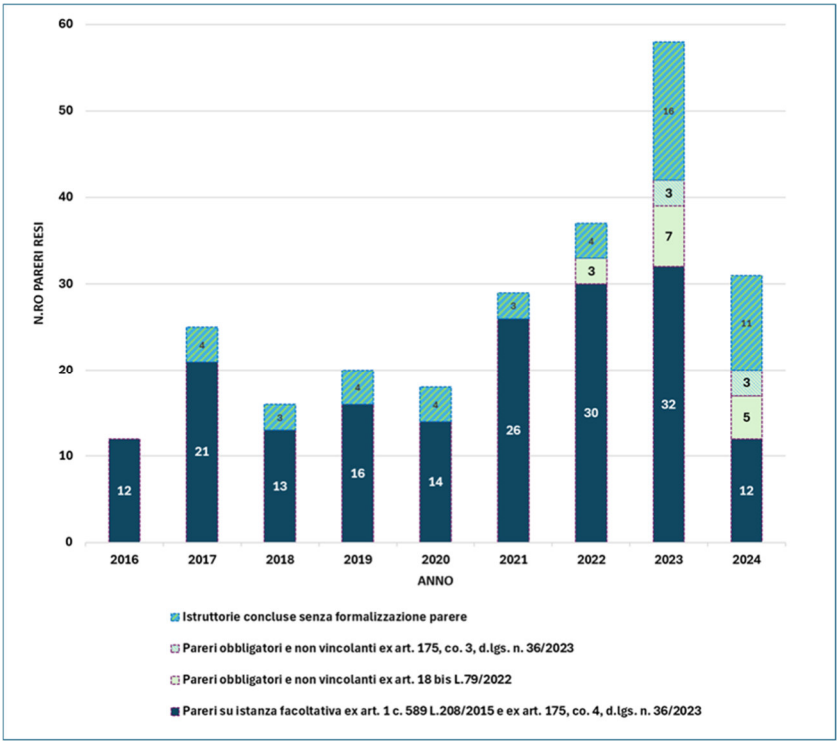
Le questioni complessivamente esaminate nel corso dell'anno di interesse della presente Relazione, nell'ambito delle istruttorie svolte, sono riconducibili a operazioni concernenti i seguenti settori:

- strutture sanitarie;
- servizi energetici e di pubblica illuminazione;
- ristrutturazione, riqualificazione, adeguamento ed efficientamento energetico;
- riqualificazione, adeguamento normativo ed ammodernamento edile e tecnologico e miglioramento sismico;
- comunità energetica rinnovabile (CER);
- impianti sportivi;
- strutture teatrali;

- strutture a destinazione sociale e pubblica;
- strutture ministeriali;
- elettrificazione di strutture a destinazione deposito per ricarica di autobus elettrici;
- strutture cimiteriali;
- trasporto pubblico locale;
- strutture ricettivo-turistiche e marittime;
- strutture scolastiche ed universitarie;
- parcheggi;
- istituti tecnologici di ricerca;
- servizi tecnologici, innovazione e transizione digitale, infrastrutture tecnologiche di innovazione, rigenerazione urbana.

La figura che segue riporta i pareri resi dal DIPE e le istruttorie svolte in merito ad operazioni di PPP tra l'anno 2016 e l'anno 2024.

Figura 1 – Istruttorie e pareri resi dal DIPE su operazioni di PPP 2016-2024



Fonte: elaborazione DIPE

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. 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 stabilisce, infatti, che gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere le informazioni sui contratti di PPP stipulati mediante il citato portale. Al riguardo, peraltro, come ricordato al paragrafo n. 2 della presente Relazione, si rileva che il Correttivo ha novellato il testo del comma in argomento con l'aggiunta della precisazione secondo cui l'adempimento relativo alla trasmissione di informazioni sui contratti stipulati, aventi per oggetto la realizzazione di opere o lavori, costituisce condizione di efficacia degli stessi.

Come si evince dalla Relazione illustrativa al decreto Correttivo, la citata novella normativa è stata formulata in considerazione della "*rilevanza del monitoraggio delle operazioni di PPP, in particolar modo con riferimento al monitoraggio dell'impatto delle spese di investimento sull'indicatore della spesa netta, come richiesto dalle nuove regole della Governance europea*" (cfr. documento citato, pag. 58).

Nato 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, il portale *web* sul PPP è attivo da agosto 2022 e si configura odiernamente 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

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

consentire la stima dei connessi impatti sull'indebitamento netto e sul debito pubblico (deficit e debito) a cura dell'ISTAT.

In linea con tale citata 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.

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.

Nella delineata cornice si è altresì inserito l'articolo 1, comma 626, della legge n. 160/2019, secondo il quale le amministrazioni sono tenute a trasmettere anche 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, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 del 9 agosto 2022, che ha sostituito la precedente analoga Circolare del 10 luglio 2019, ha stabilito una nuova modalità per comunicare l'avvenuta stipula di contratti 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 citati contratti. Tale ultima modalità di comunicazione, attualmente in vigore, è finalizzata sin dal 2022 al rispetto del principio dell'unicità dell'invio del dato, per la raccolta delle informazioni necessarie, riducendo così gli oneri di trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici. Le operazioni di PPP giunte a stipula e oggetto di monitoraggio sono state notificate, nel corso del tempo, prima all'UTFP (dal 2009 al 2015) e al DIPE (dal 2016 all'8 agosto 2022) e poi, tramite il portale RGS per il monitoraggio delle operazioni PPP (dal 9 agosto 2022), ai sensi della Circolare PCM del 27 marzo 2009, della Circolare PCM del 10 luglio 2019 e della Circolare PCM del 19 maggio 2022, tenuto conto della relativa normativa primaria applicabile, nonché - da ultimo - dell'articolo 175, comma 7, del Codice.

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

5.2 Operazioni di Partenariato Pubblico Privato monitorate tramite il portale RGS

5.2.1. Identificazione dei macro-indicatori di informazione

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

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

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

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

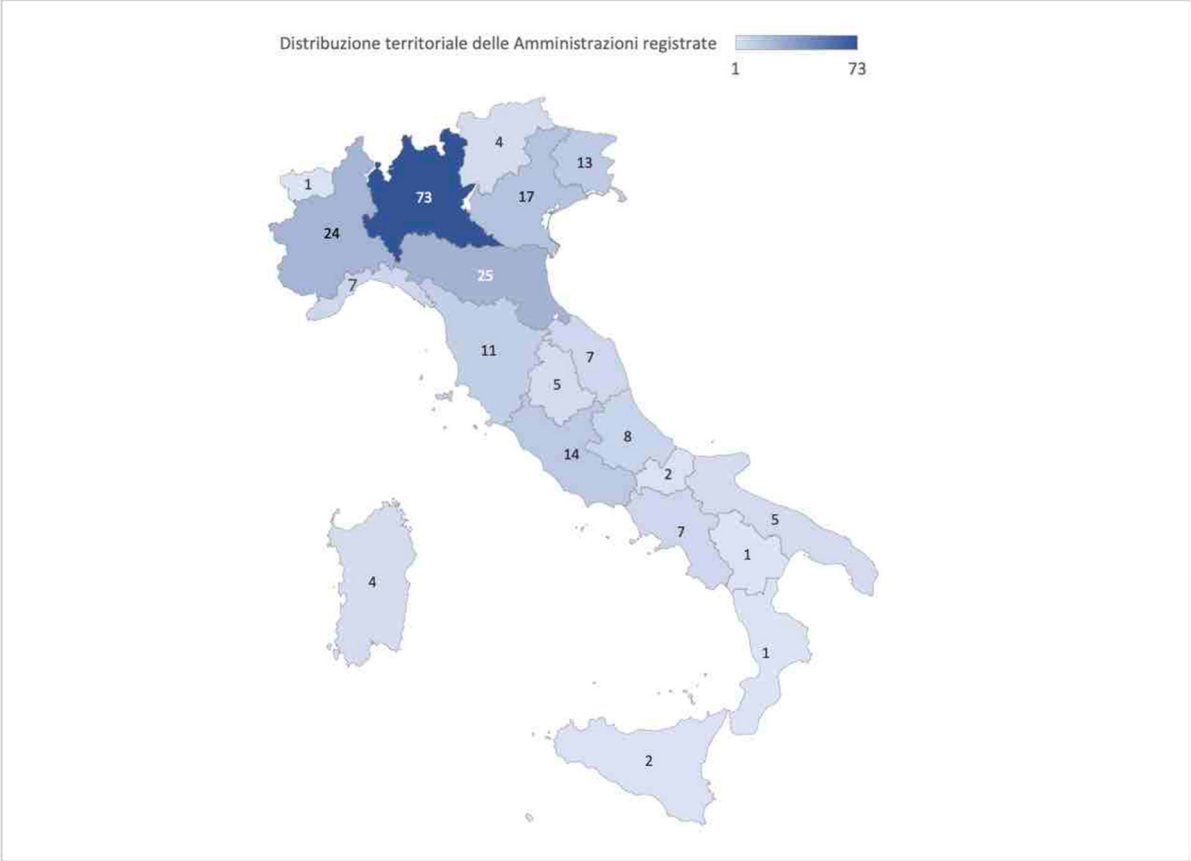
Ai n. 267 affidamenti presenti complessivamente nel portale risultano associate n. 231 Amministrazioni che hanno registrato operazioni di PPP.

