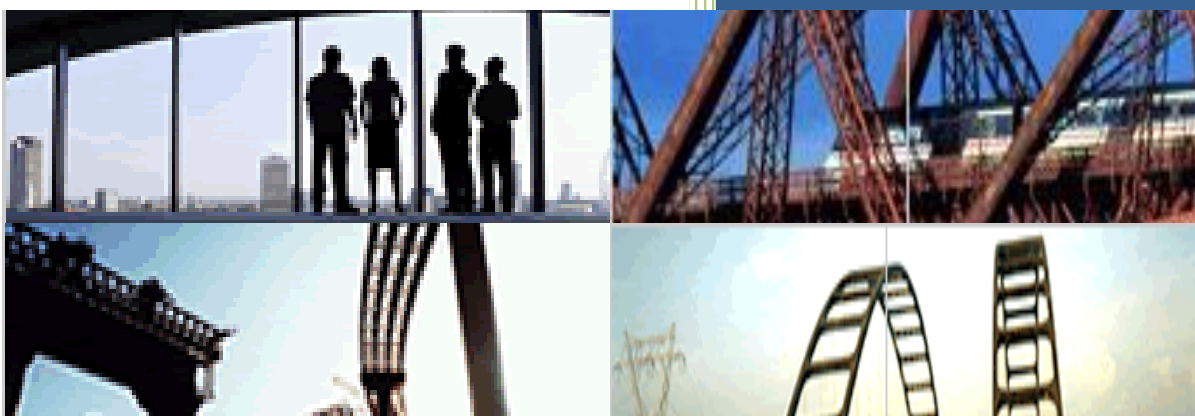


2025

Orizzonte PPP - n. 3

Notizie e approfondimenti su PPP e *Project Finance*
quadrimestrale



Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica
Economica

settembre – dicembre 2025

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

Sommario

PPP: uno strumento per lo sviluppo e la coesione territoriale

di Massimiliano Fedriga, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Notizie

- Brasile: aggiudicata la gara per la realizzazione in PPP del nuovo Complesso Sanitario di Belo Horizonte
- Il T.A.R. Cagliari dettaglia la differenza tra verifica di anomalia dell'offerta e valutazione di congruità del P.E.F.
- Intelligenza artificiale e PPP: la visione dell'UNECE
- Pubblicati sul sito web del Dipe, nella sezione dedicata, esempi di PPP realizzati
- T.A.R. Toscana n. 1488/2025: i criteri di aggiudicazione delle concessioni nel d.lgs. n. 36/2023
- ANAC: no al criterio del costo fisso nelle concessioni e nei project (Parere di precontenzioso n. 374 del 1° ottobre 2025)
- Concessioni: controversie sul riequilibrio del PEF tra le competenze del giudice ordinario (Consiglio Giustizia amministrativa Sicilia, 22 ottobre 2025, n. 792.)
- La sentenza della Corte Costituzionale n. 147 del 2025

Approfondimenti

- La nuova regolazione del sistema tariffario delle concessioni autostradali: primi elementi (P. Balzarini, C. Regoliosi e G. Surdi)
- La prelazione in favore del promotore nelle operazioni di PF: panoramica sull'istituto e profili di legittimità (C. Contessa)

PPP: uno strumento per lo sviluppo e la coesione territoriale

di Massimiliano Fedriga, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

In un momento storico in cui la programmazione pubblica è chiamata a misurarsi con obiettivi di crescente complessità, il Partenariato Pubblico Privato (di seguito anche «PPP») si conferma uno strumento strategico attraverso il quale valorizzare capacità amministrativa, qualità progettuali e innovazione gestionale.

È noto che il PPP non può essere ricondotto a un semplice strumento procedurale per la realizzazione di opere o per l'erogazione di servizi pubblici, ma che attraverso di esso l'azione amministrativa assume una configurazione più articolata e dinamica, che valorizza il contributo dei soggetti privati all'interno di un quadro di regole pubbliche, rafforzando la capacità delle Istituzioni di programmare, realizzare e gestire interventi complessi.

Studi e analisi della letteratura settoriale evidenziano come il valore del PPP dipenda dalla capacità delle Pubbliche amministrazioni di governare l'intero ciclo progettuale e assicurare trasparenza e responsabilità nei processi decisionali, perseguendo obiettivi di efficacia, efficienza e sostenibilità¹. Ciò risultava già evidente nel *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni* (COM (2004) 327)², in cui si evidenziava l'esigenza di armonizzare i PPP con i principi del mercato interno, della concorrenza e delle norme contenute nelle direttive europee sui contratti pubblici, sottolineando l'importanza di una chiara allocazione dei rischi e di una *governance* efficiente.

Le evidenze emerse a livello europeo nel corso del tempo, unitamente ai dati statistici e alle linee di indirizzo elaborate da Eurostat e dall'*European PPP Expertise Centre* (EPEC)³, confermano come la corretta impostazione e gestione delle operazioni di partenariato pubblico-privato richieda una attenta e sistematica valutazione del loro impatto sui saldi di finanza pubblica. È fondamentale che la valutazione dei progetti PPP non solo rispetti i vincoli di bilancio e le normative europee, ma garantisca anche la sostenibilità economico-finanziaria a lungo termine e la capacità di generare valore pubblico. Per questo, è necessario rafforzare i processi decisionali *ex ante* con analisi approfondite sui costi e benefici, sulla gestione dei rischi e affiancare un monitoraggio continuo e strutturato durante tutta l'attuazione degli interventi. Qui il supporto delle strutture tecniche regionali, anche in raccordo con i competenti uffici europei e nazionali, rappresenta un fattore decisivo per mitigare i rischi e rafforzare la credibilità dell'azione pubblica nei confronti dei cittadini e degli operatori economici.

Le Regioni, per loro stessa natura e per le competenze loro attribuite in settori strategici quali la sanità, i trasporti, l'edilizia pubblica, l'energia, sono chiamate a svolgere un ruolo attivo e qualificato nel governo dei partenariati pubblico-privati. Esse non si configurano unicamente come soggetti attuatori o stazioni appaltanti, ma sempre più come promotori di modelli di *governance* multilivello capaci di integrare la dimensione territoriale con quella europea e nazionale, anche fornendo un contributo rilevante nella

¹ Sul punto, si veda la recente *Relazione sull'attività svolta dal DIPE-Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'anno 2024 in materia di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto*.

² La Comunicazione della Commissione europea è reperibile al seguente link:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A52004DC0327>

³ https://www.eib.org/files/epec/epec_the_guide_to_guidance_it.pdf

definizione del quadro normativo e regolatorio. Ed è proprio in tale ottica che assume rilievo il confronto interistituzionale e, in particolare, la cooperazione interregionale, che nell'ordinamento italiano trova la sua massima espressione nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (di seguito anche «Conferenza»)⁴, quale organismo di coordinamento politico volto al raggiungimento di posizioni e indirizzi condivisi da rappresentare agli organi centrali dello Stato e alle Istituzioni dell'Unione europea. La Conferenza, peraltro, è stata istituzionalizzata il 6 dicembre 2022 come «organo comune» delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'articolo 117, comma 8, della Costituzione⁵. È in questa sede che posizioni comuni sul PPP e la promozione di interventi di semplificazione procedimentale possono contribuire in modo significativo a ridurre le asimmetrie applicative e a favorire un utilizzo più uniforme ed efficace dell'istituto sull'intero territorio nazionale, in coerenza con gli indirizzi europei e in modo da accrescere la certezza del diritto, la prevedibilità dei rischi e l'attrattività per gli operatori economici.

In questa prospettiva, la semplificazione diviene essa stessa politica pubblica, funzionale a rendere il PPP uno strumento realmente accessibile e competitivo nel confronto con altre modalità di affidamento e finanziamento.

Ciò considerato, nell'ambito di una riflessione sul tema del PPP, a meritare attenzione è anche la sostenibilità economica delle opere realizzate in partenariato e la loro effettiva capacità di remunerarsi nel tempo. L'esperienza maturata nei diversi contesti territoriali evidenzia come il buon funzionamento di un'operazione di PPP sia strettamente correlato alla chiarezza del modello di remunerazione e alla sua coerenza con la natura dell'opera e del servizio reso. In termini generali, laddove l'infrastruttura o il servizio siano in grado di generare flussi di cassa stabili e prevedibili, il partenariato pubblico-privato può esprimere appieno il proprio potenziale, contribuendo a ridurre la pressione sulle risorse pubbliche e a garantire elevati standard qualitativi nella gestione.

Tuttavia, tale presupposto non si realizza in modo uniforme nei diversi settori di intervento. In ambiti caratterizzati da una limitata capacità di autofinanziamento, come alcune infrastrutture sociali o servizi a forte valenza pubblica, il ricorso al PPP pone con maggiore evidenza il tema della disponibilità delle risorse pubbliche e della necessità di modelli adeguati di sostegno finanziario. In questi casi, il partenariato non può essere inteso come una soluzione meramente sostitutiva del finanziamento pubblico, ma come uno strumento che richiede un'attenta calibrazione dei meccanismi di riequilibrio, al fine di preservare l'interesse generale e la sostenibilità complessiva dell'operazione. È qui che le Regioni sono chiamate a svolgere una funzione di indirizzo e coordinamento particolarmente rilevante, in ragione della loro prossimità ai bisogni dei territori e della responsabilità esercitata nella programmazione di settori strategici nei quali il PPP trova più frequente applicazione.

In altre parole, nell'ambito delle proprie competenze di programmazione e coordinamento, e in coerenza con la pianificazione nazionale, le Regioni contribuiscono a individuare i settori e gli ambiti nei quali il partenariato risulti maggiormente adeguato, nonché a definire condizioni quadro volte a favorire la sostenibilità economico, ferma restando la tutela delle finalità pubbliche perseguite.

⁴ Si veda al riguardo il volume dal titolo *“1981-2021. 40 anni di leale collaborazione istituzionale”*, edito da Di Maso, Roma, 2021, realizzato dal CINSEDO-Centro Interregionale Studi e Documentazione della Conferenza delle Regioni.

⁵ Si tratta dell'*Intesa per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome come organo comune incaricato di elaborare e definire gli accordi, le intese, le posizioni comuni e le forme di coordinamento*, Monza, 6 dicembre 2022, pubblicata sul sito istituzionale della Conferenza:

<https://www.regioni.it/cms/file/Image/upload/CR-2022.12.06-Intesa.pdf>

Il PPP si configura, quindi, come uno strumento strategico idoneo a sostenere lo sviluppo territoriale, a condizione che il suo impiego rientri in una programmazione pubblica condivisa. Le Regioni possono orientare il ricorso al PPP verso interventi capaci di generare effetti moltiplicativi sull'economia locale, promuovendo l'innovazione dei servizi e il potenziamento delle infrastrutture. Resta tuttavia necessario considerare le criticità associate all'attuazione del PPP nei diversi contesti regionali, quali la disomogeneità delle capacità amministrative, la complessità procedimentale, la variabilità delle condizioni economico-finanziarie e la differente attrattività dei progetti per il mercato, fattori che possono incidere in misura significativa sull'efficacia degli interventi. Il PPP si consolida quale strumento ordinario e strutturale dell'azione amministrativa, la cui effettività dipende in larga misura dalla qualità della regolazione e dalla capacità delle Istituzioni di coniugare semplificazione, certezza del diritto e salvaguardia dell'interesse generale.

Se adeguatamente gestito, il PPP può svolgere un ruolo fondamentale nel rafforzare la coesione territoriale, supportare la modernizzazione della Pubblica Amministrazione e promuovere una *governance* multilivello efficace ed efficiente. In questo contesto, tale modello contribuisce non solo all'ottimizzazione delle risorse e delle competenze, ma anche al miglioramento della capacità delle Istituzioni, e in particolare delle Regioni, di perseguire politiche di sviluppo equilibrato e sostenibile, nel rispetto delle regole dettate dal legislatore europeo. In tale quadro, la semplificazione assume un significato ulteriore: essa non è soltanto un'esigenza interna di buona amministrazione, ma una condizione per garantire competitività del sistema-Paese, attrattività per gli investitori e allineamento agli standard europei di efficienza e trasparenza.

Notizie

Brasile: aggiudicata la gara per la realizzazione in PPP del nuovo Complesso Sanitario di Belo Horizonte.

Il Consorzio Hope Health, formato dalle società Integra Brasil, Oncomed Center for Prevention and Treatment of Neoplastic Diseases e B2U Participações, si è aggiudicato a settembre 2025 la gara per la realizzazione, con la formula del Partenariato Pubblico-Privato (PPP), del nuovo Complesso Sanitario di Belo Horizonte.

Il PPP comprende la costruzione, l'equipaggiamento, la gestione, la manutenzione e la fornitura di servizi di supporto non essenziali, noti come servizi "grey coat". Attraverso una nuova, moderna e integrata infrastruttura, il Complesso Sanitario offrirà assistenza ospedaliera specialistica in oncologia, malattie infettive, pediatria, ematologia, maternità e salute della donna, oltre a integrare i servizi essenziali di sorveglianza epidemiologica e sanitaria del Laboratorio Centrale di Salute Pubblica del Minas Gerais (LACEN-MG). La struttura offrirà 532 posti letto, di cui 110 in terapia intensiva, oltre a

13 sale operatorie distribuite in oltre 60 ambulatori.

Il complesso sarà costruito sul sito dell'ex ospedale Galba Veloso, nella regione di Gameleira, unendo cinque unità sanitarie: l'ospedale Alberto Cavalcanti, l'ospedale pediatrico João Paulo II, l'ospedale Eduardo de Menezes, l'ospedale di maternità Odete Valadares e il Laboratorio Centrale di Salute Pubblica (Lacen-MG) di Funed.

L'obiettivo è garantire un'erogazione più agile e di qualità dei servizi di sanità pubblica per gli utenti del Sistema Sanitario Unificato (SUS). Il PPP mira a ottenere miglioramenti in termini di efficienza e innovazione nella gestione e nell'esecuzione dei servizi, sulla base di contratti guidati da obiettivi di prestazione e indicatori di risultato.

L'offerta vincente ha previsto uno sconto del 13,03% sul valore base dell'offerta.

Il contratto prevede un valore complessivo di 2,4 miliardi di real (R\$) per il periodo di concessione

di 30 anni. Per realizzare il progetto, il concessionario dovrà costituire una società di scopo con un capitale sociale minimo di 27,5 milioni di R\$. Il progetto riceve 350 milioni di R\$ di finanziamenti pubblici, di cui 267,7 milioni provenienti dall'Accordo per le Misure di Riparazione per i danni di Brumadinho.

Il programma prevede l'inizio delle attività per il 2029. Per promuovere la partecipazione pubblica, approfondire il dibattito e migliorare il progetto, la bozza del bando di gara, il contratto e i suoi allegati sono stati resi disponibili sul sito web della Consultazione Pubblica dello Stato del Minas Gerais.

I documenti, in fase di progressivo aggiornamento, sono consultabili al link <https://www.fhemig.mg.gov.br/parcerias/ppp-complexo-de-saude-hope#publicacoes-e-avisos-hope>

Il T.A.R. Cagliari dettaglia la differenza tra verifica di anomalia dell'offerta e valutazione di congruità del P.E.F.

Con la sentenza n. 972, pubblicata il 04.11.2025, la I sezione del T.A.R. Cagliari ha analizzato e declinato le differenze tra il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta e il vaglio di adeguatezza e sostenibilità del piano economico e finanziario.

Il Collegio ha rammentato come la verifica di adeguatezza e

sostenibilità del P.E.F. sia finalizzata a "verificare l'equilibrio intrinseco della concessione (cioè che costi, ricavi e durata garantiscano sostenibilità nel tempo)" mentre la verifica dell'anomalia "non riguarda, propriamente, la "congruità dell'offerta" in senso stretto, ma serve ad accertare la fattibilità strutturale dell'operazione".

È stata del pari sottolineata la "natura autonoma e preventiva" della verifica e la sua indispensabilità per la valutazione del P.E.F. (nonché "in prospettiva, per l'efficacia del contratto"), precisando come "nelle concessioni, l'equilibrio economico-finanziario deve risultare dal PEF e non può essere sostituito da giustificazioni tipiche della verifica di

anomalia di cui all'art. 110, avendo le due verifiche carattere autonomo e non sovrapponibile".

Ciò in quanto l'art. 185, comma 5, del Codice dei contratti declina "una verifica ex ante concernente l'equilibrio e il rischio operativo dell'operazione economica" mentre l'art. 110 "delinea l'eventuale successiva fase di verifica in gara della congruità economica dell'offerta (nel caso in cui emergano indizi di anomalia nei singoli elementi dell'offerta)". Secondo il T.A.R., dunque, "la verifica di congruità [...] resta applicabile alle concessioni nei limiti in cui vi sia un'offerta economica da valutare, fermo restando che il controllo preventivo e principale sull'equilibrio dell'operazione è quello di cui all'art. 185, comma 5", il tutto non solo a fronte della centralità del P.E.F. nelle concessioni ma anche perché "il giudizio di anomalia nelle concessioni si traduce in una

valutazione dell'attendibilità ex ante del piano economico-finanziario, alla luce del rischio imprenditoriale assunto dal concessionario, e della sostenibilità globale dell'offerta".

Nelle concessioni infatti "benché [...], sia pacificamente riconosciuta la possibilità di procedere alla verifica dell'anomalia dell'offerta, tale verifica deve essere attuata in tale ambito con "modalità adattate alla peculiarità di tali contratti, nei quali il rischio operativo grava, in tutto o in parte, sull'operatore economico [...]" e ciò in quanto "l'offerta del concorrente, così come risultante dal PEF, deve essere in equilibrio, prescindendo dalla forza economica dell'operatore nel mercato di riferimento, dato che questa non potrebbe mai giustificare un'offerta che si presenti "in perdita" già nella fase di gara per la mancanza di copertura economica di tutte le prestazioni offerte".

Il T.A.R. ha, infine, precisato come "mentre negli appalti di lavori o servizi, può ritenersi ammissibile, a condizioni date, la compensazione interna fra voci di costo perché l'offerta economica è "chiusa" e il rischio economico rimane in capo alla stazione appaltante, nelle concessioni, invece, il rischio operativo è dell'operatore economico; pertanto, l'amministrazione non può accettare un PEF strutturalmente in perdita, nemmeno se l'operatore dichiara di poter sostenere l'iniziativa grazie ad altre attività perché ciò snaturerebbe la logica concessoria, trasformandola in un appalto mascherato", segnalando l'aporia che conseguirebbe ad un diverso argomentare ed invocando, a sostegno, la giurisprudenza formatasi in punto di sottostime presenti nel P.E.F. (Cons. Stato, Sez. V, Sent., 16/09/2025, n. 7333).

Intelligenza artificiale e PPP: la visione dell'UNECE

L'UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) ha acceso i riflettori sulle potenzialità dell'intelligenza artificiale (IA) nell'ambito dei progetti sviluppati con la formula del partenariato pubblico-privato (PPP). L'ente internazionale gioca un ruolo attivo nell'aiutare i governi a rafforzare le proprie competenze nell'identificazione, nella negoziazione, nella gestione e nell'attuazione di PPP di successo.

I progetti di partenariato pubblico-privato, notoriamente complessi, richiedono tempi di realizzazione spesso lunghi e comportano costi di transazione elevati. Per affrontare queste criticità, l'UNECE ha lanciato una nuova serie di "Policy Brief", finalizzata a valutare come l'IA possa contribuire a ridurre i costi e accelerare i processi di

costruzione, migliorando l'efficienza e l'efficacia.

Secondo la prima *policy brief* pubblicata "Introduction to the series", l'intelligenza artificiale deve essere vista come un supporto all'expertise umana, e non come una sostituzione completa. L'IA può infatti diventare uno strumento prezioso per il monitoraggio dei progetti lungo tutto il ciclo di vita, contribuendo al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs).

La serie di *Policy Brief* sarà accompagnata da webinar e podcast, con la partecipazione di esperti provenienti da governi, dal settore privato, dal mondo accademico, dalla società civile e da organizzazioni internazionali. Tra i temi affrontati ci saranno i vantaggi e gli svantaggi dell'utilizzo dell'IA nei PPP, il suo

impiego attuale e il potenziale nell'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali, nella generazione di report e nell'analisi dei dati.

Gli approfondimenti futuri esploreranno il ruolo dell'IA nelle diverse fasi dello sviluppo infrastrutturale, evidenziandone il contributo all'innovazione, all'efficienza, alla resilienza e alla sostenibilità, oltre ai rischi e alle sfide da considerare. Verrà analizzato, tra l'altro, l'impatto dell'IA su: (i) processi decisionali, migliorandone rapidità e accuratezza; (ii) modelli finanziari sofisticati, a supporto della pianificazione dei progetti; (iii) politiche di comunicazione e coinvolgimento degli stakeholder, favorendo collaborazione, trasparenza e rispetto della privacy.

Per un uso efficace dell'IA nei PPP è necessaria una strategia chiara che copra tutte le fasi del progetto, garantisca la qualità e l'accuratezza dei dati, permetta di spiegare i risultati ottenuti e

assicuri la tutela di *privacy*, riservatezza e *cybersecurity*.

L'intelligenza artificiale rappresenta non solo un avanzamento tecnologico, ma anche un cambiamento culturale, che richiede un approccio

graduale e consapevole. Se utilizzata con attenzione, può diventare un'opportunità concreta di miglioramento e crescita nei progetti infrastrutturali pubblici e privati.

Pubblicati sul sito web del Dipe, nella sezione dedicata, esempi di PPP realizzati

Il Dipe, dopo aver analizzato le operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) caricate nel portale istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato ai fini del monitoraggio e averne pubblicato i risultati nella relazione annuale sull'attività svolta dal Dipe nell'anno 2024, ha avviato un'ulteriore attività di approfondimento. In particolare, è stata condotta una ricerca a campione sui progetti già realizzati, selezionati all'interno della banca dati con l'obiettivo di rappresentare la diffusione del PPP lungo tutto il territorio nazionale e nei diversi ambiti di intervento, offrendo così una panoramica il più possibile eterogenea. Per "progetti realizzati" si intendono le operazioni che hanno completato la fase di investimento, superato il

collaudo e avviato la gestione. Sul sito del Dipe, nella sezione dedicata al partenariato pubblico-privato, sono stati pubblicati i primi sette progetti individuati, che mostrano come questo strumento sia in grado di coniugare l'interesse pubblico - espresso nel soddisfacimento di bisogni collettivi - con l'iniziativa imprenditoriale. I progetti selezionati riguardano un canile comunale, due impianti sportivi, un centro di produzione pasti con la riqualificazione dei refettori scolastici, un parcheggio, un centro polifunzionale socio-sanitario e un intervento di riqualificazione energetica di un impianto di pubblica illuminazione. Per ciascun progetto sono indicati il settore di riferimento, una breve descrizione dei servizi offerti e

una scheda di sintesi contenente le principali informazioni della concessione, quali la normativa applicabile, il valore dell'investimento e della concessione e la durata contrattuale. Nell'ambito di questa attività, gli enti concedenti hanno collaborato con il Dipe per integrare e verificare i dati oggetto della pubblicazione. L'intento del Dipartimento è quello di proseguire nell'analisi dei nuovi progetti caricati, anche alla luce dell'obbligo previsto dall'articolo 175, comma 7, del decreto legislativo n. 36 del 2023 ai fini dell'efficacia dei contratti, al fine di dare evidenza delle potenzialità del PPP altresì attraverso casi operativi concreti.

T.A.R. Toscana n. 1488/2025: i criteri di aggiudicazione delle concessioni nel d.lgs. n. 36/2023

Il TAR Toscana, con la sentenza n. 1488 del 16 settembre 2025, ha affrontato il tema dei criteri di aggiudicazione di un contratto di concessione, pronunciandosi in merito alla necessità o meno che l'offerta economica indichi i costi della manodopera e gli oneri della sicurezza.

Il Collegio ha innanzitutto rilevato come la giurisprudenza, già in relazione a fattispecie disciplinate dal previgente d.lgs. n. 50/2016 (il cui art. 164, comma 2, per le procedure di

aggiudicazione di contratti di concessione, richiamava, "*per quanto compatibili*", le disposizioni relative ai criteri di aggiudicazione degli appalti), avesse escluso per le concessioni, a differenza dei contratti passivi di appalto, la necessaria applicazione della norma di cui all'art. 95, comma 10, vista la differenza strutturale tra i due rapporti, il peso economico assunto nei secondi dal costo del lavoro e l'attinenza di tali costi e oneri a un profilo non

specificamente riferibile ai criteri di aggiudicazione (ex multis Cons. Stato, sez. V, 24 giugno 2020, n. 4034; sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1911).

Tali approdi hanno trovato conferma nell'attuale quadro normativo (cfr. gli artt. 182 e ss. del d.lgs. n. 36/2023). In particolare, l'art. 183 stabilisce che le concessioni sono aggiudicate "*sulla base dei criteri di aggiudicazione stabiliti dall'ente concedente*", purché l'offerta risponda ai requisiti minimi da

quest'ultimo prescritti e l'operatore possenga i requisiti di capacità tecnica e professionale ed economico-finanziaria e non sia escluso dalla partecipazione ai sensi degli artt. 94 e 95 del Codice. Il successivo art. 185 reca la specifica disciplina dei criteri di aggiudicazione delle concessioni, prevedendo, al comma 1, che esse siano aggiudicate sulla base di criteri oggettivi, tali da assicurare una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'ente concedente. I criteri di

aggiudicazione *“sono connessi all'oggetto della concessione e non attribuiscono una incondizionata libertà di scelta all'ente concedente. Essi includono, tra l'altro, criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione. Tali criteri sono accompagnati da requisiti che consentono di verificare efficacemente le informazioni fornite dagli offerenti. L'ente concedente verifica la conformità delle offerte ai criteri di aggiudicazione”* (comma 2).

Le disposizioni del d.lgs. n. 36/2023, a differenza del d.lgs. n. 50/2016, non rinviando ai criteri di aggiudicazione degli appalti di cui all'art. 108 del Codice e, in

particolare, al suo comma 9, ai sensi del quale nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Tale ultima regola, espressamente operante in materia di appalti, non trova dunque necessaria applicazione anche in materia di concessioni, potendo l'ente concedente discrezionalmente decidere, entro i margini consentiti dagli artt. 182 e ss., se farvi ricorso o meno.

ANAC: no al criterio del costo fisso nelle concessioni e nei project (Parere di precontenzioso n. 374 del 1 ottobre 2025)

L'aggiudicazione delle concessioni mediante project financing richiede la necessaria applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con imprescindibile considerazione dell'elemento prezzo. L'azzeramento del punteggio economico risulta illegittimo poiché snatura la struttura dell'istituto concessorio e contrasta con il modello di equilibrio economico-finanziario proprio del partenariato pubblico-privato.

L'ANAC ha chiarito che la previsione dell'articolo 108, comma 5, del D.Lgs. n. 36/2023 – che consente l'azzeramento del punteggio del prezzo quando la componente qualitativa assume rilevanza prevalente – trova applicazione esclusiva negli appalti di lavori, forniture o servizi dove la stazione appaltante intende privilegiare la qualità. Tale facoltà non si estende alle concessioni, nemmeno se affidate tramite project financing. Le concessioni presentano infatti caratteristiche peculiari, derivanti dalla diversa

natura della fonte di ricavo e dalla necessità di verificare la sostenibilità economico-finanziaria dell'offerta. L'esclusione del parametro prezzo compromette il principio fondamentale dell'equilibrio e rende inadeguata la valutazione comparativa delle proposte.

L'Autorità ha evidenziato le specificità dell'affidamento in project financing, che richiede un PEF asseverato e una configurazione del rischio che presuppongono necessariamente parametri economici per orientare la valutazione delle offerte in competizione. Limitare la valutazione alla sola qualità, significa trascurare che l'offerta economica influisce in maniera significativa su elementi cruciali quali durata contrattuale, struttura tariffaria, eventuale contribuzione pubblica, piano degli investimenti e modello di gestione operativa.

L'ANAC ha inoltre osservato che l'eliminazione del punteggio economico produce effetti distorsivi sulla concorrenza, impedendo agli operatori di

calibrare l'offerta economica in relazione alla propria efficienza gestionale e alla propria organizzazione imprenditoriale. L'azzeramento del parametro economico compromette, inoltre, il confronto competitivo tra le offerte dal punto di vista economico e rischia di favorire proposte caratterizzate da minore sostenibilità nel lungo periodo.

L'Autorità ha infine richiamato la disposizione del comma 5 dell'articolo 185, del D.Lgs. n. 36/2023, secondo cui “prima di assegnare il punteggio all'offerta economica la commissione aggiudicatrice verifica l'adeguatezza e la sostenibilità del piano economico-finanziario”. Tale previsione normativa implica che nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulta imprescindibile procedere alla verifica di sostenibilità e adeguatezza del PEF e alla conseguente valutazione e attribuzione del punteggio all'offerta economica.

Concessioni: controversie sul riequilibrio del PEF tra le competenze del giudice ordinario (Consiglio Giustizia amministrativa Sicilia, 22 ottobre 2025, n. 792.)