La distribuzione territoriale di tali Amministrazioni (Figura 4) si concentra maggiormente in Lombardia (73), Piemonte (24), Emilia-Romagna (25), Veneto (17), e Lazio (14).

[2] La rilevazione effettuata il 2 gennaio 2025 si riferisce agli affidamenti di contratti presenti sul portale caricati e dichiarati (nelle relative schede anagrafiche) stipulati entro il 31 dicembre 2024. A tale data, nel portale sono presenti anche contratti dichiarati 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

Figura 4 - Distribuzione territoriale delle Amministrazioni registrate sul Portale



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

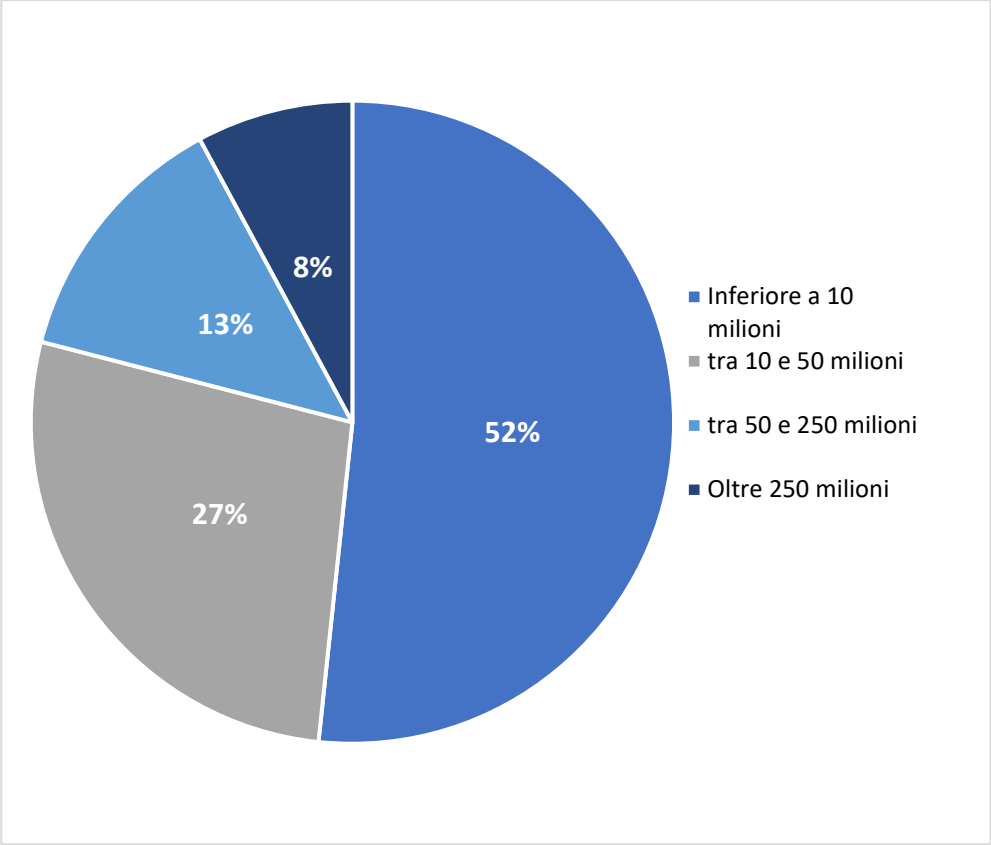
Sulla base delle schede anagrafiche caricate sul portale si evince che la grande maggioranza delle tipologie contrattuali riguarda lo strumento concessorio per il 93% del totale (di cui circa il 28% si riferisce specificatamente a contratti di rendimento energetico EPC); il restante 7% riguarda le locazioni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

5.2.2 Classificazione e aggregazione delle informazioni

Come rappresentato, il valore totale dei contratti registrati nel portale *web* al 31 dicembre 2024 è pari a 29.538 milioni di euro. I contratti con valore inferiore ai 50 milioni di euro sono n. 211 (il 79% del totale dei registrati), di cui n. 138 (pari al 52% del totale) hanno un valore inferiore a 10 milioni di euro e n. 73 (27%) rientrano tra i 10 e i 50 milioni di euro. Completano il quadro gli ulteriori n. 35 contratti (il 13%) con valori che si posizionano nella fascia tra i 50 e i 250 milioni di euro e i n. 21 contratti (l'8%) con valori superiori ai 250 milioni di euro (Figura 5).

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

Figura 5 - PPP monitorati per valore contrattuale



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

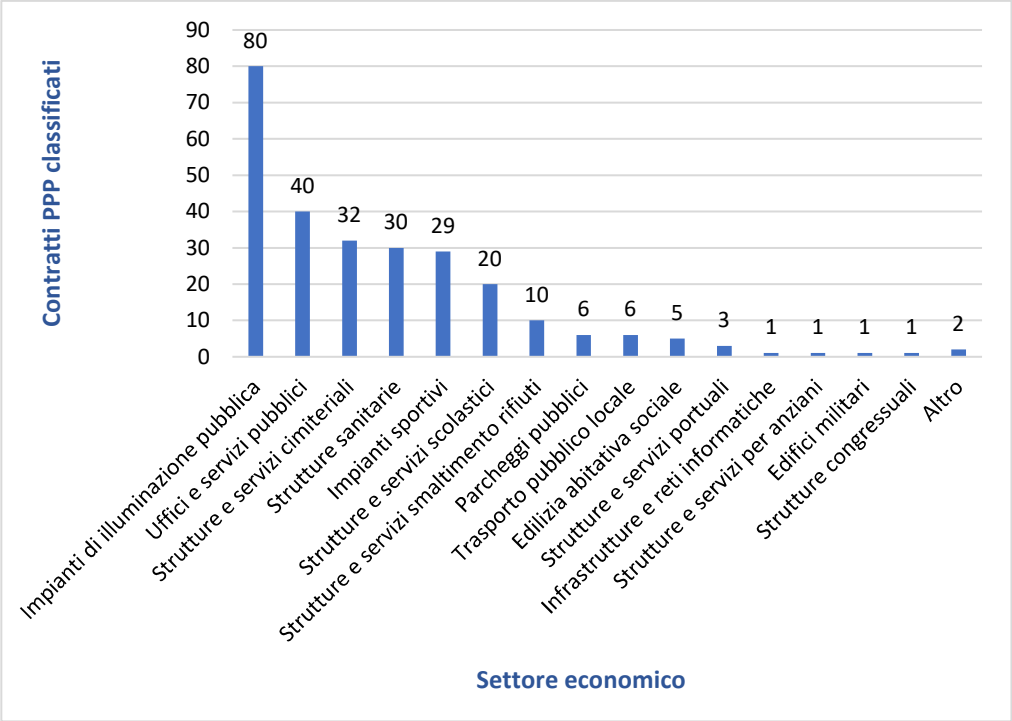
Il valore medio della gran parte delle operazioni mette in luce (i) da un lato (positivamente) la fruibilità dello strumento anche per PA di dimensioni modeste, che possono in tal modo fornire servizi pubblici altrimenti resi particolarmente difficili dal limitato accesso al credito e/o da competenze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

Sulla base delle schede anagrafiche caricate sul portale si evince che gli interventi oggetto dei contratti di PPP afferiscono ai seguenti settori (Figura 6): n. 80 interventi (circa il 30% del totale) sono relativi al settore energetico con impianti di illuminazione pubblica; n. 40 riguardano le strutture e i servizi pubblici legati alla riqualificazione impiantistica delle reti energetiche e agli impianti di depurazione; n. 32 riguardano le strutture e i servizi cimiteriali; n. 30 fanno riferimento alle strutture sanitarie; n. 29 agli impianti sportivi; n. 20 alle strutture e servizi

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

scolastici e n. 10 alle strutture e ai servizi per lo smaltimento dei rifiuti. Infine, un numero ridotto di interventi riguarda i seguenti ambiti: parcheggi pubblici (6); trasporto pubblico locale (6); edilizia abitativa sociale (5); strutture e servizi portuali (3); infrastrutture e reti informatiche nei territori comunali (1); strutture e servizi per anziani (1); edifici militari (1); strutture congressuali (1); altro (2).

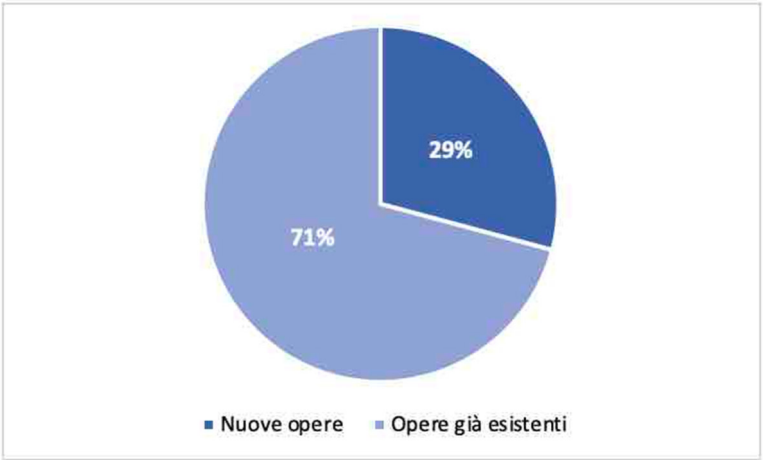
Figura 6 - PPP monitorati per settore



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 29% del numero totale di contratti, mentre gli interventi su opere già esistenti (ristrutturazioni, riqualificazioni, ampliamenti, etc.) rappresentano il 71% del totale (Figura 7).