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Sicilia ha confermato l'orientamento del giudice di primo grado, stabilendo che le controversie relative al riequilibrio economico-finanziario delle concessioni mediante revisione del Piano Economico Finanziario rientrano nella competenza del giudice ordinario. Tale decisione esclude l'applicazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'articolo 133, comma 1, lettera e) del Codice del processo amministrativo in materia di revisione prezzi.

La ratio della decisione si fonda sulla distinzione tra appalti e concessioni. La giurisdizione esclusiva amministrativa riguarda specificamente la revisione prezzi nei contratti di appalto e, avendo natura eccezionale, non può essere estesa analogicamente alle concessioni, che presentano caratteristiche giuridiche peculiari e una disciplina specifica del riequilibrio economico-finanziario.

Il Consiglio ha chiarito che l'eventuale collegamento dell'istanza di riequilibrio con inadempimenti dell'ente

concedente non modifica il quadro giurisdizionale. Tali inadempimenti attengono infatti alla fase esecutiva del rapporto concessorio, dove l'ente agisce non come autorità pubblica esercitando poteri pubblicistici, ma come soggetto privato in un rapporto paritetico disciplinato dalla convenzione attuativa.

La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, caratterizzata da specialità ed eccezionalità rispetto al riparto ordinario, richiede un'interpretazione restrittiva delle norme che ne delimitano l'ambito, senza possibilità di estensione analogica. Questa impostazione garantisce il rispetto dei principi costituzionali in materia di riparto di giurisdizione.

Oltre a questo argomento, il Consiglio considera anche l'interpretazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo l'articolo 133 del Codice del processo amministrativo, seguendo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, precisando i criteri distintivi per l'individuazione della giurisdizione nelle controversie sulla revisione

prezzi. La giurisdizione amministrativa sussiste solo quando la controversia implichi una valutazione discrezionale di clausole contrattuali rispetto alle quali l'ente appaltante esercita poteri pubblicistici su un piano autoritativo.

Al contrario, quando le clausole definiscono puntualmente e compiutamente un obbligo dell'ente di procedere alla revisione senza margini di valutazione discrezionale, l'ente opera su un piano di parità con il contraente, che diventa titolare di un diritto soggettivo all'adempimento contrattuale. In tali casi, la controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

Questa distinzione assume particolare rilevanza nelle concessioni, dove l'equilibrio economico-finanziario costituisce un elemento strutturale del rapporto e i meccanismi di riequilibrio sono generalmente predeterminati contrattualmente, configurando diritti soggettivi del concessionario piuttosto che situazioni di interesse legittimo soggette al potere discrezionale dell'amministrazione.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 147 del 2025

Con la sentenza n. 147/2025 la Corte Costituzionale ha accolto una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla V Sezione del Consiglio di Stato (con decisione n. 294/2025) e ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità (per violazione di svariati parametri interni e unionali) delle disposizioni interne che - a partire dal D.L. n.

162/2019, art. 13, co. 5 - avevano di fatto sospeso (e per lungo tempo) gli adeguamenti tariffari in favore dei concessionari autostradali il cui periodo regolatorio quinquennale fosse venuto a scadenza prima del 2019. Come si vedrà fra breve, la Corte ha altresì dichiarato in via conseguenziale l'illegittimità costituzionale delle ulteriori

disposizioni (adottate fra il 2020 e il 2022) che, allo stesso modo, erano intervenute in via di urgenza sul tema degli adeguamenti tariffari in ambito autostradale.

Il *giudizio a quo* derivava da una controversia sorta fra la società concessionaria R.A.V. (Raccordo Autostradale Valle d'Aosta) e il concedente Ministero delle

Infrastrutture e dei trasporti (MIT, succeduto *ex lege* all'originaria concedente ANAS) a seguito del rigetto - opposto dal MIT a dicembre del 2019 - dell'istanza formulata dalla concessionaria al fine di sentir riconoscere gli adeguamenti tariffari annuali.

L'istanza era stata respinta dal Ministero il quale aveva osservato che vi ostasse, appunto, la previsione di cui al D.L. n. 162/2019 il quale, per i concessionari autostradali il cui periodo regolatorio annuale fosse già scaduto, differiva il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali fino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei PEF (procedimento il cui *iter* veniva contestualmente 'azzerato' per adeguarsi alla pertinente regolazione dell'ART).

L'impugnativa avverso il diniego ministeriale era stata inizialmente respinta dal TAR ma il Consiglio di Stato (investito dell'appello) aveva rilevato che l'effetto di sostanziale sospensione *sine die* di qualunque adeguamento tariffario (allo stesso tempo indotto ed imposto dal Legislatore) si ponesse in contrasto con i principi in materia di libertà di impresa (sanciti dal Trattato di Roma e dall'articolo 41, Cost.), nonché con ulteriori parametri costituzionali (in particolare: articoli 3, 77 e 97, Cost.). Nel rimettere alla Consulta la richiamata q.l.c., il Consiglio di

Stato estendeva la questione anche alle ulteriori e successive disposizioni (essenzialmente, adottate con decreto-legge fra il 2020 e il 2022) il cui effetto è stato quello di spostare ulteriormente in avanti il termine per l'aggiornamento dei PEF (e, in via mediata, per l'adeguamento delle tariffe).

Con la sentenza in rassegna la Consulta dichiara fondata la questione sollevata dal Cons. Stato con specifico riguardo al contrasto con gli articoli 3, 41 e 97, Cost.

In particolare, attraverso l'adozione delle disposizioni oggetto di impugnativa, lo Stato-Legislatore ha inciso in modo non ragionevole e non equo sull'equilibrio di pattuizioni di contenuto negoziali (quali quelle in materia di esercizio delle concessioni autostradali, affidate al modello c.d. del '*government by contract*'). Nel disporre la modifica dei meccanismi per la revisione dei PEF e - al contempo - la sospensione degli adeguamenti tariffari, il Legislatore ha finito per incidere sfavorevolmente a carico della sola parte privata (e ad esclusivo vantaggio dell'amministrazione pubblica), operando in via legislativa un'ingiustificata alterazione della parità negoziale fra le parti che l'adozione del modulo consensuale di gestione intendeva invece evitare.

La Corte osserva poi che l'alterazione dell'equilibrio tra le parti risulta particolarmente accentuato (e grave) sul versante del rapporto contrattuale che discende dalla concessione, con conseguente lesione dell'art. 41 Cost. Va infatti considerato che, in rapporti di tal genere, proprio per la importanza che essi rivestono e per gli interessi che intendono soddisfare, l'equilibrio contrattuale convenuto fra le parti assume massimo rilievo, in quanto funzionale a rendere l'esercizio della concessione in linea con gli interessi del Paese e nella piena garanzia dell'utenza. Come già accennato, la declaratoria di incostituzionalità viene estesa in via consequenziale (ai sensi della legge n. 87 del 1953, art. 27) alle ulteriori disposizioni (adottate con una sequenza di decreti-legge fra il 2020 e il 2022) che hanno ulteriormente prorogato i termini per l'adeguamento dei PEF e, nelle more, hanno impedito ogni adeguamento tariffario (ovvero hanno riconosciuto ai concessionari autostradali adeguamenti in misura ingiustificatamente ridotta).

Approfondimenti

La nuova regolazione del sistema tariffario delle concessioni autostradali: primi elementi

di Paola Balzarini, Carlo Regoliosi, Giuseppe Surdi

Introduzione

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti ("ART" o "Autorità"), con le delibere nn. 240 e 241 del 19 dicembre 2025, ha innovato significativamente il sistema tariffario di pedaggio delle concessioni autostradali ("Sistema"), pur mantenendosi nel solco dell'impianto regolatorio delineato a partire dal 2017 per le nuove concessioni e, dal 2019, per quelle in essere, a seguito del cosiddetto Decreto "Genova" (cfr. art. 16 del d.l. n. 109/2018, convertito dalla l. 130/2018).

Gli interventi regolatori toccano una molteplicità di aspetti che spaziano dalla ridefinizione del rischio traffico e dell'equilibrio economico-finanziario – con la relativa verifica *ex ante* ed *ex post* della sua conservazione – all'introduzione della distinzione tra immobilizzazioni in corso e immobilizzazioni in essere. Il quadro si estende alla differenziazione dei tassi di remunerazione per diverse poste contabili e regolatorie, alla modifica delle modalità di computo del costo medio ponderato del capitale (WACC) – che di tali tassi rimane il principale –, alla revisione delle cosiddette "poste figurative". Sono, inoltre, ridefiniti gli indicatori e i meccanismi di penalità/premialità legati alla realizzazione degli investimenti e alla qualità e vengono disciplinati profili inerenti, tra gli altri, ai criteri di ammissibilità dei costi operativi delle componenti economiche, alla separazione contabile, agli obblighi informativi in tutte le fasi del rapporto concessorio a fini regolatori. Il Sistema è completato dalla definizione della matrice dei rischi, dall'indicazione delle modalità di determinazione dell'eventuale valore di subentro e dalla regolazione applicabile nel caso "patologico" del

protrarsi della gestione dopo la scadenza della concessione.

Le recenti innovazioni al sistema regolatorio giungono a valle di un articolato percorso istituzionale intrapreso dall'Autorità, che può considerarsi iniziato a fine 2023, con l'avvio della Verifica di impatto della regolazione (VIR) (delibera n. 181/2023), per poi concludersi con le richiamate delibere nn. 240 e 241 del 2025, dopo due tornate di consultazioni¹ e audizioni degli *stakeholder*.

In tale percorso si è innestata la legge 16 dicembre 2024, n. 193 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023*" ("*Legge Concorrenza 2023*") che, in attuazione di specifici obiettivi concordati in sede di definizione del PNRR², ha dettato (al Capo 1, artt. 1-16) disposizioni in tema di riordino delle concessioni autostradali. La normativa in questione ha, tra l'altro, specificato le competenze dell'ART in relazione alle nuove concessioni affidate a decorrere dal 1° gennaio 2025 (nuova lett. g-bis dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 201/2011), distinguendole da quelle relative alle concessioni in essere e affidate fino al 31 dicembre 2024 (lett. g dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 201/2011), ivi incluse la determinazione del sistema tariffario basato sul modello del *price-cap* e la definizione di schemi di bando-tipo (per le gare cui sono tenuti i concessionari) e di convenzione-tipo – queste ultime d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) –. Ha inoltre sancito l'obbligatorietà dell'"*adeguamento del testo convenzionale alle eventuali prescrizioni formulate dall'Autorità*" nell'ambito delle procedure di aggiornamento e revisione dei piani economici finanziari (PEF) delle concessioni vigenti *ex art.* 43, comma 1, del d.l. n. 201/2011.

La Legge Concorrenza 2023 ha ribadito che le tariffe riferite a ciascuna concessione autostradale siano determinate sulla base del sistema di pedaggio definito dall'ART. Tale sistema articola, sotto il profilo regolatorio, le specifiche componenti tariffarie già individuate dal Legislatore sulla scorta della previgente regolazione autostradale

¹ Alle prime due prime consultazioni per la definizione del sistema tariffario di pedaggio relativo alle nuove concessioni autostradali (delibera n. 74/2025) e per l'aggiornamento del sistema tariffario relativo alle concessioni in essere e affidate al 31 dicembre 2024

(delibera n. 75/2025) sono seguite due ulteriori consultazioni (delibere n. 187/2025 e n. 188/2025).

² Interventi M1C2-11 e M1C2-12, inseriti nella Missione 1, Componente 2.

(componente tariffaria di gestione e componente tariffaria di costruzione, di competenza del concessionario; componente tariffaria per oneri integrativi, di competenza dell'ente concedente); tali componenti devono consentire, in particolare, la copertura integrale degli oneri relativi al recupero dei costi di costruzione, manutenzione, esercizio e sviluppo dell'infrastruttura, nonché dei finanziamenti pubblici concessi per la realizzazione del sistema infrastrutturale autostradale a pedaggio, e inoltre dei costi delle opere di adduzione e degli impianti finalizzati al decongestionamento del traffico (art. 12, commi 2 e 3 della l. 193/2024).

In questo quadro, l'Autorità – con le delibere di definizione e di aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio autostradale, rispettivamente, per le nuove concessioni (delibera n. 240/2025) e per le concessioni in essere (delibera 241/2025) – da un lato, ha inteso declinare nella regolazione le novità normative introdotte dal Legislatore e, dall'altro, ha operato una revisione del sistema precedentemente adottato alla luce dell'esperienza operativa maturata negli ultimi anni.

Senza pretesa di esaustività, nel prosieguo (i) vengono analizzati i principali cambiamenti e specificazioni che connotano, ad avviso di chi scrive, l'impostazione del nuovo modello regolatorio; (ii) sono quindi affrontate alcune delle modifiche che, pur presentando un rilievo prevalentemente tecnico, producono effetti di significativa portata; infine (iii) sono esaminati ambiti e modalità di applicazione della nuova regolazione, con particolare riferimento alle concessioni in essere.

Cambiamenti “di fondo”

L'impostazione e le “Finalità” del nuovo sistema regolatorio autostradale sono chiaramente indicate dall'ART nella Misura 3 (Allegato A) di entrambe le delibere, che ne individuano le coordinate teoriche e teleologiche.

In particolare, il punto 1 di tale Misura, da un lato, precisa che il “servizio erogato sulle reti autostradali a pedaggio è ricompreso nell'ambito dei SIEG” e, dall'altro, specifica che le “connesse infrastrutture, per la sussistenza di condizioni di monopolio naturale, si configurano come essential facilities, assoggettate a

regime concessorio e poste a disposizione dei richiedenti contro un corrispettivo”, così delineando i presupposti teorici dell'azione regolatoria.

L'Autorità - in assenza di una previsione espressa nell'ordinamento giuridico nazionale - qualifica in tal modo le infrastrutture autostradali (e le relative attività di gestione) quali servizi di interesse economico generale, sulla scorta di quanto già emerso in sede europea: la Commissione aveva, infatti, in passato considerato le attività connesse alla gestione delle infrastrutture autostradali nazionali come SIEG, nell'ambito di procedimenti concernenti l'applicazione della disciplina in materia di aiuti di Stato *ex art.* 107 del TFUE³.

L'ART, d'altra parte, indica espressamente la presenza di condizioni di monopolio naturale per le infrastrutture autostradali che si configurano come *essential facilities*. L'Autorità traccia così, con adamantina chiarezza, quel perimetro tipico che richiede l'intervento del regolatore per ricondurre il comportamento del monopolista regolato, ancorché sulla base di una concessione, alla sua configurazione ottimale – in termini di costi di produzione, prezzi per l'utenza e qualità dei servizi offerti – ai fini del raggiungimento del benessere sociale, inteso in senso economico, nel rispetto dei vincoli di bilancio e di congruo rendimento per l'impresa regolata.

In coerenza con tale ultimo aspetto, l'Autorità indica, tra gli obiettivi della regolazione, la finalità “di assicurare, nel rispetto dei principi di efficienza produttiva delle gestioni e di contenimento dei costi per gli utenti, l'equilibrio economico-finanziario della concessione autostradale [...]”, richiamando – in maniera quasi pedissequa – quell’“esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate” di cui l'ART, tra gli altri elementi, deve tener conto nella definizione dei “criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi”, secondo quanto stabilito dalla norma istitutiva che ne identifica le competenze (cfr. art. 37, comma 2, lett. b, del d.l. n. 201/2011).

D'altro canto, la duplice natura delle infrastrutture autostradali – soggette, al contempo, a un regime di regolazione e a uno concessorio – emerge chiaramente laddove, nella Misura 3, viene specificato che l'equilibrio economico-finanziario deve essere assicurato “in ragione dell'effettivo rischio operativo assunto dal concessionario” autostradale, il che rimanda, in particolare, al rischio traffico (su cui

³ C(2018) 2435 final, State Aid SA.49335 (2017/N) and SA.49336 (2017/N) – Italy Italian Motorways investment plan.

si tornerà in seguito), oltre che ai rischi connessi alla costruzione e alla gestione dell'infrastruttura.

Nell'attività di bilanciamento tra interessi pubblici e privati, che caratterizza tanto il contesto regolatorio quanto quello concessorio, l'intervento dell'Autorità pare rafforzare il ruolo della regolazione, ferma la necessità del rispetto della normativa sulle concessioni, declinata anch'essa per via regolatoria. Una duplice conferma in tal senso sembra trarsi dalle verifiche da parte dell'ART in ordine al "*mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario*" della concessione, tanto nell'ambito del riscontro annuale circa la corretta applicazione del Sistema tariffario (punto 3, lett. h, della Misura 3), quanto in sede di aggiornamento quinquennale/revisione dei piani economico-finanziari delle società concessionarie per ciascun periodo regolatorio dalla data di applicazione della relativa misura, e fino alla scadenza della concessione, in ragione del richiamato effettivo rischio operativo assunto dal concessionario (cfr. Misura 11, Allegato A della delibera 240/2025 e Misure 9 e 27, Allegato A della delibera 241/2025).

Il Regolatore, infatti, dopo avere ridefinito gli indicatori di equilibrio economico finanziario (EEF) pone l'accento sul mantenimento di tale equilibrio, individuando, ai fini della sua verifica, margini di tolleranza per la variazione degli indicatori entro i quali l'equilibrio stesso non si considera significativamente alterato.

La definizione degli elementi di valutazione del mantenimento dell'EEF, in linea di principio, controbilancia l'altra grande innovazione introdotta dal Sistema con riguardo al rischio operativo in capo al concessionario e, nello specifico, al rischio traffico, non più allocato su base quinquennale in corrispondenza dei periodi regolatori, bensì sull'arco di 15 anni, seppur con differenziazioni tra tipologie di concessione.

In particolare, nella nuova configurazione regolatoria, mentre per le concessioni con durata⁴ fino a 15 anni non è prevista la possibilità di aggiornamento delle stime di traffico e del relativo impatto sui correlati elementi del PEF e del piano finanziario regolatorio (PFR)⁵ – tra cui *in primis* le tariffe annue –, per le concessioni di durata ultra quindicennale resta invece confermato l'aggiornamento quinquennale di tali stime, e dei

valori che da queste dipendono, a partire dal sedicesimo anno di concessione e per ogni periodo regolatorio, seppur entro un *range* di +/- 15% rispetto alle previsioni di traffico assunte nei piani vigenti al momento dell'approvazione delle misure regolatorie. Quest'ultima previsione, per un verso, sembra delineare una certa continuità operativa rispetto al regime ART previgente e, per altro verso, pare individuare per via regolatoria il limite di variazione delle previsioni di traffico di segno negativo oltre il quale il concessionario, a fronte del ricorrere dei presupposti di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 36/2023 ("*Codice dei contratti pubblici*"), potrebbe richiedere la revisione del PEF.

Sulla base dell'allocazione del rischio operativo, nei termini dell'assunzione del rischio traffico e delle clausole della convenzione di concessione, vengono quindi definite dal Regolatore le condizioni di equilibrio economico finanziario che, *ceteris paribus*, devono essere verificate periodicamente, in particolare su base quinquennale, e mantenute nel tempo. A tal fine vengono individuati, da un lato, gli indicatori di rendimento economico con i relativi parametri di riferimento stabiliti in sede regolatoria e, dall'altro, gli indicatori di sostenibilità del debito, come riassunti nella seguente tabella:

⁴ La durata della concessione è misurata a partire dalla data di efficacia dell'affidamento o dalla data di efficacia della convenzione unica ex d.l. n. 262/2006 (convertito dalla l. 286/2006).

⁵ Tale aspetto assume particolare significatività per le nuove concessioni, che in base alla Legge Concorrenza 2023 dovrebbero ordinariamente avere durata massima non superiore ai 15 anni, salvo casi specifici.

INDICATORI	PARAMETRI REGOLATORI	MARGINI DI TOLLERANZA
Tasso Interno di Rendimento di Progetto (TIR di Progetto)	Costo medio ponderato del capitale (WACC post tax, "individuato come media, ponderata per il CIN, del valore applicato in ciascun periodo regolatorio") – per nuove concessioni e concessioni già affidate con regolazione ART o Rendimento dato dalla "ponderazione del CIN (ante versus post) effettivamente esposto a rischio nelle singole annualità residue della concessione, tenuto conto dei rispettivi tassi di remunerazione (post tax)" – per concessioni affidate con regolazione pre-ART	-/+ 50 punti base rispetto rispettivamente a: R_{post tax} : "tasso che azzerà il valore attuale netto [...] dei flussi di cassa rispettivamente generati dalla spesa per investimenti recuperabili in tariffa e dai ricavi da traffico previsti ex ante e correlati alla componente tariffaria di costruzione – determinati applicando per la remunerazione del capitale il WACC previsto per ciascun periodo – ivi incluse le poste figurative eventualmente applicate, attualizzate al tasso rispettivamente previsto" o R_{blended,post tax} : "tasso che azzerà il valore attuale netto [...] dei flussi di cassa rispettivamente generati dalla spesa per investimenti recuperabili in tariffa e dai ricavi da traffico previsti ex ante e correlati alla componente tariffaria di costruzione – determinati applicando per la remunerazione del capitale, rispettivamente: (i) il WACC previsto per ciascun periodo regolatorio per il CIN pre2026 e il CIN post2026, (ii) il TIR previgente per il CIN ante – ivi incluse le poste figurative eventualmente applicate, attualizzate al tasso rispettivamente previsto"
Return on Invested Capital (ROIC) medio	-	-
Tasso Interno di Rendimento dell'Equity (TIR Equity)	Rendimento sul capitale proprio (R _e post tax) medio	-/+ 50 punti base rispetto a R_{e post tax} : "tasso di rendimento ammesso dall'Autorità sul capitale proprio [...], calcolato come media, ponderata per il patrimonio netto in ciascun periodo regolatorio, del R _{e post tax} medio [...] fino alla scadenza della concessione"
Debt Service Coverage Ratio (DSCR)	1,3	-0,1
Loan Life Coverage Ratio (LLCR)	1,5	-0,3

L'Autorità ha anzitutto dettato specifiche modalità di determinazione degli indicatori in questione, secondo le *best practice* finanziarie integrate con profili di natura regolatoria – come ad esempio l'inclusione del credito/debito di poste figurative ai fini della determinazione del TIR di progetto –, innovando rispetto a prassi del settore autostradale, come nella determinazione del TIR dell'*equity*, e introducendo il ROIC quale ulteriore indicatore di controllo, benché in assenza di parametri di tolleranza.

L'ART ha quindi stabilito che l'equilibrio economico finanziario – e potremmo dire regolatorio – si considera assicurato, in particolare, quando:

- il TIR di Progetto tende (i) per le nuove concessioni e per quelle già affidate esclusivamente sulla base del sistema regolatorio ART, al costo medio ponderato del capitale (WACC post tax) o (ii) per le concessioni con sistemi tariffari pre-vigenti, al rendimento cosiddetto *blended* determinato dal WACC regolatorio e dal rendimento individuato sulla base del meccanismo di salvaguardia ART; in ambedue i casi, i valori del tasso sono pesati rispettivamente per il CIN sorto in fase di applicazione del sistema ART (CIN post) e per il CIN ante ART;
- il TIR *equity* tende al rendimento sul capitale proprio ammesso dall'ART per via regolatoria, "calcolato come media, ponderata per il patrimonio netto in ciascun periodo regolatorio", del rendimento dell'*equity* post tax medio dalla data di applicazione delle nuove misure regolatorie fino alla scadenza della concessione.

L'ancoraggio nella definizione dell'EEF al tasso di congrua remunerazione e alle sue componenti stabilite per via regolatoria dall'Autorità rimarca la natura di monopolio naturale dell'infrastruttura, per cui il Regolatore si preoccupa di definire quel costo opportunità del capitale che dovrebbe essere riconosciuto – insieme agli altri costi efficientati – al concessionario regolato nell'esercizio dell'attività e coperto dalle tariffe per il raggiungimento di una situazione di "ottimo" in senso economico, ancorché di *second best*.

La rilevanza di questi fattori è peraltro sottolineata dall'introduzione della possibilità, in precedenza esclusa, di variare, nel corso del periodo regolatorio, il tasso di remunerazione del capitale investito, allineandolo al valore individuato annualmente dall'Autorità, qualora il tasso

aggiornato nel secondo anno di ogni periodo regolatorio presenti una variazione pari o superiore a +/- 15% rispetto al tasso adottato nel PEF in vigore.

L'ART ha, infine, introdotto apposite misure di "correzione" per i casi in cui la verifica *ex-post* dell'equilibrio economico-finanziario evidenzia sovra-rendimenti economici, superiori al margine di tolleranza (+50 *basis point*) dei relativi indicatori; specularmente, ha individuato, per via regolatoria, nella simmetrica soglia (-50 *basis point*) di sotto-rendimento il valore di riferimento che definisce quella "significatività" dell'incidenza sull'equilibrio economico finanziario, postulata dall'art. 192 del d.lgs. n. 36/2023 e s.m.i. tra i presupposti per l'accesso alle procedure di revisione del contratto e del PEF.

A fronte della mera possibilità di attivazione della procedura di revisione nel caso di sotto-rendimenti accertati dall'Autorità, l'ART ha viceversa stabilito che:

- nel caso di sovra-rendimento di progetto, per il concessionario corre l'obbligo di accantonare progressivamente su base annuale quota parte di tale sovra-rendimento, determinato attraverso il Valore attuale netto (VAN) di progetto, in un fondo vincolato dello stato patrimoniale a disposizione del concedente per la riduzione del valore di subentro a fine concessione, per l'alimentazione del Fondo nazionale per gli investimenti nella rete autostradale e/o del Fondo per il riequilibrio economico finanziario delle concessioni stabiliti dalla l. 193/2024, o per ogni altra destinazione utile a beneficio del settore autostradale;
- nel caso di sovra-rendimento dell'*equity*, il concedente ha la facoltà di disporre per il concessionario:
 - o l'eventuale obbligo di accantonamento su fondo vincolato – analogamente a quanto sopra – del sovra-rendimento, determinato attraverso il VAN dell'*equity*, per l'alimentazione dei fondi individuati dalla Legge Concorrenza 2023;
 - o l'obbligo di accantonamento progressivo di tale sovra-rendimento in apposita riserva del patrimonio netto del concessionario, che sarà per esso disponibile solo al completamento del programma di investimenti in manutenzione straordinaria o in nuove opere su espressa disposizione del

concedente; nel caso di mancato adempimento di tale programma stabilito dalle pattuizioni convenzionali, il concessionario è tenuto a “restituire” in tutto o in parte – in funzione del livello di inadempienza – l’importo accantonato all’ente concedente.

La rilevanza e la potenziale incisività di tali meccanismi di verifica *ex-post* dei rendimenti e delle misure di allineamento della remunerazione effettiva a quella stabilita per via regolatoria – soprattutto nel caso di sovra-rendimento – sono evidenti e vanno ad aggiungersi al meccanismo di *revenue sharing* (nel caso di traffico effettivo superiore alle stime) già previsto dalla regolazione ART, rafforzando il presidio del Regolatore non solo sull’operatività del concessionario, ma anche sul rendimento economico dell’attività regolata, che deve tendere alla congruità individuata per via regolatoria.

Il Sistema appare apportare una ridefinizione dell’allocazione dei rischi, attenta al mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario della concessione, all’efficienza produttiva delle gestioni e al contenimento dei costi, avendo quale obiettivo generale la sostenibilità tariffaria per l’utenza. Tale impostazione risulta, peraltro, riflessa nella matrice dei rischi, allegata alle delibere nn. 240 e 241 del 2025, la cui integrale adozione “*garantisce la necessaria coerenza tra l’allocazione dei rischi e i presupposti economici del PEF*”⁶; la matrice anticipa contenuti ed elementi - che completano la disciplina strettamente regolatoria - di definizione del perimetro dei rapporti tra concedente, concessionario e regolatore, i quali potranno essere considerati nello schema di convenzione-tipo che l’Autorità dovrà adottare d’intesa con il MIT e con il MEF.

Cambiamenti “tecnicì”

Il Sistema individuato dalle delibere nn. 240 e 241 del 2025 presenta, come anticipato in premessa, una molteplicità di interventi di modifica e innovazione dell’impianto regolatorio preesistente che potranno avere effetti sostanziali sulla stesura dei PEF/PFR e, in particolare, sulla individuazione delle tariffe per l’utenza.

Di seguito, alcune delle principali novità “tecniche” - ad avviso di chi scrive - di particolare rilevanza anche in termini di potenziale impatto applicativo, fermo il più ampio e dettagliato novero del complesso degli interventi regolatori introdotti dall’Autorità.

Costi di rimborso del capitale, ammortamenti e valore di subentro

Il nuovo sistema tariffario introduce novità significative in materia di costi di rimborso del capitale, in particolare, in materia di ammortamenti (Misura 23.2, Allegato A della delibera 240/2025 e Misure 17 e 35, Allegato A della delibera 241/2025). La nuova disciplina stabilisce che vi possano essere eccezioni all’ammortamento “finanziario” delle immobilizzazioni serventi la concessione, prevedendo che “*il concessionario, per ragioni di manifesta, oggettiva e documentata evidenza, può sottoporre alle valutazioni dell’Autorità, per il tramite del concedente, l’applicazione, ad una parte delle immobilizzazioni riferibili ai nuovi investimenti in asset reversibili, del criterio di ammortamento basato sulla vita utile regolatoria degli asset*”.