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



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

In ottica di monitoraggio delle operazioni di PPP, tra gli obiettivi del DIPE vi è quello di rappresentare gli elementi significativi delle operazioni presenti sul portale e al contempo, ove possibile, quello di analizzare i dati raccolti al fine di elaborare una sintesi dei risultati ottenuti in merito agli aspetti di maggiore interesse per il settore. È evidente che la qualità delle informazioni fornite dalle Amministrazioni competenti al caricamento dei dati sul Portale costituisce la base del contenuto informativo che ne può essere estratto.

Alla luce di ciò, oltre ad esaminare le informazioni caricate dagli enti concedenti sulla piattaforma dedicata sopra sintetizzate, si è proceduto ad analizzare i contenuti documentali più significativi disponibili delle n. 267 operazioni illustrate in questi ultimi due paragrafi, con particolare riguardo ai contratti e ai piani economico-finanziari, al fine di estrapolare informazioni di sintesi di interesse.

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

5.3 Le informazioni estratte dai PEF presenti nella banca dati PPP: un focus sugli indicatori di equilibrio e sui dati rilevanti

Dei n. 267 progetti presenti nella banca dati PPP al 31 dicembre del 2024, n. 191 presentano il Piano economico finanziario (PEF), pari a circa il 71% del totale, mentre il restante 29% (pari a 76 affidamenti)[3] ne risulta sprovvisto.

L'analisi che segue si concentra dunque sui n. 191 PEF disponibili, con un *focus* su:

- il valore dell'investimento (Capex);
- la durata;
- gli indicatori di equilibrio economico finanziario.

È il caso di segnalare che sia per il valore dell'investimento che per la durata della concessione è stato possibile ottenere informazioni per tutti e 191 progetti analizzati, mentre, per il monitoraggio degli indicatori di equilibrio, le informazioni disponibili sono relative a un sottoinsieme.

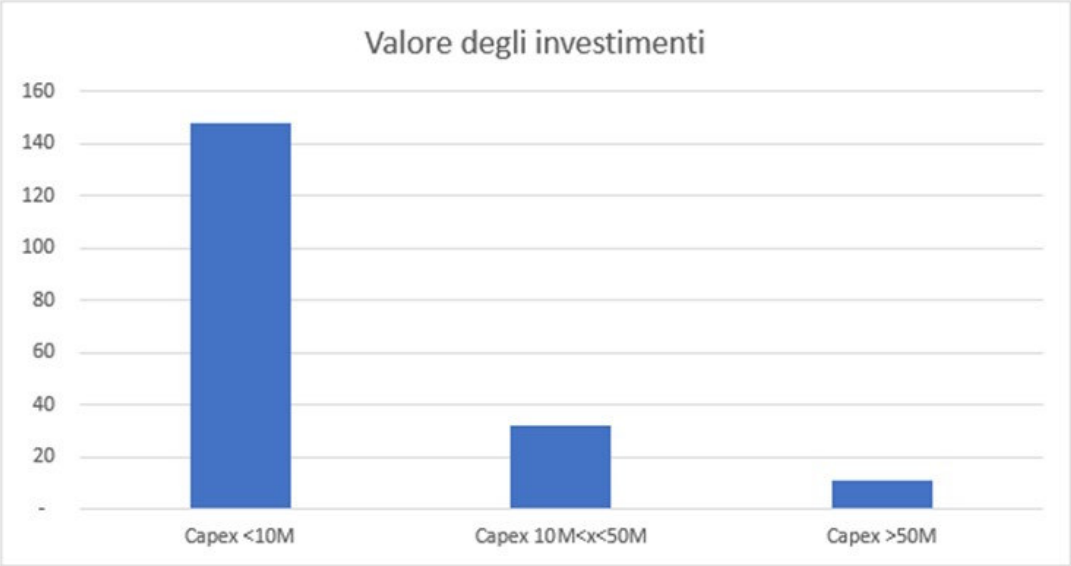
È utile ribadire in questa sede l'importanza, sia a fini decisionali *ex ante* che di monitoraggio *ex post*, di rendere disponibile sulla banca dati di cui al portale il *set* documentale completo di PEF e di indicatori, sì da permettere una compiuta analisi.

Il valore dell'investimento

Per quanto riguarda il valore dell'investimento, si osserva che n. 148 progetti presentano un valore inferiore a 10 milioni di euro, con un valore medio pari a 2,6 milioni di euro, n. 32 progetti rientrano nella fascia compresa tra 10 e 50 milioni di euro, con un valore medio di 24,1 milioni di euro, mentre n. 11 progetti superano i 50 milioni di euro, con un valore medio pari a 741 milioni di euro.

[3] Dei 76 progetti privi di PEF citati, 12 presentano la Relazione al PEF senza i prospetti contabili di conto economico, stato patrimoniale e flussi di cassa, mentre i restanti 64 progetti non presentano alcun dato economico finanziario rilevante.

Figura 8 – Capex

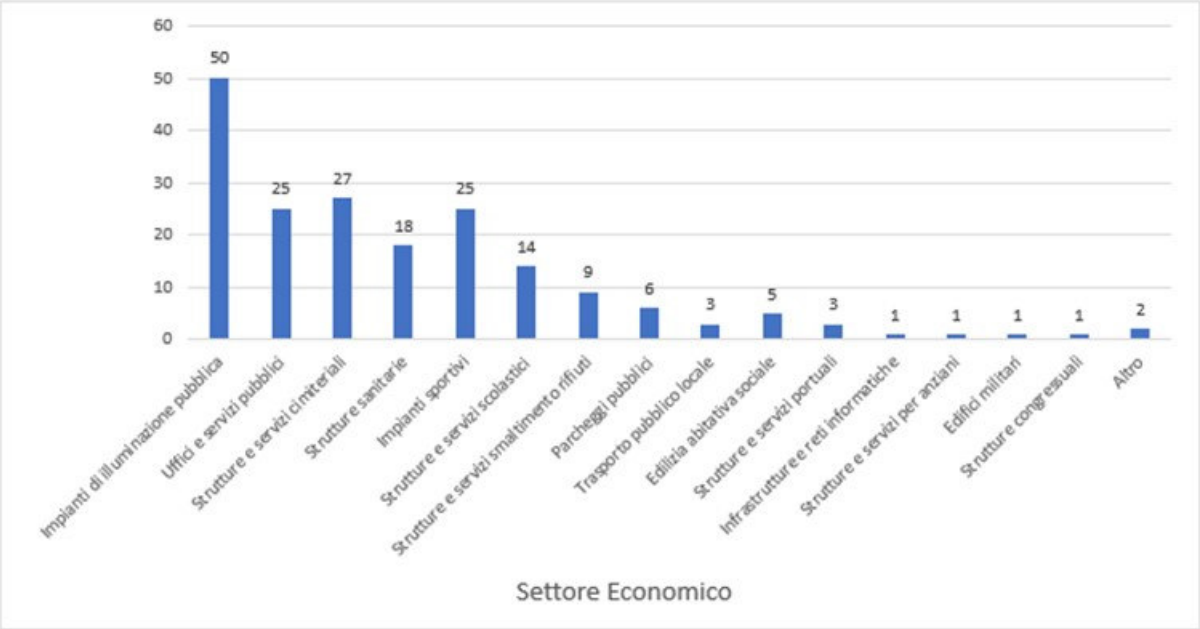


Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Rispetto a quanto indicato al paragrafo 5.2.2 (figura 6), considerando che i PEF analizzati non rappresentano tutti gli affidamenti disponibili, si è proceduto a effettuare una specifica rappresentazione dei PPP monitorati per settore con i seguenti risultati (Figura 9): n. 50 operazioni (circa il 26% del totale) sono relative al settore energetico con impianti di illuminazione pubblica; n. 25 riguardano le strutture e i servizi pubblici legati alla riqualificazione impiantistica delle reti energetiche e agli impianti di depurazione; n. 27 riguardano le strutture e i servizi cimiteriali; n. 18 fanno riferimento alle strutture sanitarie; n. 25 agli impianti sportivi; n. 14 alle strutture e servizi scolastici e n. 9 alle strutture e ai servizi per lo smaltimento dei rifiuti. Infine, un numero ridotto di contratti riguarda i seguenti ambiti: parcheggi pubblici (6); trasporto pubblico locale (3); edilizia abitativa sociale (5); strutture e servizi portuali (3); infrastrutture e reti informatiche nei territori comunali (1); strutture e servizi per anziani (1); edifici militari (1); strutture congressuali (1); altro (2).