In questo quadro il Regolatore definisce le specifiche vite utili regolatorie e le aliquote di ammortamento annuale per ogni tipologia di *asset*, fatte salve le eccezioni motivate dal concedente o dal concessionario, e stabilisce inoltre che nel caso di *asset* sottoposti a tale tipo di ammortamento, le neo-introdotte immobilizzazioni in corso non generano costi di rimborso del capitale fino alla data di entrata in esercizio, al pari delle immobilizzazioni relative a nuove tratte autostradali da realizzare (c.d. *greenfield*), indipendentemente dal tipo di ammortamento adottato.

Sempre per ragioni di manifesta, oggettiva e documentata evidenza, ma solo “*in via del tutto eccezionale*”, il concedente può sottoporre “*la quantificazione dell’eventuale valore di subentro alla scadenza della concessione [...] alle valutazioni dell’Autorità sulla base di motivata e documentata correlazione: a) alla necessità di assicurare la sostenibilità dei livelli tariffari praticati agli utenti; b) al mantenimento, per l’intera durata della concessione, dell’equilibrio economico-finanziario; c) alla necessità di evitare l’insorgere di una barriera all’ingresso di nuovi operatori al momento del riaffidamento della concessione, a vantaggio del concessionario uscente*”.

⁶ Cfr. Relazione illustrativa delle delibere nn. 74 e 75 del 2025, oggetto della prima consultazione (pag. 13). Le Relazioni illustrative delle delibere nn. 240 e 241 del 2025 aggiungono che “*la matrice [...] non ha funzione meramente descrittiva, ma costituisce il*

riferimento operativo per verificare, nel tempo, che l’equilibrio economico-finanziario e la dinamica tariffaria si sviluppino coerentemente con l’effettivo rischio operativo assunto.” (p. 15, p. 31).

L'ART, inoltre, stabilisce che tale valore di subentro possa avere un importo massimo pari a 1,6 volte l'EBITDA medio dell'ultimo triennio, ammettendo però la possibilità di deroga di tale limite, nell'ambito dei processi di aggiornamento dei PEF/PFR delle concessioni già affidate o in essere, ove vi siano *"motivate eccezioni, puntualmente documentate, [...omissis...], che assicurino, in ogni caso, il rispetto del principio di contendibilità del futuro affidamento"*.

Remunerazione, asset, poste figurative

Uno degli interventi innovativi del Sistema, correlato all'attenzione rivolta al tema del rendimento, è quello relativo alla remunerazione degli *asset* e delle poste regolatorie, in particolare relative alla componente tariffaria di costruzione: nel nuovo sistema è infatti prevista una differenziazione delle immobilizzazioni con l'applicazione di diversi tassi di rendimento, introducendo la nuova tipologia di immobilizzazioni in corso, tra di loro, a loro volta, diversificate.

In particolare, in base al nuovo sistema tariffario (Misura 23.3 dell'Allegato A alla delibera 240/2025 e Misure 17 e 35 dell'Allegato A alla delibera 241/2025), per le immobilizzazioni in esercizio nonché per le neo-introdotte immobilizzazioni in corso, se assoggettate ad ammortamento finanziario, il tasso di rendimento è individuato dal WACC, e/o dal TIR previgente derivante dalle misure di salvaguardia della precedente regolazione ART nel caso di presenza di Capitale Investito Netto CIN non ammortizzato derivante dal sistema regolatorio precedente a quello dell'Autorità (CIN ante), applicato al CIN al netto del relativo fondo di ammortamento e al lordo dell'eventuale valore di subentro.

Il Regolatore, in relazione alle concessioni con capitale investito e ai tassi di remunerazioni discendenti da sistemi pre-ART, si è inoltre preoccupato di stabilire un apposito algoritmo per individuare *"una volta per tutte"* l'anticipazione dell'ammortamento del CIN ante nella costruzione tariffaria rispetto al cosiddetto CIN post, che viceversa sarà posticipato, *"al fine di porre rimedio ad eventuali fenomeni di discriminazione fra le concessioni in ragione del diverso valore assunto dal TIR previgente"*.

Sempre per le neo-introdotte immobilizzazioni in corso, nel caso di *asset "assoggettati ad ammortamento a vita utile regolatoria"*, a seconda delle tipologie di tali immobilizzazioni, il tasso di rendimento è dato

dal:

- WACC, per le immobilizzazioni in corso di I livello, ovvero gli *"asset [...] correlati alla realizzazione di opere complesse che configurano l'apertura di nuove tratte autostradali o il completo rifacimento di significativi tratti della rete autostradale in esercizio"*, applicato al CIN ad esso afferente;
- tasso del debito stabilito per via regolatoria, per le immobilizzazioni in corso di II livello, ovvero gli *"asset [...] correlati alla realizzazione di opere diverse da quelle di cui al precedente punto"*, applicato al CIN ad esso afferente.

L'introduzione della (duplice) categoria di *asset* collegata ad investimenti non ancora completati, e quindi non pienamente utili per l'esercizio dell'attività e per l'utenza, sottoposta a forme di remunerazione (pur distinte) a favore dell'impresa regolata costituisce una novità significativa, seppur articolata nella richiamata differenziazione a seconda della rilevanza degli investimenti in questione: infatti, mentre per le opere di particolare importanza si prevede di remunerare la quota di immobilizzazione in corso, tempo per tempo maturata, come un'immobilizzazione in esercizio, per le altre opere durante il periodo dei lavori la remunerazione pare quantificarsi al solo costo del debito.

In relazione alle poste figurative (PF) – strumento regolatorio per smussare nel tempo le tariffe a fronte di andamenti degli investimenti infrastrutturali non necessariamente lineari ed omogenei nel tempo e quindi connesse alla componente tariffaria di costruzione relativa alla copertura degli investimenti – il Sistema, oltre a proporre una ridefinizione che pone particolare attenzione alla *"sostenibilità dei livelli tariffari da parte degli utenti autostradali durante l'intero periodo concessorio"* (Definizioni, n. 25), individua tra le finalità del Sistema stesso la congruità delle stesse, l'azzeramento complessivo di tutte le sub-componenti alla scadenza della concessione ed il rispetto del principio di neutralità economico-finanziario *"per ciascuna delle medesime sub-componenti, sulla base del rispettivo tasso di attualizzazione"*. Tale principio, cardine nella costruzione dei meccanismi di remunerazione, trova quindi una riarticolazione regolatoria che segue le componenti delle poste figurative nell'ambito del nuovo sistema tariffario.

La nuova regolazione, infatti, prevede quale tasso di attualizzazione:

- nel caso di nuove concessioni e concessioni affidate con sistema ART,
 - o per le PF correlate ai costi di rimborso del capitale, il WACC;
 - o per le PF correlate ai costi di remunerazione del capitale, il costo del debito;
- nel caso di concessioni in essere prima dell'introduzione del sistema ART,
 - o per le PF correlate ai costi di capitale relativi al CIN ante *"limitatamente agli stati di avanzamento già contabilizzati alla data di pubblicazione"* della delibera 241/2025, il TIR previgente;
 - o per le PF correlate ai costi di capitale relativi al CIN *pre2026*, il WACC;
 - o per le PF correlate ai costi di rimborso del capitale relativi al CIN ante, *"limitatamente agli stati di avanzamento non ancora contabilizzati alla data di pubblicazione"* della delibera 241/2025, e al CIN *post2026*, il WACC;
 - o per le PF correlate ai costi di remunerazione del capitale relativi al CIN ante, *"limitatamente agli stati di avanzamento non ancora contabilizzati alla data di pubblicazione"* della delibera 241/2025, e al CIN *post2026*, il costo del debito.

L'individuazione di diversi tassi di attualizzazione, che articolano il principio di neutralità finanziaria a seconda del momento di formazione e del ruolo degli *asset* nell'ambito della contabilità regolatoria, si accompagna all'introduzione di una differenziazione tra i tassi riferiti ai costi di rimborso del capitale e ai costi di remunerazione dello stesso in specifici casi, con l'applicazione a questi ultimi del costo del debito, in luogo del WACC o di tassi *blended* (WACC/TIR previgente) e potenzialmente significativamente inferiore.

Questo rilevante aspetto, peraltro, riemerge osservando che *"ai fini dell'assorbimento in tariffa, alle componenti di Poste Figurative [omissis], viene applicato il seguente ordine di priorità decrescente, fino al progressivo azzeramento dei rispettivi saldi: a) componenti correlate ai costi di capitale, a cui viene applicato il tasso di remunerazione del capitale investito (WACC) [omissis]; b) componenti correlate ai costi di remunerazione del capitale, a cui viene applicato il costo ammesso sul capitale di debito"* (Misura 30.1, Allegato A della delibera 240/2025 e Misure 23 e 41, Allegato A della delibera 241/2025).

Il Regolatore si preoccupa inoltre di stabilire per via regolatoria che il saldo delle poste figurative *"non può confluire nel valore di subentro"*.

Rileva infine, con specifico riferimento al costo medio ponderato del capitale (WACC) che rimane, come evidenziato, uno dei principali riferimenti per la determinazione della remunerazione sotto il profilo regolatorio, che l'ART ha previsto una ridefinizione delle modalità di determinazione e di stima dei parametri che lo compongono, inclusi gli elementi costitutivi del costo dell'*equity* e del costo del debito.

Qualità e attuazione degli investimenti

L'apparato dei *"Meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi"* (Misura 34 dell'Allegato A alla delibera 240/2025 e Misure 21 e 39 dell'Allegato A alla delibera 241/2025) presenta ulteriori elementi di novità del Sistema tariffario, pur se di fatto si inserisce nella direttrice - già intrapresa - di ricerca delle condizioni di miglioramento continuo del servizio, indefettibile onere da perseguire, da parte dei concessionari, e aspetto su cui vigilare, da parte delle autorità di regolazione.

La nuova regolazione riduce il massimo riconoscimento tariffario ottenibile dal raggiungimento del livello di *best practice* qualitativo nella gestione dell'infrastruttura e dei relativi servizi per l'utenza, individuato pari all'1%, introducendo una asimmetria tra massima premialità e massima penalità, pari invece al 2%. Inoltre, i nuovi meccanismi si focalizzano su un numero più contenuto di aree tematiche (precisamente sette) per le quali è l'Autorità, e non il concedente come in precedenza, a individuare nel dettaglio gli specifici indicatori di qualità e i relativi livelli minimi, di equilibrio e massimi da monitorare e applicare e che derivano da *set* già in uso (cfr. Relazione istruttoria della delibera 241/2025, p. 46). Poiché l'indicatore sintetico della qualità complessiva è una media ponderata dei diversi indicatori è interessante notare come gli indicatori con maggior peso (25%) siano la velocità media del flusso veicolare in rapporto alla velocità massima media di percorrenza e l'indice di soddisfazione dei clienti, individuata a partire da indagini di *customer satisfaction* somministrate da soggetti indipendenti, seguite dalla disponibilità dell'infrastruttura rispetto al numero di ore per corsia di marcia non impegnate in cantieri sul totale delle ore possibili (20%), dall'indice di fluidità ai caselli (10%), dallo stato della pavimentazione

monitorato sia dall'indice di aderenza della pavimentazione (6%) sia dall'indice di rugosità della stessa (4%) e infine dall'aggiornamento dell'informazione tramite pannelli a messaggio variabile e dal numero di reclami pervenuti rispetto al traffico servito (5% ciascuno).

Il nuovo sistema regolatorio, inoltre, rivede e articola in maniera più dettagliata i meccanismi di adeguamento della tariffa determinati dalla mancata realizzazione degli investimenti previsti (Misura 35 dell'Allegato A alla delibera 240/2025 e Misure 22 e 40 dell'Allegato A alla delibera 241/2025). In particolare, oltre a specificare gli elementi connessi alla sub-componente tariffaria relativa all'effettiva realizzazione del Programma di investimento, il Regolatore ha modificato la penalità applicabile al ritardo nell'effettuazione degli investimenti per responsabilità del concessionario, stabilendo che per la quota di investimento non realizzata il concessionario sia *"tenuto a costituire un vincolo finanziario a destinazione specifica, mediante versamento su conto dedicato vincolato"*. Le disponibilità di tale conto devono essere destinate dal concessionario al fine della realizzazione del programma di investimenti, ferma la possibilità di svincolo da parte del concedente nel caso di modifica del programma medesimo. Nel caso in cui tale conto sia ancora capiente alla fine della concessione, il relativo ammontare risulterebbe a disposizione del concedente che lo potrebbe destinare al completamento degli investimenti previsti, all'alimentazione dei fondi individuati dalla l. 193/2024 o ad ogni altra destinazione ritenuta utile a benefici del settore autostradale. Analoga previsione vale anche per gli investimenti non recuperabili in tariffa. La modifica apportata indica con chiarezza come il Sistema voglia disincentivare i ritardi e la mancata realizzazione degli investimenti che non siano causati da fatti estranei al concessionario, anche attraverso meccanismi – come quello descritto – che, anziché agire sulla leva tariffaria, riguardano direttamente le disponibilità liquide dei concessionari che vengono proporzionalmente vincolate fino alla risoluzione delle criticità.

Gestione oltre la scadenza della concessione

Il nuovo Sistema tariffario ha indicato principi e criteri tariffari per quelle situazioni "patologiche" determinate dal protrarsi della gestione oltre la

scadenza della concessione, qualora a tale scadenza *"non risulti possibile il subentro del nuovo concessionario senza soluzione di continuità"*⁷.

La nuova regolazione contestualizza questa fattispecie nell'ambito della gestione transitoria di cui al comma 5 dell'art. 178 del Codice dei contratti pubblici, espressamente richiamato, in base al quale al *"termine della concessione, per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di selezione del concessionario, la gestione delle tratte autostradali è affidata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, in relazione alla specificità della tratta autostradale, per garantire adeguati standard di sicurezza e viabilità, valuta il modello più idoneo della gestione transitoria anche in relazione alle condizioni economiche"*.

In particolare, le delibere dell'ART stabiliscono che il concedente *"valuta l'applicazione dei seguenti criteri"* di regolazione tariffaria:

- la dinamica della componente tariffaria di gestione è determinata sulla base di quella vigente alla scadenza della concessione, incrementata del tasso di inflazione programmato annuale;
- la dinamica della componente tariffaria di costruzione è determinata in base:
 - o all'ammortamento del CIN *"solamente in presenza di un valore di subentro"* opportunamente individuato come quota media annua, con riferimento alle ultime tre annualità della concessione, ai sensi della nuova regolazione;
 - o al tasso di remunerazione individuato da tasso BCE (tasso di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali) incrementato dell'1%.

Il nuovo Sistema, nel ribadire che il saldo delle poste figurative debba *"in ogni caso azzerarsi entro la scadenza della concessione"*, individua sempre nel tasso BCE incrementato dell'1% il tasso di attualizzazione per la valutazione della neutralità di quelle *"eventuali poste figurative generatesi a partire dall'anno di scadenza della concessione"*.

L'ART ha quindi previsto, in tema di remunerazione del valore residuo e delle poste figurative nel periodo successivo alla scadenza della concessione, l'*"allineamento alle previsioni della delibera CIPE n. 38/2019"*⁸, attribuendo, per quel che appare, cogenza regolatoria a una disciplina che il

⁷ Misura 32 dell'Allegato A alla delibera 240/2025 e Misure 25 e 43 dell'Allegato A alla delibera 241/2025.

⁸ Cfr. Relazione istruttoria della delibera 241/2025. pag. 76.

giudice amministrativo aveva individuato come direttiva rivolta all'amministrazione concedente nell'ambito della rinegoziazione dei termini dei piani economico-finanziari⁹.

Tali principi e criteri l'ART ha *"ritenuto di suggerire [...] per assicurare il contemperamento degli obiettivi di equilibrio economico della gestione e di contenimento dei costi per gli utenti"*¹⁰.

Matrice dei rischi

Elemento centrale del Sistema, sia per le concessioni da affidare a partire dal 1° gennaio 2025 sia per quelle in essere, è la previsione dell'obbligo di adozione della matrice dei rischi (Annesso W all'Allegato A delle delibere nn. 240 e 241 del 2025), quale parte integrante della documentazione di gara e della convenzione di concessione.

Tale previsione completa l'assetto della nuova regolazione che, come anzidetto, include tra le finalità del sistema tariffario la conservazione dell'equilibrio economico finanziario della concessione, in ragione dell'effettivo rischio operativo assunto dal concessionario.

In questo quadro la matrice dei rischi – nelle intenzioni del Regolatore – ricopre una funzione fondamentale nell'individuazione dei rischi, in particolare, associati ai costi ammissibili da riversare in tariffa che concorrono alla determinazione dei flussi dei ricavi per il concessionario, incidendo sull'equilibrio economico finanziario della gestione. Partendo dalla constatazione che tale strumento non sempre è presente nei rapporti concessori, l'Autorità ha ritenuto opportuno introdurre *"una sua formulazione, da integrare in ciascun rapporto concessorio sia in essere, sia di nuova stipulazione, ritenendo lo stesso essenziale per il monitoraggio dei rischi tanto in fase ex ante, quanto in fase di esecuzione e di conclusione contrattuale"*¹¹.

Le Relazioni illustrative che accompagnano le delibere di approvazione del Sistema descrivono la matrice dei rischi – che esplicita, per ciascuna tipologia di rischio individuata, la parte contrattualmente responsabile, gli effetti potenziali e i riferimenti regolatori pertinenti – come *"il riferimento operativo per verificare, nel tempo, che l'equilibrio economico-finanziario e la dinamica tariffaria*

si sviluppino coerentemente con l'effettivo rischio operativo assunto", così denotando una certa pervasività del regime regolatorio tariffario sulla disciplina negoziale del rapporto concessorio.

Ambito di applicazione

Le nuove misure regolatorie tendono all'obiettivo di dare attuazione alla legge di riforma delle concessioni autostradali, in particolare declinando i sistemi tariffari delle nuove concessioni affidate a partire dal 1° gennaio 2025 (delibera 240/2025) e intervenendo sui sistemi tariffari già approvati dall'Autorità per le concessioni in essere (delibera 241/2025) *"al fine di assicurare l'uniformità delle misure applicabili alle nuove concessioni rispetto a quelle, di analogo contenuto, relative alle concessioni in essere"*¹².

Entrata in vigore

Il Sistema si applica alle concessioni affidate a decorrere dal 1° gennaio 2025 (Misura 5, Allegato A alla delibera 240/2025).

Ai fini dell'applicazione della nuova regolazione alle concessioni affidate fino al 31 dicembre 2024, è necessario distinguere due scenari, a seconda che sussista o meno un piano economico finanziario vigente e definitivamente approvato (Misura 5, punti 1 e 2, dell'Allegato A alla delibera 241/2025):

- se il periodo regolatorio in essere è regolato da un PEF definitivamente approvato, le nuove misure regolatorie troveranno applicazione, attraverso la stipula di atti aggiuntivi tra concedente e concessionario, in occasione del primo aggiornamento o revisione del piano economico finanziario successivo alla data di adozione della delibera 241/2025;
- nel caso, invece, di concessioni con periodo regolatorio già avviato alla predetta data ma in assenza di un PEF definitivamente approvato (e, conseguentemente, senza un atto aggiuntivo sottoscritto e quindi pienamente efficace¹³), l'applicazione delle Misure di cui al Titolo 2 (sistema tariffario per le concessioni affidate sulla base di uno schema di convenzione definito dall'ART) e al Titolo 3 (sistema tariffario per le concessioni in essere) decorre

⁹ Cfr. Cons. St., Sez. V, 10 novembre 2021, n. 7478.

¹⁰ Cfr. Relazione istruttoria della delibera 241/2025, pag. 76.

¹¹ Cfr. Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione – AIR, allegata alle delibere nn. 240 e 241 del 2025 (§ B.2.1).

¹² Cfr. Relazione illustrativa della delibera n. 240 del 2025 (pag. 5). In termini analoghi è la Relazione illustrativa della delibera 241/2025 (p. 10): *"Anche esigenze di uniformità tra le concessioni vigenti*

e quelle che saranno affidate ai sensi della legge n. 193/2024, hanno pertanto condotto l'Autorità a tornare sulla regolazione delle concessioni vigenti, che [...] ha avuto solamente una parziale applicazione".

¹³ Il caso di concessioni caratterizzate da periodo/i regolatorio/i scaduto/i senza la conclusione dell'iter approvativo degli aggiornamenti/revisioni del PEF è una condizione diffusa.

dal 1° gennaio 2026, al dichiarato fine di assicurarne l'irretroattività¹⁴.

Ne deriva l'applicazione di un regime binario per quelle concessioni con PEF/PFR non ancora aggiornati alla data del 1° gennaio 2026 e con un periodo regolatorio in corso che comprenda annualità a cavallo del 2026: le annualità fino al 31 dicembre 2025 saranno assoggettate alla previgente regolazione dell'Autorità, mentre a decorrere dal 2026 troverà applicazione la nuova disciplina regolatoria.

Per queste concessioni, al fine di consentire l'ordinato svolgimento delle istruttorie, assicurando un'adequata transizione al nuovo modello regolatorio, l'Autorità ha previsto che concedente e concessionario provvedano all'adeguamento dei PEF alla nuova regolazione entro il 31 dicembre 2026. Nelle more degli aggiornamenti convenzionali, le tariffe autostradali relative all'annualità 2026 sono incrementate nella misura corrispondente all'indice di inflazione rilevato nei documenti di programmazione di finanza pubblica, fatti salvi gli adeguamenti, in eccesso o in difetto, da definire in sede di aggiornamento dei PEF; l'applicazione di tale meccanismo di differimento dell'adeguamento tariffario annuale – previsto dall'art. 14, comma 2, ultimi due periodi, della l. 193/2024 – si applica non solo alle concessioni il cui periodo regolatorio quinquennale sia scaduto dopo l'entrata in vigore della Legge Concorrenza 2023, ma, *“per ragioni di equità”*, anche alle concessioni con periodo regolatorio quinquennale scaduto antecedentemente all'entrata in vigore della stessa (cfr. Misura 5, punto 3).

Disciplina transitoria e deroghe

Anche in esito alle consultazioni e alle audizioni degli *stakeholders* che vi hanno partecipato, l'Autorità ha previsto un sistema articolato di differimenti e di deroghe con riguardo alla disciplina dell'entrata in vigore del nuovo sistema regolatorio, volto a consentire una

implementazione progressiva della nuova regolazione, in grado di tener conto delle singole fattispecie, a tutela del principio di proporzionalità della regolazione.

La disciplina transitoria riflette il tentativo del Regolatore di bilanciare le esigenze di riforma del sistema tariffario con la tutela del legittimo affidamento e del principio *pacta sunt servanda*¹⁵.

Tale approccio pare tener conto, in una certa misura, di alcune pronunce del giudice amministrativo che, proprio con riguardo al settore autostradale, a tutela del legittimo affidamento, hanno indicato la direzione del gradualismo in caso di introduzione di nuovi regimi regolatori, consentendo in tal modo ai soggetti interessati di adeguarsi allo *jus superveniens* senza subirne un pregiudizio eccessivo (cfr. Cons. St., Sez. VI, 14 ottobre 2022, n. 8765: *«sussiste una legittima pretesa dell'impresa a che il passaggio tra i due regimi tariffari tenga conto degli effetti che ciò può creare sul proprio equilibrio finanziario, se del caso attraverso misure quali la previsione di un regime transitorio, tempistiche dilazionate nel tempo ed eventuali oneri spalmati su più anni»*; ved. anche Cons. St., Sez. VI, 26 maggio 2021, n. 4069).

La disciplina transitoria contemplata per le concessioni in essere nella Misura 5 dell'Allegato A alla delibera 241/2025 introduce un sistema eterogeneo di deroghe, parziali o totali, temporanee o definitive.

Innanzitutto, viene sancita una specifica deroga per le concessioni di prossima scadenza (anteriormente al 1° gennaio 2031), alle quali continuerà ad applicarsi il regime tariffario in essere.

Si prevede poi, in via transitoria, una deroga generale all'entrata in vigore della nuova regolazione dal 1° gennaio 2026, rinviandone l'applicazione a partire dalla data di avvio del periodo regolatorio successivo a quello in corso in occasione dell'ordinario aggiornamento di PEF/PFR, purché ricorrano contestualmente specifiche condizioni di adempimento e regolarità

¹⁴ Cfr. Relazione illustrativa della delibera n. 241 del 2025 (pag. 28).

¹⁵ In proposito, la giurisprudenza amministrativa esclude, per i rapporti di durata, l'assoluta immodificabilità delle condizioni della concessione in essere, posto che nella fase esecutiva del rapporto concessorio è necessario temperare il dogma della stabilità contrattuale con la natura pubblica degli interessi che assumono rilievo. In particolare, i parametri di legittimità dell'eterointegrazione dei contratti attraverso modifiche sostanziali ai rapporti concessori autostradali in corso indotte dalla regolazione tariffaria dell'ART sono stati individuati nella legalità, nella prevedibilità e nella proporzionalità (cfr., per tutte, Cons. St., Sez. VI, 9 febbraio 2024, n. 1324 e Sez. VI, 4 maggio 2022, n. 3484).

Di recente, anche la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 147 del 2025, ha ribadito la possibilità per il legislatore di incidere sul rapporto concessorio, dettando una disciplina normativa in parte diversa da quella vigente all'epoca della stipula della convenzione, secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (cfr. anche Corte Cost. n. 234 del 2020, n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009).

procedurale (cfr. Misura 5, punto 4): (i) alla data di adozione della delibera 241, il concedente abbia già provveduto a trasmettere all'Autorità la documentazione necessaria per l'espressione del parere in merito all'aggiornamento/revisione del PEF/PFR relativo al periodo regolatorio in corso; (ii) alla medesima data, il concessionario risulti pienamente adempiente rispetto agli impegni assunti con la sottoscrizione della convenzione di concessione e dei successivi atti aggiuntivi, in base alle valutazioni del concedente, nonché alle prescrizioni dell'Autorità nell'esercizio delle proprie prerogative, in relazione alla conformità rispetto al sistema tariffario ART. Tale regime eccezionale vale, peraltro, nel solo caso di aggiornamento ordinario di PEF/PFR, mentre la nuova regolazione si applica integralmente, a partire dal 1° gennaio 2026, in tutti i casi di ricorso alla revisione straordinaria di PEF e PFR (cfr. Misura 5, punto 6).

Le deroghe sopra descritte non riguardano comunque la totalità delle nuove misure regolatorie. A prescindere, infatti, dal regime transitorio, dal 1° gennaio 2026 trovano applicazione, per tutte le concessioni, alcuni pilastri del nuovo impianto regolatorio, quali: a) la verifica a consuntivo delle condizioni di equilibrio economico-finanziario e l'eventuale meccanismo di recupero/riserva, in occasione del primo aggiornamento del PEF o alla scadenza della concessione; b) le modalità di determinazione del tasso di inflazione programmato; c) il meccanismo di penalità/premialità collegato alla qualità dei servizi; d) gli obblighi a carico del concessionario scaturenti dalle misure relative a tariffa unitaria e modulazione tariffaria; e) il trattamento delle poste figurative; f) i criteri di adeguamento tariffario correlato all'attuazione degli investimenti; g) la disciplina della remunerazione del capitale investito.

Chiude il quadro derogatorio una previsione che assume portata generale, valevole tanto per le concessioni in essere, quanto per le nuove concessioni autostradali affidate a decorrere dal 1° gennaio 2025. Segnatamente, in occasione dell'aggiornamento del PEF/PFR relativo al primo periodo regolatorio di applicazione della nuova regolazione, l'Autorità può eccezionalmente

consentire, *“in presenza di situazioni di conclamata evidenza e necessità, nonché di valide e oggettive argomentazioni a supporto”*, deroghe parziali nell'applicazione di alcune misure di regolazione *“a regime”* (per l'intera durata residua della concessione¹⁶). Tali eccezioni, che presuppongono un'istanza motivata del concedente ovvero del concessionario con parere favorevole del concedente¹⁷, devono comunque rispettare i seguenti vincoli fondamentali: a) sostenibilità tariffaria per l'utenza; b) piena traslazione del rischio operativo in capo al concessionario; c) verifica dell'equilibrio economico finanziario della concessione.