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

Figura 9 - PPP monitorati per settore estratti dai PEF



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Durata del contratto

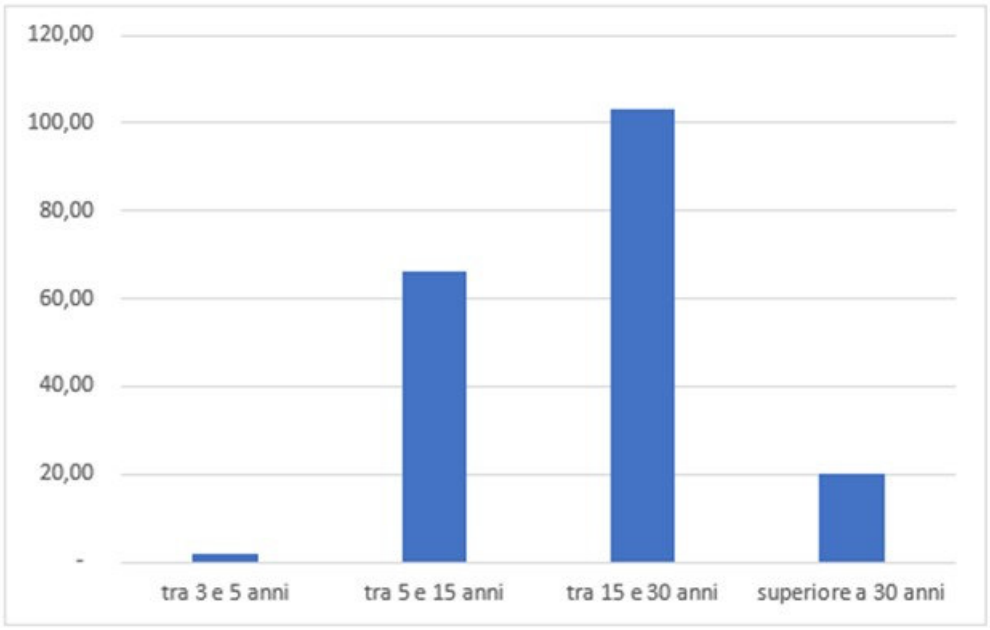
Un secondo dato significativo estratto dai progetti esaminati riguarda la durata della concessione. La durata media delle concessioni con PEF disponibile risulta essere di circa 21 anni, con un minimo di 3 anni e un massimo di 90 anni.

Sul punto, si richiama il dato normativo, secondo cui, ai sensi dell'articolo 178 del D.Lgs. 36/2026, *"per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione 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 sul capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario, in relazione a esigenze come la qualità o il prezzo per gli utenti, o il perseguimento di elevati standard di sostenibilità ambientale"*.

La Figura 10 di seguito evidenzia la distribuzione delle durate contrattuali in 4 *range*: i) durata pari o inferiore a 5 anni; ii) superiore a 5 - pari o inferiore a 15 anni, iii) superiore a 15 - pari o inferiore a 30 anni e iv) superiore a 30 anni.

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

Figura 10 – Durata del contratto



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Gli indicatori di equilibrio del PEF

Dall'esame dei PEF a disposizione, come sopra anticipato, è emerso che non sempre tutti gli indicatori di equilibrio economico finanziario risultano calcolati. Tali indicatori rappresentano i parametri fondamentali per valutare l'effettiva fattibilità delle operazioni in PPP, poiché permettono di identificare il congruo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, che rappresenta un presupposto fondazionale per il trasferimento del rischio operativo.

Solo n. 48 PEF su n. 191 contengono simultaneamente tutti gli indicatori di equilibrio tipicamente utilizzati nel settore[4]: TIR di progetto, TIR dell'azionista, DSCR (*Debt Service Cover Ratio*), LLCR (*Loan Life Cover Ratio*), VAN (Valore attuale netto) del Progetto, VAN dell'azionista.

[4] TIR (Tasso Interno di Rendimento) di Progetto indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento dei flussi di cassa associati al Progetto; VAN (Valore Attuale Netto) di Progetto indica, in termini monetari, il valore creato o disperso dal progetto nell'arco del periodo dell'operazione; TIR (Tasso Interno di Rendimento) degli Azionisti indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento dei flussi di cassa associati agli azionisti; VAN (Valore Attuale Netto) degli Azionisti indica, in termini monetari, il valore creato o disperso dall'investimento effettuato dagli azionisti nell'arco del periodo della Concessione; DSCR (*Debt Service Cover Ratio*) indica il rapporto tra l'importo del Flusso di Cassa Disponibile in un determinato

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

Merita menzione il fatto che in n. 12 casi[5] non è presente alcun indicatore tra quelli considerati, con le conseguenti criticità che possono sollevarsi nell'ambito della gestione contrattuale in assenza di indicatori di equilibrio.

Si evidenzia che l'indicatore più frequentemente riportato nei PEF è il TIR di progetto, presente in n. 178 casi, segue il DSCR in n. 125 operazioni[6], il TIR degli azionisti in n. 100 casi e l'LLCR anch'esso presente in n. 100 casi.

In 5 operazioni gli indici di bancabilità non risultano calcolati in quanto il progetto è interamente finanziato dall'operatore economico facendo ricorso a capitale proprio.

La rilevanza degli indicatori di equilibrio economico finanziario per la corretta realizzazione e gestione delle operazioni in PPP suggerisce la necessità per gli enti concedenti di porvi adeguata attenzione nell'ambito della definizione degli specifici rapporti contrattuali.

Approfondendo l'analisi condotta e volgendo l'attenzione sulle informazioni estratte dai 191 PEF contenuti nel fascicolo documentale della banca dati PPP, è stato possibile ricavare le seguenti informazioni:

- Il valore medio del TIR di progetto calcolato su 169 casi[7] considerati è pari al 7,03%;
- Il valore medio del TIR azionisti nei 94 casi[8] considerati è pari a 9,50%;
- Il DSCR minimo presenta una media calcolata su 95[9] operazioni pari a 1,20x, mentre il DSCR medio su 114 casi presenta un valore, in media, pari a 1,64x;
- Il LLCR presenta un valore medio pari a 1,85x calcolato su 94 casi[10].

periodo e il servizio del debito - per capitale e interessi - per il medesimo periodo; LLCR (*Loan Life Cover Ratio*) indica, con riferimento a ciascuna data di calcolo, il rapporto tra il valore attuale netto del Flusso di Cassa Disponibile per il periodo intercorrente tra la data di calcolo e la data finale di rimborso del finanziamento, applicando un tasso di sconto pari al tasso di interesse di tale finanziamento, e la somma degli importi erogati e non rimborsati del finanziamento alla stessa data di calcolo.

[5] Si precisa che in n. 6 casi sui n. 12 citati, i PEF si riferiscono a contratti di locazione finanziaria. Nei restanti n. 6 casi, invece, si tratta di rapporti concessori.

[6] Si osserva che in n. 98 casi è presente sia il DSCR minino che il DSCR medio, in n. 3 casi è presente solo il DSCR minimo e in n. 24 casi solo il DSCR medio.

[7] La media del TIR di Progetto è stata calcolata esclusivamente rispetto ad indicatori riportati nei PEF che rispettano le migliori prassi operative; sono stati esclusi dalla media n. 9 casi di TIR di progetto che non risultano allineati con tali prassi.

[8] La media del TIR azionisti è stata calcolata esclusivamente rispetto ad indicatori riportati nei PEF che rispettano le migliori prassi operative. Sono stati pertanto esclusi dalla media n. 6 casi di TIR azionisti che non risultano allineati con tali prassi.

[9] Per gli indicatori di bancabilità DSCR minimo e DSCR medio, non sono state considerate rispettivamente n. 6 e n.8 operazioni in quanto i calcoli risultano non conformi alle corrette prassi operative segnalando valori anomali.

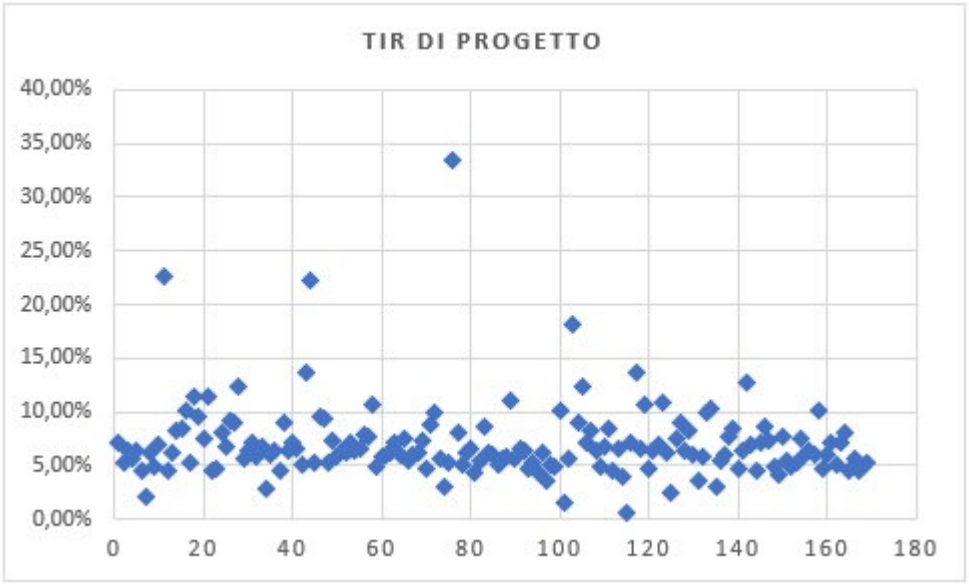
[10] Per l'indicatore di bancabilità LLCR, non sono state considerate n. 6 operazioni, in quanto i calcoli risultano non conformi alle corrette prassi operative segnalando valori anomali.

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

Uno dei dati più significativi che emerge dall'analisi è legato al TIR di progetto, pari in media al **7,03%**. Tale indicatore di equilibrio costituisce la misura di redditività lorda dell'operazione ed è espressione del rendimento ricavabile dalla realizzazione dell'investimento, calcolato senza tenere in considerazione il costo delle risorse impiegate (TIR *unlevered*).