Accanto alle descritte ipotesi, riconducibili a deroghe – più o meno ampie – alle nuove misure regolatorie ma pur sempre parziali, esistono casi di deroga totale (cfr. Misura 26 dell'Allegato A alla delibera 241), associati a esclusioni dall'ambito di applicazione del nuovo sistema tariffario. Si tratta della concessione affidata alla Società Strada dei Parchi S.p.A. – tenuto conto della previsione dell'art. 14-bis del d.l. n. 145/2023 e s.m.i. che ha, tra l'altro, stabilito l'invarianza tariffaria ai livelli 2017 sull'arco della concessione residua e la fissazione, per l'intero periodo residuo della concessione, di un tasso di remunerazione pari all'8,28%, come indicato nel parere n. 8 del 31 luglio 2019 reso dall'ART – e dei trafori del Gran San Bernardo, del Frejus e del Monte Bianco, per i quali, nel rispetto delle convenzioni internazionali che ne disciplinano la gestione, l'Autorità si riserva di definire specifici sistemi tariffari di pedaggio. Analogamente, l'applicazione del sistema tariffario ART alle concessioni assentite alla Salerno Pompei Napoli S.p.a. e all'Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.a. è prevista in occasione del primo aggiornamento ovvero della revisione del PEF, a conclusione di specifici procedimenti regolatori.

Il complesso delle disposizioni transitorie e derogatorie potrebbe delineare, nella sua concreta applicazione, un quadro eterogeneo caratterizzato da diverse modulazioni delle deroghe, potenzialmente differenziate tra le singole concessioni autostradali, affidando all'Autorità e al concedente il bilanciamento tra la necessaria flessibilità per gestire la complessità delle situazioni

¹⁶ L'estensione dell'applicazione delle deroghe parziali all'intero periodo concessorio è una novità introdotta dalle delibere nn. 240 e 241 del 2025. Nelle delibere nn. 187 e 188, oggetto della seconda consultazione, le deroghe parziali assumevano portata temporanea.

¹⁷ La facoltà anche per il concedente di assumere l'iniziativa per l'attivazione di eventuali deroghe parziali all'applicazione di specifiche misure regolatorie è stata introdotta, con *errata corrige* delle delibere 240 e 241 del 2025, nella seduta di Consiglio dell'Autorità del 30 gennaio 2026.

in essere e l'esigenza di uniformità nell'applicazione dei modelli tariffari.

Conclusioni

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha adottato un nuovo sistema tariffario di pedaggio per le concessioni autostradali, orientato in particolare – nelle intenzioni del Regolatore – a promuovere una maggiore sostenibilità tariffaria e ad armonizzare la regolazione con le previsioni di riordino del settore autostradale contenute nella legge n. 193/2024, nonché con i principi di allocazione dei rischi stabiliti dal Codice dei contratti pubblici. Il Sistema introduce importanti innovazioni e modifiche rispetto alla precedente disciplina regolatoria della medesima Autorità, maturate alla luce dell'esperienza applicativa acquisita nel corso degli anni e a valle di un approfondito, trasparente e partecipato percorso istituzionale di valutazione e adeguamento della regolazione autostradale.

La portata del cambiamento, come emerge anche solo dagli elementi qui affrontati, appare significativa e idonea a generare impatti potenzialmente rilevanti nell'applicazione concreta, pur mantenendo il nuovo impianto regolatorio un grado di flessibilità tale da consentirne un'attuazione differenziata, per le nuove concessioni e per le concessioni attualmente vigenti.

La prelazione in favore del promotore nelle operazioni di PF: panoramica sull'istituto e profili di legittimità

di *Claudio Contessa*

1. Aspetti generali della questione

Nel breve volgere di poco più di un anno (fra novembre 2024 e febbraio 2026) l'attenzione degli operatori è stata concentrata per ben quattro volte sul tema della compatibilità con il diritto UE delle disposizioni nazionali, le quali – sia pure in momenti diversi e con diverse declinazioni – hanno confermato l'opzione legislativa per il riconoscimento di forme di prelazione in favore del promotore nelle operazioni di *project financing*.

In primo luogo, la questione è stata posta da un'ordinanza della Quinta Sezione del Consiglio di Stato la quale, chiamata a pronunciarsi in ordine a una procedura di *project financing* sorta nella vigenza del 'Codice' 50 del 2016, ha sollevato, dinanzi alla Corte del Lussemburgo, un quesito pregiudiziale circa la compatibilità fra la normativa italiana e il pertinente quadro normativo unionale (si tratta dell'ordinanza Cons. Stato, V, 25 novembre 2024, n. 9449, in *questa Rivista*, fasc. 1/2025).

In secondo luogo, la questione è stata posta dall'articolo 57 del D.lgs. n. 209 del 2024 (c.d. 'Decreto correttivo') il quale ha interamente riscritto l'articolo 193 del 'Codice 36' al dichiarato fine di mantenere gli impegni assunti in sede europea con l'approvazione del PNRR ma – allo stesso tempo – al fine di mantenere comunque attrattiva per i proponenti privati la formulazione di proposte di PF, anche (e, forse, *soprattutto*) grazie al meccanismo della prelazione (sul punto, v. L. Grossi e S. Lucattini, *La nuova Finanza di Progetto*, in *questa Rivista*, fasc. 1/2025, par. 3 e *passim*).

In terzo luogo, la questione è stata posta in termini piuttosto perentori dalla Commissione europea la quale, agli inizi di ottobre 2025, ha trasmesso alle Autorità italiane una lettera di messa in mora complementare nell'ambito della procedura di infrazione avviata già nel corso del 2018 (si tratta della procedura *INFR(2018)2273*), contestando, in particolare, la difformità fra l'istituto della prelazione in favore del promotore e le numerose disposizioni del 'pacchetto normativo' appalti/concessioni del 2014. È qui appena il caso di anticipare che, con l'atto in questione, la Commissione europea ha contestato anche la

legittimità delle disposizioni interne da ultimo riformulate ad opera del 'Decreto correttivo' del 2024.

Da ultimo, la questione è tornata di grande attualità con la sentenza della Corte di Lussemburgo del 5 febbraio 2026 la quale, rispondendo al quesito pregiudiziale sottoposto dal Consiglio di Stato a novembre del 2024, ha dichiarato che il diritto di prelazione in favore del promotore sancito dall'art. 183 del 'Codice 50' risulta (*rectius*: risultava, stante l'intervenuta abrogazione della disposizione di riferimento) in contrasto con alcune disposizioni e principi del diritto UE primario e derivato (e, *in primis*, con il canone della libertà di stabilimento e con quello del pari trattamento concorrenziale dei partecipanti alle procedure di *project financing*).

La vicinanza temporale delle sollecitazioni appena richiamate e l'alto livello istituzionale degli Organismi che hanno sollevato le questioni di compatibilità fra il diritto di prelazione e l'Ordinamento UE inducono a svolgere alcune riflessioni in ordine agli antecedenti storici della questione (in realtà, ben nota già da alcuni lustri agli operatori del settore), allo stato attuale della sua evoluzione e ai possibili scenari della sua evoluzione futura.

2. Il diritto di prelazione nella 'legge Merloni' (1994) e nel 'Codice de Lise' (2006).

Come è noto, nella sua originaria formulazione, la 'legge Merloni' n. 109 del 1994 non recava una disciplina espressamente dedicata alla figura del *project financing*. È inoltre noto che tale disciplina fu introdotta nel *corpus* della Legge-quadro in materia di lavori pubblici solo ad opera della c.d. 'legge Merloni-bis' (la quale introdusse gli articoli da 37-bis a 37-nonies).

Tuttavia, pur avendo le norme varate dopo il 1998 introdotto nel sistema giuridico nazionale una disciplina piuttosto compiuta dell'istituto della finanza di progetto, fu solo nel 2002 che il Legislatore introdusse nell'Ordinamento nazionale (sia pure senza menzionare espressamente la figura) una sostanziale forma di prelazione in favore del promotore nelle operazioni di *project financing*.

In particolare, la legge n. 166 del 2002 (c.d. 'Merloni-quater') introdusse alcuni periodi finali nell'ambito dell'articolo 37-ter della 'legge 109' e stabilì che, nell'ambito della procedura negoziata di cui al successivo articolo 37-quater (*i.e.*: nell'ambito della procedura finalizzata ad individuare l'operatore cui aggiudicare la concessione), il promotore

avrebbe potuto adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'Amministrazione come più conveniente. In questo caso il promotore sarebbe risultato comunque aggiudicatario della concessione (sul punto: M. Zoppolato, *Legge-quadro sui lavori pubblici (Merloni-quater)*, in: AA.VV. - a cura di - *Commento alla legge 11 febbraio 1994, n. 109 con le modifiche sino alla legge 1° agosto 2002, n. 166*, Milano, 2003, p. 972, segg.; G. De Marzo, *Finanza di progetto e 'Merloni-ter'*, in: *Urb. e app.*, fasc. 2/1999, p. 127 e segg.).

La scelta in tal modo operata dal Legislatore italiano fu contestata dopo poco tempo dalla Commissione europea la quale inviò alle Autorità italiane un parere motivato ai sensi dell'articolo 226, par. 2 del Trattato di Roma - nel testo al tempo vigente - (n. 2001/2182 C (2003) 3764). In particolare, l'Esecutivo UE contestò alle Autorità italiane che la posizione di oggettivo vantaggio in tal modo riconosciuta in favore del promotore si ponesse in apparente conflitto con le previsioni degli articoli 43 e 49 dello stesso Trattato in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, nonché di trasparenza e di proporzionalità. L'Esecutivo UE osservò già in quella fase che i richiamati principi del diritto UE imponessero un'applicazione uniforme delle regole di formulazione delle offerte, così impedendo all'amministrazione procedente di ammettere una modificazione all'offerta iniziale di un singolo concorrente (il promotore), il quale sarebbe risultato avvantaggiato rispetto agli altri concorrenti nell'ambito della complessiva procedura. La Commissione contestava inoltre che la richiamata previsione dell'articolo 37-ter si ponesse in contrasto con la necessaria predefinizione dei criteri che avrebbero dovuto condurre l'amministrazione all'individuazione dell'aggiudicatario.

Ebbene, nonostante la pregnanza delle critiche mosse dalla Commissione europea avverso il meccanismo della prelazione in favore del promotore nelle operazioni di *project financing*, tale meccanismo fu in sostanza riproposto con l'approvazione del 'Codice de Lise' del 2006.

In particolare, l'articolo 153 del 'Codice 163' richiamò (sia pure in modo non espresso e ingenerando alcuni dubbi interpretativi) un'ipotesi di prelazione in favore del promotore.

Tale opzione normativa fu resa ancora più esplicita con l'adozione del Dlgs. 113/2007 il quale rivisitò *funditus* - fra gli altri - il richiamato art. 153. In particolare, a seguito della novella del 2007, il

comma 15 della disposizione stabilì che, a seguito dell'individuazione della proposta dichiarata come 'di pubblico interesse', laddove - nell'ambito della successiva procedura ristretta finalizzata all'aggiudicazione del contratto - fossero state presentate una o più offerte valutate come più vantaggiose rispetto a quella formulata dal promotore, quest'ultimo avrebbe potuto (entro il termine di 45 giorni dalla comunicazione da parte dell'amministrazione) adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente, aggiudicandosi in tal modo la stipula del contratto (sul punto: M. Baldi, *Il project financing*, in: R. De Nictolis - a cura di -, *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, vol. II, pag. 257, segg. e *passim*).

Il Legislatore del 2006, consapevole delle possibili criticità in ambito unionale connesse alla scelta di riproporre il meccanismo della prelazione in favore del promotore, tentò di mitigare il carattere anticoncorrenziale del complessivo impianto normativo rafforzando i meccanismi di pubblicità e conoscibilità preventiva di tale meccanismo.

Quindi (riprendendo una previsione già contenuta nell'articolo 24 della 'legge comunitaria' per il 2004 - n. 62 del 2005 -) il Legislatore del 2006 stabilì che il bando per l'assegnazione del contratto nelle procedure di finanza di progetto avrebbe dovuto rendere preventivamente edotti tutti gli operatori economici interessati della possibilità per il promotore di esercitare il sostanziale diritto di prelazione di cui al richiamato articolo 153.

Tuttavia, sarebbe in seguito emerso che la previa conoscibilità per gli operatori economici del possibile ricorso a un meccanismo potenzialmente anticoncorrenziale non fosse di per sé idonea a sterilizzare il carattere potenzialmente illegittimo di tale meccanismo.

3. La sostanziale riproposizione del meccanismo nell'ambito del 'Codice 50'.

Il 'Codice 50' del 2016, pur modificando in modo profondo la disciplina della finanza di progetto (secondo un modello basato sull'unificazione dei modelli applicativi e sulla - almeno auspicata - semplificazione delle procedure), aveva in larga parte confermato le pregresse scelte normative in tema di prelazione in favore del promotore (sul punto: C. Malinconico, *Finanza di progetto*, in: M.A. Sandulli, R. De Nictolis (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Vol. V, Milano, 2019, pag. 228, segg.).

In particolare, l'articolo 183, comma 15 aveva riproposto un modello in base al quale, nelle ipotesi

di proposte di PF non presenti negli strumenti di programmazione: i) il promotore non risultato aggiudicatario avrebbe potuto, entro il termine di 15 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione ad altro concorrente, esercitare il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario in sua vece (impegnandosi contestualmente ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario); ii) il bando della procedura avrebbe dovuto specificare preventivamente a tutti gli operatori interessati la possibilità per il promotore di esercitare il diritto di prelazione (sul punto: P. Giammaria, *Commento all'articolo 183*, in: R. Garofoli, G. Ferrari (a cura di), *Codice dei contratti pubblici annotato*, VII ed., Roma - Molfetta, 2017).

Veniva in tal modo riproposto nella sostanza un modello (già delineato nelle sue linee di fondo dall'articolo 24 della 'legge comunitaria' per il 2004) in base al quale si riteneva che la preventiva pubblicazione e conoscibilità del possibile esercizio della prelazione da parte del promotore risultassero in qualche misura idonee a stemperare i possibili profili di criticità sottesi al meccanismo di prelazione in quanto tale.

Non è irrilevante osservare al riguardo che, sebbene fossero note ormai da alcuni anni le criticità di ordine unionale connesse alla riproposizione del meccanismo della prelazione, neppure il Consiglio di Stato, in sede di parere sullo schema di articolato, aveva sollevato su punto rilievi di sorta (ci si riferisce al parere adottato dalla Commissione speciale n. 855 del 1° aprile 2016).

Sul tema vi era una sorta di duplice - e speculare - consapevolezza:

- per un verso, quella secondo cui la reiterazione del meccanismo della prelazione presentasse possibili (e già noti) problemi di compatibilità con i principi UE in tema di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi, nonché di trasparenza e di proporzionalità;
- per altro verso, quella secondo cui il meccanismo della prelazione (e la sostanziale garanzia di successo finale che essa assicurava al promotore dell'iniziativa) rappresentasse una sorta di irrinunciabile incentivo al fine di assicurare una qualche forma di attrattività a una figura (quella del *project financing*, appunto) che ancora stentava a rivelarsi davvero attrattiva per gli investitori privati, di fatto dissuasi dal farsi promotori di iniziative indubbiamente onerose se non stimolati da adeguate garanzie in ordine al risultato finale.