Di seguito la figura che riporta i tassi interni di rendimento considerati nell'analisi.

Figura 11 – Tir di progetto



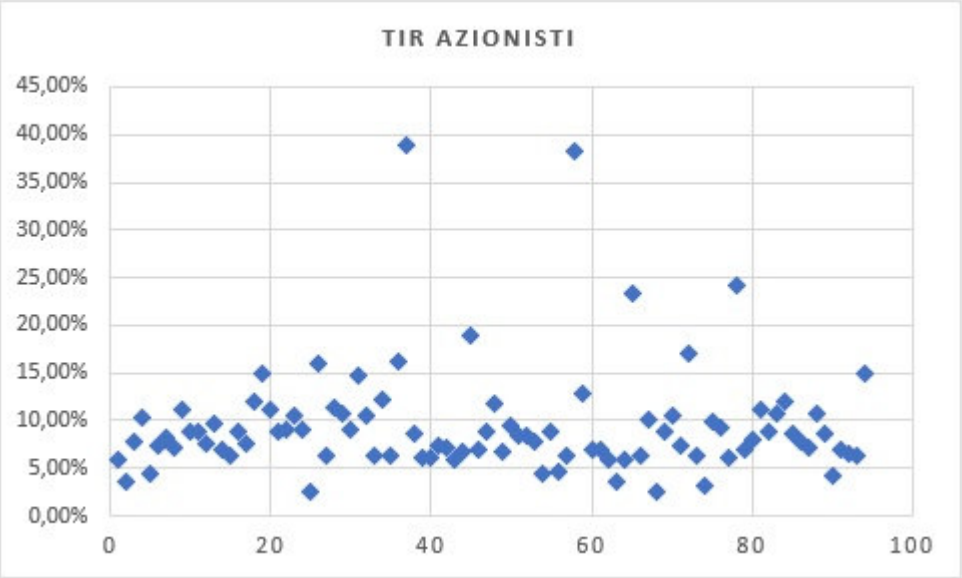
Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

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

Il secondo dato significativo è rappresentato dal TIR degli azionisti, che esprime l'effettivo rendimento del portatore di capitale privato conseguibile con la realizzazione del progetto, rappresentato nella figura che segue.

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

Figura 12 – Tir degli azionisti



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

In merito alla Figura 12, escludendo gli *outlier* su cui si è già detto, emerge un insieme di dati - come per i rendimenti di progetto - sostanzialmente omogeneo.

Dall'analisi degli indicatori di sostenibilità finanziaria, infine, si evidenzia altresì un *range* del DSCR accettato dal mercato interbancario mediamente compreso tra 1,2x e 1,65x, coerente con le migliori aspettative teoriche.

Gli indicatori richiamati, assieme ai relativi tassi di raffronto, rappresentano gli strumenti fondamentali di analisi da utilizzare al fine di valutare il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario delle iniziative e il congruo utilizzo delle risorse pubbliche.

5.4 Informazioni estratte dai contratti presenti nella banca dati PPP: un focus sulla procedura di affidamento in finanza di progetto

A fronte dei 267 affidamenti presenti nel Portale con relative schede anagrafiche dei progetti, alla data del 31 dicembre 2024, risultano presenti n. 261 contratti.

In linea generale, i suddetti contratti risultano stipulati sia ai sensi del vigente Codice dei contratti sia in base alle previgenti disposizioni normative *pro tempore* applicabili in materia, secondo la seguente ripartizione:

- ✓ n. 3 contratti risultano disciplinati dal D.Lgs. n. 36/2023;
- ✓ n. 210 contratti risultano disciplinati dal D.Lgs. n. 50/2016;
- ✓ n. 41 contratti risultano disciplinati dal D.Lgs. n. 163/2006;
- ✓ n. 6 contratti risultano disciplinati dalla L. n. 109/1994;
- ✓ n. 1 contratto risulta stipulato ai sensi del D.L. n. 262/2006, convertito in L. n. 286/2006.

A fronte dei contratti indicati e sulla base delle informazioni ivi disponibili, si è proceduto ad un'analisi e a un approfondimento dell'impatto e della significatività degli affidamenti effettuati dagli enti concedenti per il tramite di procedure in "*Finanza di progetto*", intendendosi in questa sede con tale locuzione – per mera semplificazione espositiva – tutti quegli affidamenti di operazioni di PPP che, prima dell'entrata in vigore del Correttivo al Codice di cui al D.Lgs. n. 209 del 2024, prevedevano il diritto di prelazione sulla base alla normativa *ratione temporis* applicabile, rispettivamente riferibile a: D.Lgs. n. 36/2023 (*ante* Correttivo), D.Lgs. n. 50/2016, D.Lgs. n. 163/2006 e L. n. 109/1994.

Con riferimento al campione considerato, su n. 261 contratti analizzati, n. 170 contratti sono stati affidati mediante Finanza di progetto, pari a oltre il 65% degli affidamenti considerati.

I citati 170 contratti sono così raggruppabili in base alla normativa di riferimento:

- ✓ n. 3 contratti di cui al D.Lgs. n. 36/2023;
- ✓ n. 152 contratti di cui al D.Lgs. n. 50/2016;
- ✓ n. 11 contratti di cui al D.Lgs. n. 163/2006;
- ✓ n. 4 contratti risultano disciplinati dalla L. n. 109/1994.

Complessivamente, dall'analisi dei suindicati n. 170 contratti affidati mediante "*Finanza di progetto*" si evince quanto segue:

- gli interventi oggetto di affidamento riguardano, per la maggior parte dei casi (circa il 29%), l'ambito degli impianti di pubblica illuminazione, seguito dai seguenti altri ambiti: edifici pubblici (circa il 16%); strutture/servizi cimiteriali (15%); impianti sportivi (13%); strutture e servizi scolastici (circa l'8%); strutture sanitarie (circa il 5%); smaltimento rifiuti e parcheggi (entrambi con una incidenza pari a circa il 3%); edilizia abitativa sociale e strutture e servizi portuali (entrambi con una incidenza pari a circa il 2%); altri ambiti residuali (es: infrastrutture informatiche, strutture congressuali, edifici militari e altro);

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

- i contratti non sempre riportano l'informazione relativa alla presenza, o meno, del corrispondente intervento negli strumenti di programmazione dell'Ente Concedente. In particolare, in n. 79 casi (su n. 170) i contratti danno atto di avere per oggetto procedure di *project financing* attivate su iniziativa privata al di fuori degli strumenti di programmazione dell'Ente Concedente, mentre in n. 27 casi si rinviene l'esplicita attestazione della presenza dell'intervento oggetto della procedura all'interno degli strumenti di programmazione. Nei restanti n. 64 casi, infine, l'informazione non è disponibile;
- gli Enti Concedenti hanno indetto una manifestazione di interesse volta a sollecitare la presentazione di proposte da parte degli operatori economici in n. 20 casi (su n. 170), seguendo una prassi diffusa già prima del Correttivo;
- nei contratti non sempre si rileva l'esplicita indicazione del numero di proposte alternative a quella del promotore presentate all'esito della pubblicazione del bando di gara. Le uniche informazioni disponibili in merito riguardano la presenza di almeno un'offerta alternativa a quella del promotore, in n. 11 casi (su n. 170). Negli altri casi, o non ha partecipato nessun altro concorrente (n. 32 casi) oppure l'informazione non è disponibile (n. 127 casi);
- infine, l'aggiudicazione della gara è stata disposta in favore di un soggetto diverso dal promotore in n. 10 casi. In tali casi il promotore ha sempre esercitato il diritto di prelazione divenendo concessionario.

  Conseguentemente, in tutti i 170 contratti disponibili analizzati, il concessionario è risultato essere il promotore.

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

Il DIPE ha progressivamente potenziato, negli anni, l'attività di promozione e diffusione di modelli e *best practice* in tema di PPP presso le Pubbliche Amministrazioni, costituendo il principale punto di riferimento istituzionale per gli enti concedenti nell'ambito di applicazione del partenariato; ciò è avvenuto anche per il tramite del rafforzamento dei rapporti di collaborazione con gli enti e le istituzioni operanti nel settore.

Al fine di favorire e diffondere una adeguata conoscenza dello strumento, il DIPE promuove e svolge iniziative di formazione, divulgazione e comunicazione istituzionale, anche attraverso la redazione di manuali operativi e linee di indirizzo, che mirano ad affrontare l'interdisciplinarità e la complessità che tipicamente caratterizzano tali operazioni.

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

Nel corso del 2024 il DIPE ha concorso alla realizzazione di una serie di iniziative volte alla diffusione ed alla crescita delle competenze interne alla Pubblica amministrazione sul Partenariato Pubblico Privato.

In *primis*, nell'anno in commento, il DIPE e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione hanno proseguito la collaborazione istituzionale per la formazione del personale delle Amministrazioni pubbliche, con la realizzazione, all'interno del corso "*Strategia di acquisto nei contratti pubblici e partenariato pubblico privato",* da parte del DIPE, di un modulo dal titolo "*Partenariato Pubblico-Privato (PPP) per gli investimenti e il PNRR e la nuova cornice economica dei contratti pubblici".* Il modulo, cui il DIPE ha contribuito con quindici docenze svolte tra il 17 settembre 2024 e il 4 ottobre 2024, è stato orientato ad analizzare gli strumenti operativi di riferimento per la strutturazione, valutazione, implementazione e gestione di collaborazioni pubblico-privato, nonché le linee guida procedurali per l'affidamento delle operazioni di PPP, proponendo a funzionari e dirigenti delle diverse Amministrazioni centrali e locali una "cassetta degli attrezzi" per la realizzazione di investimenti e gestione di servizi complessi attraverso l'apporto di competenze e risorse private. Il DIPE ha organizzato il modulo coinvolgendo – oltre ai propri esperti della Struttura tecnica – funzionari, dirigenti e componenti delle istituzioni a vario titolo coinvolte nelle operazioni di PPP, quali ANAC, Consiglio di Stato, Cassa Depositi e Prestiti, MEF-Ragioneria Generale dello Stato, ISTAT.

Nel diverso 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 mantenuto su molteplici iniziative – il DIPE ha proseguito, nel corso del 2024, la collaborazione già avviata nell'anno 2022 con RGS/MEF, ISTAT, ANAC e altri interlocutori istituzionali per la redazione di uno schema di convenzione standard per i contratti di rendimento energetico (EPC).

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 della normativa europea e nazionale applicabile alla fattispecie.

Il contratto tipo di rendimento energetico per gli edifici pubblici, a valle del lavoro del citato tavolo interistituzionale, è stato approvato con Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 349 del 17 luglio 2024, con Determina del Ragioniere Generale dello Stato del 22 luglio 2024 e con Nota del Presidente di Enea prot. n. 51288 dell'11 luglio 2024; tale contratto tipo si

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

inquadra come strumento non vincolante per gli enti concedenti e può costituire un supporto strutturato e articolato per la redazione di EPC.

Oltre a quanto sopra, tra le collaborazioni con enti e istituzioni in materia, occorre richiamare poi il Protocollo d'Intesa DIPE-CDP S.p.A., firmato il 23 luglio 2023. Tale collaborazione tra le due Istituzioni è orientata allo sviluppo di iniziative di miglioramento della capacità tecnico-amministrativa delle amministrazioni nella realizzazione di operazioni di investimento secondo la formula del PPP e ha visto alcune delle sue attività realizzarsi anche nell'anno 2024.

Le iniziative messe in campo da DIPE e CDP in tale contesto sono, in particolare, 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"). Nello specifico, tra le iniziative svolte nel 2024 con CDP, il DIPE ha dato impulso ad un'importante attività formativa per la pubblica amministrazione realizzata con la SDA Bocconi, dal titolo "*Programma di Perfezionamento in Management degli Investimenti Pubblici*", avviata il 26 ottobre 2023 e conclusasi nel gennaio 2024. Tale programma è stato orientato 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.

Nello svolgimento della propria attività istituzionale, il DIPE mantiene, infine, rapporti di collaborazione anche con enti e istituzioni internazionali, quali EPEC, UNECE e OCSE. Per quanto attiene in particolare a quest'ultimo organismo, nel triennio 2022-2024 il DIPE è stato individuato come Amministrazione delegata ad effettuare il coordinamento dei *Survey* OCSE sugli indicatori e la *governance* delle infrastrutture. A seguito dei contributi pervenuti dalle varie amministrazioni coinvolte (Ministeri, Regioni, Conferenza delle regioni e delle province autonome, UPI, ANCI ed ANAC), il DIPE ha trasmesso una prima relazione italiana all'OCSE a fine 2023 e un *addendum* a inizio 2024, con specifici approfondimenti. Nell'ambito di questo processo, nel corso dell'ultima riunione del Forum OCSE di aprile 2024, è stata condivisa la necessità di adottare una strategia per la revisione della Raccomandazione dell'OCSE del 2012 sui principi per la *governance* pubblica dei partenariati pubblico-privati (PPP). A valle di quanto condiviso nel Forum, il DIPE ha richiesto alle Amministrazioni pubbliche italiane coinvolte di partecipare a uno specifico questionario richiesto dall'OCSE, al fine di poter raccogliere dati e informazioni rilevanti in ambito di infrastrutture e partenariato pubblico privato, nell'ottica di rilasciare una presentazione consolidata per l'Italia. Gli esiti del questionario sono stati trasmessi all'OCSE a settembre 2024.

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

7. Considerazioni conclusive

Nel corso dell'anno 2024, il DIPE ha svolto un ruolo decisivo nel promuovere e supportare le operazioni di PPP e le pubbliche amministrazioni coinvolte, ponendo in essere numerose attività che hanno contribuito significativamente allo sviluppo di infrastrutture e di servizi pubblici e favorendo la collaborazione tra il settore pubblico ed il settore privato.

Il DIPE ha reso numerosi pareri obbligatori e facoltativi alle Pubbliche Amministrazioni, in merito a una vasta gamma di progetti, tra cui interventi di efficientamento energetico, riqualificazione di strutture sanitarie, gestione di servizi pubblici e realizzazione di infrastrutture tecnologiche, così permettendo agli enti concedenti di affrontare con maggiore consapevolezza e competenza le sfide legate alla realizzazione di operazioni di PPP. Uno degli aspetti più rilevanti dell'operato del DIPE è stato il monitoraggio delle operazioni di PPP tramite il portale istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato (RGS). Questo strumento ha permesso di raccogliere e analizzare dati fondamentali, esposti in questo lavoro, per il tramite dell'analisi dei contratti e dei PEF, per la valutazione delle operazioni di PPP.

Un altro elemento di grande importanza è dato dal rafforzamento dei rapporti di collaborazione con enti e istituzioni nazionali e internazionali. In particolare, si è visto come il DIPE ha lavorato a stretto contatto con la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF ed altre istituzioni per la definizione e diffusione delle migliori prassi per la realizzazione dei modelli di PPP. Queste collaborazioni hanno permesso di sviluppare strumenti operativi e linee guida che hanno facilitato la strutturazione, valutazione, implementazione e gestione delle operazioni. Inoltre, il DIPE ha partecipato attivamente ad iniziative internazionali che hanno permesso di condividere esperienze e *best practice*, contribuendo alla crescita delle competenze interne alla Pubblica Amministrazione italiana e favorendo l'adozione di *standard* internazionali nelle operazioni di PPP.

In conclusione, nel 2024 il DIPE ha garantito un contributo fattivo e concreto nel settore del PPP, favorendo il ricorso a tale strumento per la realizzazione di progetti di investimento pubblico. Il supporto tecnico, giuridico-legale ed economico-finanziario fornito agli enti concedenti ha permesso di migliorare la qualità e l'efficienza delle operazioni di PPP, contribuendo allo sviluppo sostenibile del Paese. Le collaborazioni istituzionali hanno ulteriormente rafforzato la capacità del DIPE di promuovere e diffondere modelli di PPP, favorendo la crescita delle competenze e la realizzazione di progetti innovativi e di alto valore.

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

Appendice

La presente appendice fornisce un quadro aggiornato e dettagliato del monitoraggio delle operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) condotto dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)[11] nel periodo compreso tra il 2010 e il 2024.

L'ISTAT si occupa di analizzare questa tipologia di contratti al fine di determinare se, e in quale misura, gli investimenti realizzati attraverso i PPP abbiano un impatto sui conti pubblici, in particolare attraverso la voce "Investimenti fissi lordi" dei Conti Nazionali.

L'ISTAT è incaricato di condurre un'analisi classificatoria ex post dei contratti di PPP, in conformità alla definizione stabilita dal Regolamento della Commissione Europea (CE) n. 549/2013, noto come SEC 2010. Tale attività si inserisce nel quadro normativo europeo e nazionale, che richiede una rigorosa valutazione dei rischi e delle caratteristiche contrattuali per determinare la corretta classificazione statistico-contabile degli accordi di PPP come *on balance sheet* (ON) *o off balance sheet* (OFF).

Le classificazioni di Contabilità Nazionale, intese come schema contabile di riferimento a livello internazionale ed europeo, si basano su quanto definito da:

1. Regolamento della Commissione Europea (CE) n. 549/2013 c.d. SEC2010;
2. Decisione dell'Ufficio statistico delle comunità europee (Eurostat) dell'11 febbraio 2004;
3. Guida PPP Epec – Eurostat del 2016[12];
4. Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) ed. 2022[13].

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[14].

La Commissione Europea (CE) tramite l'Ufficio di Statistica della Commissione Europea (Eurostat) vigila se le misure nazionali di recepimento del diritto UE siano complete e se rispondono agli obiettivi fissati in ambito europeo dagli Stati membri. La non conformità alle

[11] 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 2025.

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

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

[14] 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 ha applicato correttamente il diritto dell'UE, ivi incluso il mancato recepimento di una direttiva.

regole europee può determinare l'avvio di una procedura di infrazione formale nei confronti dello Stato membro.

Le indicazioni tratte dai Regolamenti Europei, dalle Guide e dai Manuali, non si prefiggono solo l'obiettivo di omogeneità dei dati utilizzati dagli Istituti Nazionali di Statistica dei rispettivi Stati europei ma hanno lo scopo anche di rendere l'utilizzo dello strumento del PPP 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 monitoraggio quali-quantitativo dei contratti PPP[15] 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. In particolare, l'Istat ne definisce la classificazione statistica al fine di quantificarne l'impatto in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

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

In generale i contratti PPP, 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.

[15] L'Istat si occupa e ha la responsabilità di monitorare e classificare non solo i contratti di Partenariato Pubblico Privato (PPP), ma anche gli Energy Performance Contract (EPC) e le Concessioni per la costruzione e la gestione di *asset* pubblici.

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

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

- la Pubblica Amministrazione (PA) 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. Il MGDD 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.

Le prime indicazioni sulla rappresentazione contabile delle concessioni, e più in generale del PPP, sono state fornite dalla "Decisione dell'Eurostat dell'11 febbraio 2004" (d'ora in avanti, Decisione) 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 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'analisi dei rischi risulta che:

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

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

Nel prosieguo del paragrafo si presentano i principali risultati delle analisi svolte sui contratti di PPP attraverso il monitoraggio quali-quantitativo condotto dall'Istat alla data del 31/12/2024, applicando le definizioni/classificazioni del Sistema Europeo dei Conti[16].

Fino al 31 dicembre 2022, i documenti utilizzati per le analisi classificatorie (in modo particolare i Contratti e i Piani economico 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, convertito con modificazioni dalla 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[17] 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[18] 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, della Legge n. 160 del 2019).

Da ultimo, inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 175, comma 7, del D.Lgs. n. 36 del 2023 "*(…) gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere le informazioni sui contratti stipulati che prevedono la realizzazione di opere o lavori, quale condizione di efficacia"* mediante il suddetto portale.

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.

[16] Regolamento CE n. 549/2013 (SEC 2010).
[17] Sul Portale web PPP sono disponibili anche i contratti di concessioni per la costruzione e la gestione, concessioni di servizi, contratti di rendimento energetico (energy performance contract - EPC) di cui i concedenti pubblici ne hanno dato evidenza.
[18] 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

Il monitoraggio PPP dell'ISTAT

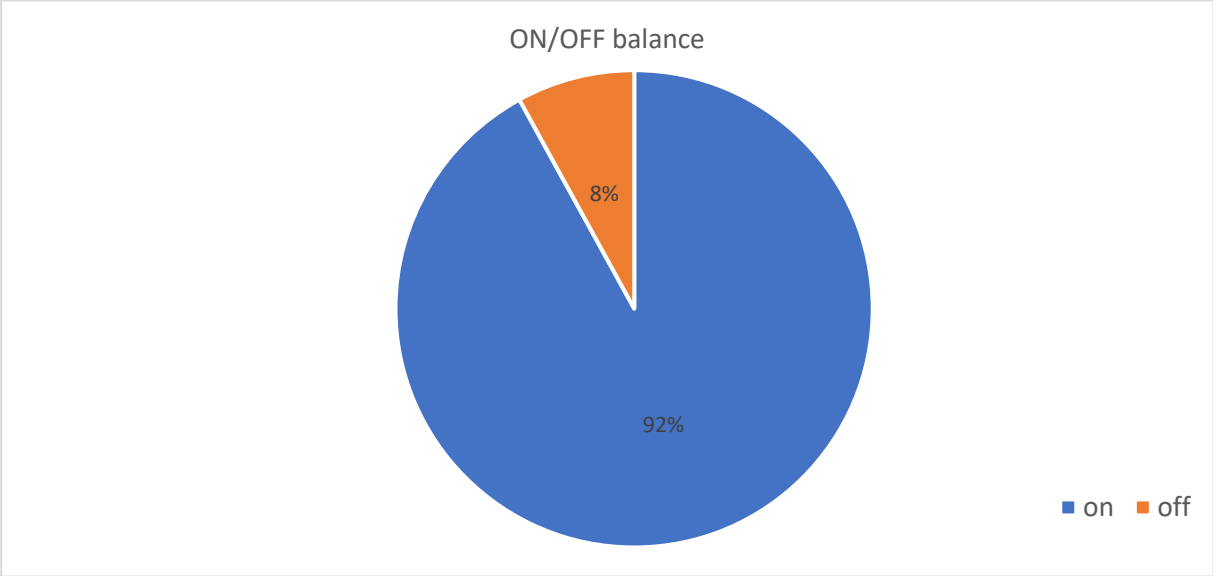
1. Introduzione

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

2. Dati sui PPP

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

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



Fonte: elaborazioni ISTAT

Le operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) oggetto di monitoraggio da parte dell'Istat interessano una molteplicità di settori economici. Nello specifico, si registrano 41 progetti nel settore sanitario, 8 nell'ambito dello sviluppo urbano, 6 nel settore dei trasporti (di cui 5 riconducibili al trasporto urbano), 6 nel comparto energetico, 11 nei servizi sociali, 11 nell'edilizia scolastica, 5 in ambito universitario, 4 nel settore portuale, 2 in quello istituzionale e, infine, 6 nei settori relativi alle reti e all'ambiente (cfr. Figura 2).

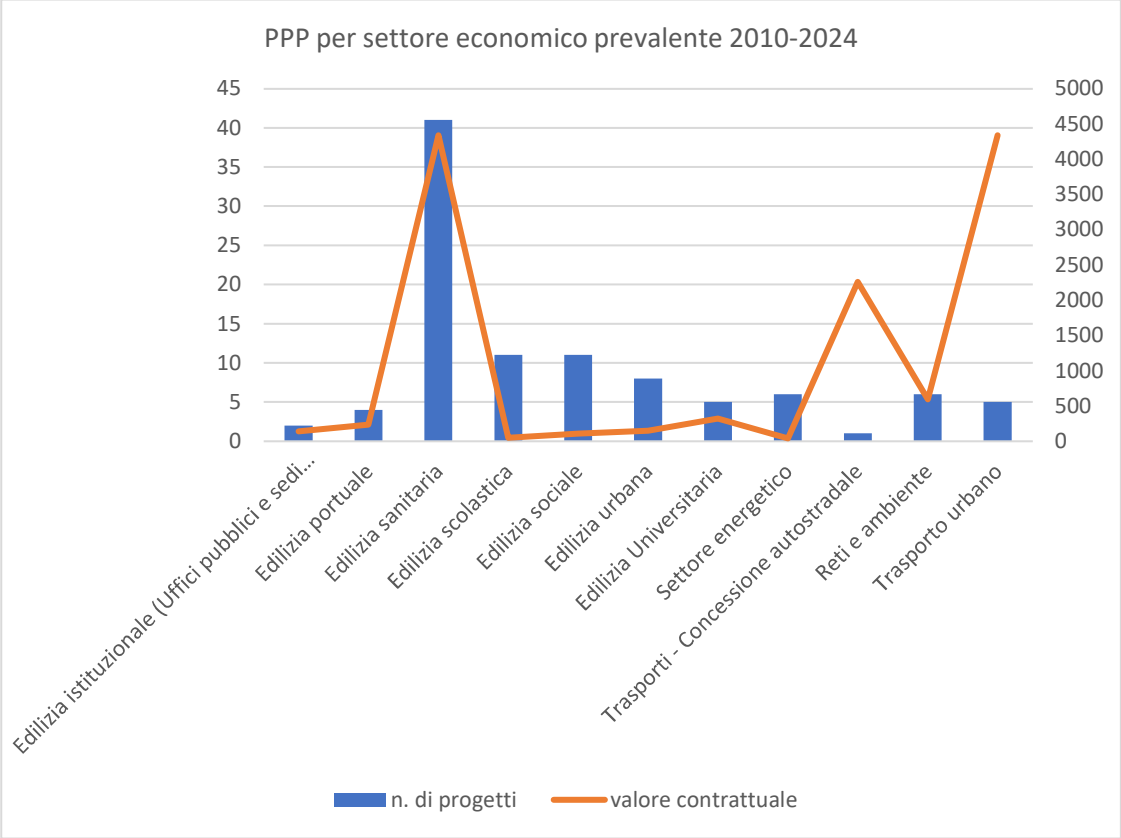
Tra le operazioni monitorate, i progetti di maggiore dimensione economica — ossia quelli con un valore contrattuale superiore ai 100 milioni di euro — risultano prevalentemente concentrati nel settore sanitario e nelle infrastrutture di mobilità, in particolare nella realizzazione e nella manutenzione di infrastrutture stradali, portuali e metropolitane. In termini di incidenza economica complessiva, i progetti di trasporto urbano si configurano come preponderanti: 5 contratti raggiungono un valore complessivo di circa 4,4 miliardi di euro.

Nel biennio 2022 - 2024, sono stati analizzati 4 nuovi contratti di PPP di importo rilevante, ciascuno con un valore superiore ai 100 milioni di euro. 2 di essi riguardano il settore sanitario e ammontano complessivamente a circa 400 milioni di euro; gli altri 2 sono riferibili al settore delle reti e dell'ambiente, con un valore totale pari a circa 500 milioni di euro.

Accanto a queste operazioni di ampia portata, si registra la presenza di interventi di dimensioni più contenute, principalmente orientati alla manutenzione e gestione di infrastrutture locali quali cimiteri, edifici scolastici e parcheggi. Tali progetti ammontano complessivamente a trenta contratti, caratterizzati da un valore medio pari a circa 10,1 milioni di euro.

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

Figura 2: Partenariati pubblico-privati per settore economico prevalente (2010-2024), numero di progetti e valore contrattuale di investimento (mln di euro)



Fonte: elaborazioni ISTAT

Con riferimento alla tipologia di amministrazione aggiudicatrice, l'analisi delle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) evidenzia un'evoluzione significativa nella distribuzione dei contratti in base alla natura del soggetto concedente. A partire dalla fine del 2022, si registra un aumento rilevante del numero di contratti sottoscritti dai Comuni, che giungono a rappresentare il 41% del totale, in crescita rispetto al 38% calcolato sull'intero periodo 2010-2024. Questo dato riflette una progressiva intensificazione del ricorso al PPP da parte delle amministrazioni locali.

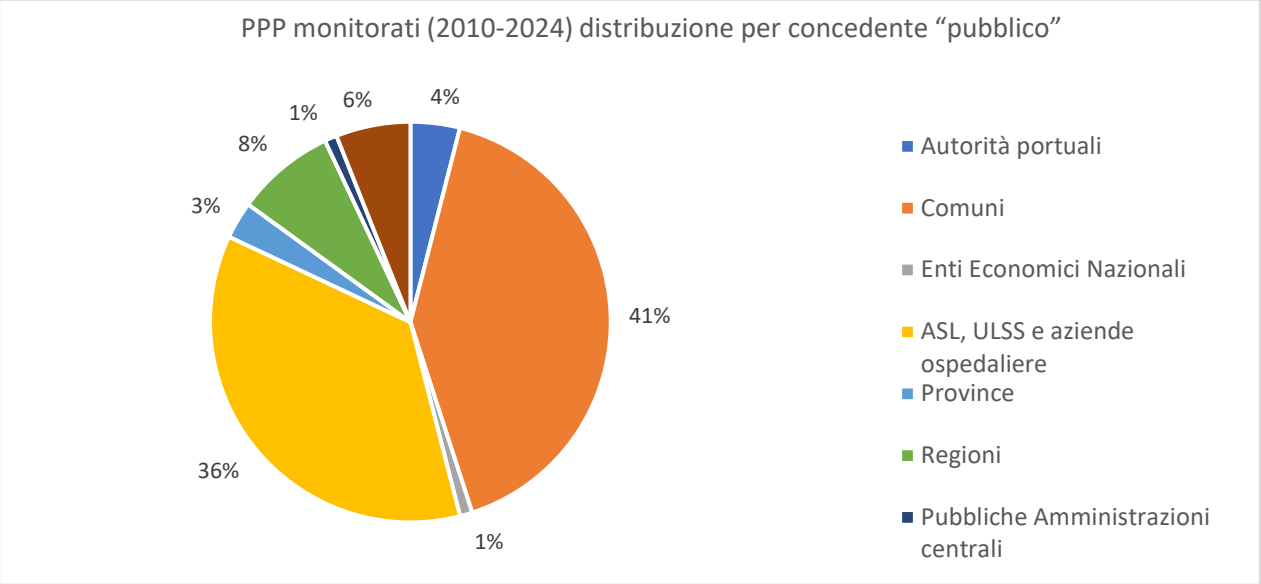
Al contrario, si osserva una contrazione del peso relativo delle aziende sanitarie locali (ASL), delle unità locali socio-sanitarie (ULSS) e delle aziende ospedaliere. Tali soggetti, che nel periodo 2010-2022 rappresentavano il 48% del totale dei contratti monitorati, nel periodo 2010-2024 rappresentano il 36% del totale dei contratti monitorati.

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

Si segnala, inoltre, una tendenza emergente alla diversificazione dei soggetti concedenti. In particolare, è in aumento la partecipazione alle operazioni di PPP da parte di autorità portuali, università e altre amministrazioni pubbliche centrali e locali. Questo fenomeno, sebbene ancora marginale in termini assoluti, evidenzia un progressivo ampliamento dell'ambito settoriale e istituzionale di applicazione dei PPP, con potenziali implicazioni in termini di innovazione progettuale e di diffusione di buone pratiche inter-istituzionali.

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

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

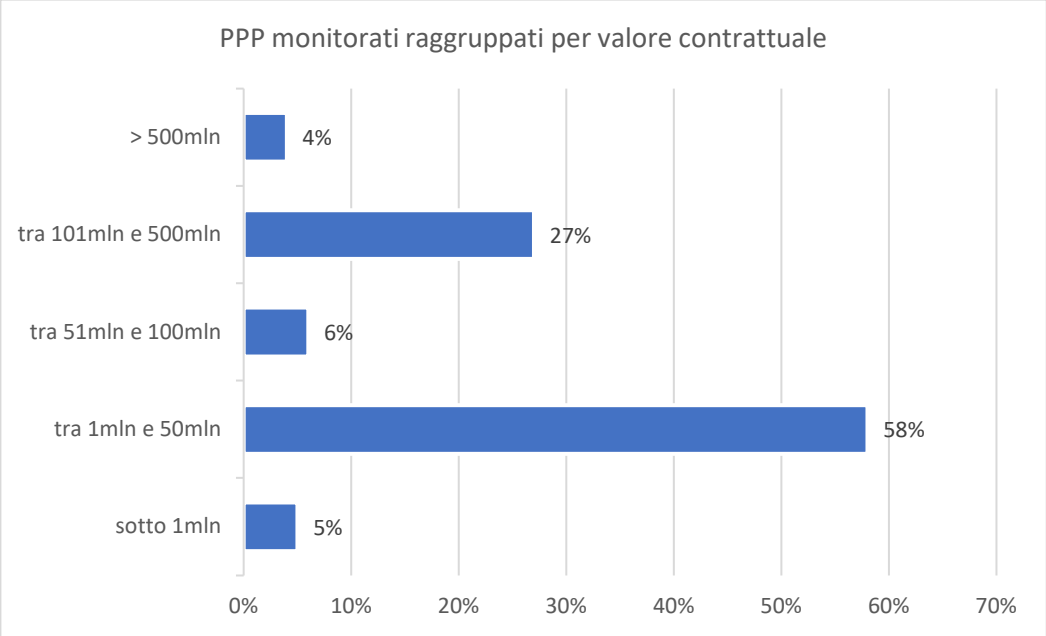


Fonte: elaborazioni ISTAT

Con riferimento al valore economico dei singoli contratti, la Figura 4 mostra che la maggior parte delle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) analizzate si concentra nella fascia dei progetti di piccola e media entità. In particolare, emerge una prevalenza di contratti con un valore inferiore ai 50 milioni di euro, a conferma del fatto che, nonostante la rilevanza di alcuni interventi di ampia scala, il mercato dei PPP in Italia è tuttora caratterizzato da una struttura frammentata, con un'alta incidenza di progetti di dimensione contenuta.

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

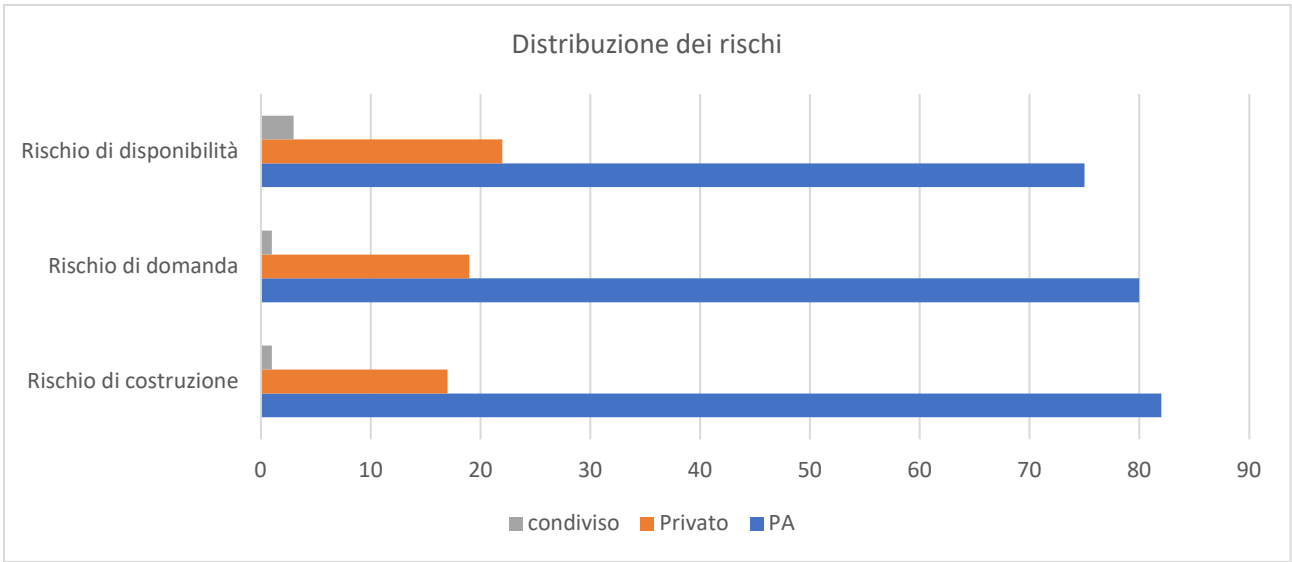
Figura 4: Valore contrattuale di investimento (in valore %)



Fonte: elaborazioni ISTAT

Per quanto concerne la distribuzione dei rischi, la Figura 5 evidenzia come, nella maggior parte dei contratti analizzati, i rischi relativi alla domanda, alla costruzione e alla disponibilità risultino prevalentemente a carico del partner pubblico (PA).

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



Fonte: elaborazioni ISTAT

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

E-mail: 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/it/il-partenariato-pubblico-privato

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