4. Dagli obiettivi del PNRR alle previsioni del nuovo 'Codice' (e del relativo 'Correttivo')

La più recente evoluzione della figura del *project financing* è stata caratterizzata da uno sviluppo normativo indubbiamente sofferto e da un rinnovato interesse sul punto da parte degli Organi dell'Unione (i quali si sono soffermati a più riprese sulle criticità sottese al meccanismo della prelazione), nonché da parte degli stessi Giudici nazionali.

Va osservato in primo luogo che, già in sede di approvazione del PNRR italiano (attraverso la decisione di esecuzione del Consiglio dell'8 luglio 2021 - fasc. 2021/0168 (NLE)), era stata fissata una specifica *milestone* (la 'M1C1-73-quinquies - Riforma 1.10') che mirava, appunto, a rimodulare l'istituto del *project financing* nell'ottica di incrementare l'efficienza degli affidamenti e promuovere la contendibilità delle concessioni, assolvendo, in particolare, all'impegno di rimodulare l'operatività della prevista "clausola di prelazione" per evitare che possa essere utilizzata in funzione anti concorrenziale.

Tuttavia, in sede di approvazione del 'Codice 36 del 2023' era infine prevalso, ancora una volta, un orientamento volto a riproporre - sia pure, con alcune modifiche rispetto al passato - il meccanismo della prelazione in favore del promotore (in tal senso l'articolo 193, co. 8 del nuovo 'Codice' nella formulazione anteriore al 'Decreto correttivo' del dicembre 2024).

È interessante notare che, in una prima formulazione del testo elaborato dalla Commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato, era prevista la possibilità per le amministrazioni di prevedere - in alternativa al noto meccanismo di prelazione - un diverso meccanismo volto a riconoscere in sede di gara al promotore un punteggio premiale aggiuntivo in sede di gara per l'assegnazione della concessione (c.d. '*sistema cileno*').

Tuttavia, in sede di elaborazione del testo finale (e in accoglimento delle osservazioni formulate dalle competenti Commissioni parlamentari) si era infine optato per il superamento di tale formulazione alternativa e per la pura e semplice riproposizione del meccanismo della prelazione.

È interessante richiamare sul punto quanto esposto nella relazione illustrativa al testo, la quale giustificava tale scelta con l'intento di rendere più attrattivo il ricorso alle procedure di *project financing* da parte degli investitori privati. Vi si legge infatti che "tale soluzione deve ritenersi

preferibile al fine di evitare che, con il meccanismo del punteggio premiale, la proposta possa essere fatta propria da altri operatori. Il mantenimento di tale doppio binario rischierebbe altrimenti di generare effetti distorsivi sul mercato inibendo la partecipazione di molti operatori economici alle forme di partenariato pubblico privato. Per tali motivi, deve ritenersi preferibile il riferimento al solo esercizio del diritto di prelazione ad opera del promotore”.

Quindi il nuovo ‘Codice’, all’articolo 193, co. 8, prevedeva ancora una volta – e in linea di sostanziale continuità con quanto già previsto dal ‘Codice 50’ - che, laddove il promotore non fosse risultato aggiudicatario all’esito della procedura di gara, avrebbe potuto – entro i successivi 15 giorni – esercitare il diritto di prelazione e risultare aggiudicatario, se solo avesse dichiarato di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall’aggiudicatario (sul punto: C. Guccione, *Commento all’articolo 193*, in: C. Contessa, P. Del Vecchio (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato articolo per articolo*, Napoli, 2025 - Ila ed.).

È noto, tuttavia, che a dicembre del 2024 il ‘Decreto correttivo’ n. 209 del 2024 (art. 57) abbia disposto un’integrale riscrittura dell’articolo 193 (sul punto v. L. Grossi e S. Lucattini, *La nuova Finanza di Progetto*, cit.).

Dalla relazione illustrativa al testo della novella emerge che (per quanto riguarda l’oggetto della presente analisi) l’esercizio di riscrittura fosse finalizzato – ancora una volta – ad individuare un delicato punto di equilibrio fra esigenze che, nel corso del tempo, si erano rivelate sostanzialmente antinomiche. Vi si legge infatti che *“la formulazione della procedura in esame nasce dall’esigenza di contemperare le richieste della Commissione europea con l’esigenza di rendere in ogni caso attrattiva la procedura della finanza di progetto, tenuto conto anche delle diversità degli interventi da realizzare (in particolare: infrastrutture a rete; infrastrutture puntuali)”*.

Nella nuova formulazione dell’art. 193 del ‘Codice’ conseguente alla novella del 2024, il tentativo di coniugare il meccanismo della prelazione con i più volte richiamati principi unionali passava attraverso una sorta di *giustificazione preventiva* tramite il ricorso a un meccanismo evidenziale.

Il nuovo articolo 193 prevede infatti:

- una prima fase di evidenza pubblica ai fini dell’individuazione del soggetto che potrà esercitare la prelazione in alternativa a quella di prevedere criteri premiali (secondo il c.d. ‘*sistema cileno*’);

- il mantenimento della prelazione a favore dell’operatore economico che supera il primo vaglio competitivo, così da incentivare le imprese private a presentare proposte (e progetti) di qualità fin dall’inizio della procedura.

Dalla relazione illustrativa al testo emerge che, nell’intenzione del Governo, la nuova formulazione (*rectius*: l’integrale riscrittura) dell’articolo 193 mirasse – *inter alia* – a superare le criticità già individuate dalla Commissione con la procedura INFR(2018)2273 (avviata ormai da alcuni anni e allo stato non ancora definita). Si vedrà tuttavia fra breve che l’Esecutivo UE non ha ritenuto persuasivo il meccanismo in tal modo delineato. In particolare, la Commissione non ha ritenuto che la prevalenza del promotore all’esito della prima fase di evidenza pubblica giustifichi comunque il riconoscimento in suo favore del beneficio della prelazione ai fini dell’assegnazione della concessione finale.

5. I dubbi sollevati dal Consiglio di Stato e dalla Commissione europea ad ottobre 2025.

Come anticipato in premessa, nei mesi più recenti il Consiglio di Stato e la Commissione europea hanno posto nuovamente in discussione la compatibilità fra il – più volte riproposto - meccanismo della prelazione in favore del promotore e i principi del diritto unionale già richiamati *retro* al par. 2. Sul tema è poi tornata ancora più di recente la Corte di giustizia con la decisione sul caso italiano *Urban Vision*, cui saranno dedicate le brevi considerazioni del paragrafo successivo.

Per quanto riguarda le giurisdizioni nazionali, va segnalata in primo luogo l’ordinanza della V sezione 25 novembre 2024, n. 9449 (in *questa Rivista*, fasc. 1/2025, pag. 8).

L’ordinanza in questione è stata adottata in relazione a una vicenda per la quale risulta *ratione temporis* applicabile il ‘Codice 50 del 2016’ ma che presenta evidenti profili di attualità in quanto forme di prelazione in favore del promotore sono previste anche nell’attuale testo dell’art. 193, co. 12, del ‘Codice’ 36 del 2023 (nel testo sostituito ad opera del ‘Decreto correttivo’ n. 207 del 2024). I Giudici di Palazzo Spada osservano al riguardo che la ‘Direttiva concessioni’ n. 2014/23/UE non contempla (ma neppure vieta in modo espresso) il meccanismo della prelazione. Pur non negando che tale meccanismo possa avere una sua *ratio* di fondo (ad es., al fine di favorire attraverso misure premiali la libertà di impresa e la presentazione di idee

innovative, in tal modo favorendo la diffusione di iniziative partenariali, nonché l'affermazione della sussidiarietà in senso orizzontale, secondo la previsione dell'art. 118 Cost.), il Collegio dubita che lo stesso possa risultare pienamente compatibile con le norme e i principi del diritto UE (e, *in primis*, con la Dir. 2014/23/UE e i principi di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi). In particolare, emergono dubbi in ordine alla garanzia di aggiudicazione offerta al promotore, pur se l'offerta migliore sia stata presentata da altro candidato e sul fatto che tale incondizionato *favor* sia garantito anche in assenza di proposte dal carattere particolarmente innovativo.

Il Collegio rimette dunque alla CGUE la questione 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.

Come si è già anticipato (e come vedrà fra breve), la questione è stata definita a febbraio del 2026 dalla Corte di giustizia dell'UE.

Più di recente è stata la stessa Commissione europea a sollevare (*rectius*: a ribadire e confermare) i dubbi di compatibilità fra il meccanismo della prelazione e il diritto dell'Unione con la lettera di messa in mora complementare dell'8 ottobre 2025.

La particolarità dell'iniziativa assunta dall'Esecutivo UE consiste nel fatto che la stessa (nell'ambito di una procedura di infrazione ormai aperta da molti anni e in relazione a testi normativi *medio tempore* più volte modificati) ha, da ultimo, sottoposto a critiche piuttosto serrate una previsione (quella del 'nuovo' articolo 193) che il Legislatore del 'Correttivo' aveva interamente riscritto proprio al fine di superare le criticità sollevate in sede di procedura di infrazione sin dal 2018.

In realtà le critiche dell'Esecutivo UE non si rivolgono unicamente avverso il meccanismo della prelazione ma coinvolgono – in modo più radicale – l'intero impianto normativo dell'istituto del *project financing* nella riformulazione operata nel corso del 2024. Tali censure riguardano – fra l'altro – le modalità di scelta del progetto da mettere a gara, la mancata, previa pubblicazione (nella fase preliminare in cui si assegna il diritto di prelazione) di un bando conforme alle regole UE, nonché la mancata previsione di criteri di aggiudicazione

conformi a quelli previsti dall'articolo 41 della 'Direttiva concessioni' n. 2014/23/UE.

La Commissione conclude sul punto (e in modo inusitatamente drastico) affermando che la procedura di finanza di progetto – per come da ultimo rimodulata dal Legislatore nel corso del 2024 – *“sembra costituire un potente strumento di elusione dell'intero quadro normativo dell'UE in materia di aggiudicazione di contratti pubblici e la sua disciplina non fornisce adeguati strumenti per limitare i significativi rischi di abuso”*. La procedura in esame – prosegue la Commissione – *“priva completamente la legislazione dell'UE in materia di appalti pubblici nel settore delle concessioni del suo effetto utile. Pertanto, nel delineare una procedura di aggiudicazione connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, discriminatoria e non in linea con il diritto dell'UE applicabile in nome di un maggiore coinvolgimento di operatori e investimenti privati nella progettazione, nella gestione e nell'esecuzione di opere pubbliche, il legislatore italiano opera una chiara scelta normativa difforme da quella imposta dalla normativa europea”*.

6. La sentenza della Corte di giustizia sul caso *Urban Vision*

Come già anticipato, con la sentenza 5 febbraio 2026 in causa C-810/24 (*Urban Vision*) la Corte del Lussemburgo ha definito la questione per rinvio pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato con l'ordinanza del 25 novembre 2024 e ha, in sostanza, affermato la contrarietà del meccanismo della prelazione in favore del promotore – per come definita dall'art. 183 del 'Codice 50' – con il principio di parità di trattamento e, più in generale, con il diritto di libertà di stabilimento di cui all'art. 49 del TFUE.

I limiti del presente contributo non consentono un esame di dettaglio delle statuizioni rese dalla Corte di giustizia, ma ci si può qui limitare a cinque brevi considerazioni.

In primo luogo, la Corte esclude che nel caso in questione vengano in rilievo (sia pure parzialmente) le previsioni della 'Direttiva servizi' n. 2006/123/UE (c.d. 'Direttiva Bolkestein') e chiarisce che la vicenda vada esaminata esclusivamente sulla base delle previsioni della 'Direttiva concessioni' n. 2014/23/UE (nonché, naturalmente, sulla base delle pertinenti previsioni del Trattato di Roma).

In secondo luogo (e per quanto riguarda le previsioni del diritto unionale primario) i Giudici del *Kirchberg* escludono che venga in rilievo il principio di *libera prestazione dei servizi* (art. 56 del TFUE) e concentrano l'esame della vicenda sulla

sola compatibilità con il principio di *libertà di stabilimento* (art. 49 del TFUE).

In terzo luogo (e per quanto riguarda la compatibilità dell'istituto della prelazione con il diritto UE derivato) la Corte concentra l'attenzione sul canone della parità di trattamento fra i diversi concorrenti (art. 3 della *'Direttiva concessioni'*) e ne rileva l'effettiva violazione ad opera dell'art. 183. Osserva in particolare che la possibilità (*rectius*: l'obbligo) per l'amministrazione aggiudicatrice di tener conto di una modifica apportata al prezzo proposto nell'offerta iniziale - e in favore di uno solo degli offerenti: il promotore - finisce per avvantaggiare in modo indebito soltanto quest'ultimo, con conseguente violazione del canone generale di parità di trattamento e conseguente distorsione dell'obbligo di assicurare una concorrenza sana ed effettiva (sul punto, fra le molte: CGUE, sent. 14 settembre 2017 in causa C-223/16, *Casertana Costruzioni*).

In quarto luogo, la CGUE osserva che il meccanismo delineato dall'art. 183, cit. costituisca altresì una restrizione alla libertà di stabilimento (art. 49 del TFUE) in quanto potenzialmente idoneo a dissuadere operatori economici provenienti da altri Paesi dell'UE a procedure di *project financing* indette in Italia.

In quinto luogo, la Corte (pur non negando che il meccanismo della prelazione in favore del promotore possa risultare conforme all'obiettivo di attuare il principio di sussidiarietà orizzontale - art. 118, Cost. -, favorendo innovative forme di cooperazione fra il settore pubblico e quello privato) nega che tale obiettivo, in sé astrattamente condivisibile, possa giustificare il meccanismo stesso in termini di compatibilità con il diritto UE. Al riguardo si limita ad osservare che un obiettivo di questo tipo non può rientrare tra i *motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica* che, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, del TFUE, sono gli unici idonei a giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento.

In conclusione, i Giudici del Lussemburgo enunciano il seguente principio di diritto: *"l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23, in combinato disposto con l'articolo 49 TFUE, con gli articoli 30 e 41, nonché con il considerando 68 di tale direttiva, dev'essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro riconosca al promotore di una procedura di finanza di progetto un diritto di prelazione che gli consente, nell'ipotesi in cui il contratto di cui trattasi non gli sia stato inizialmente aggiudicato, di adeguare la sua offerta a quella dell'aggiudicatario inizialmente prescelto e di ottenere così l'aggiudicazione di tale*

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

È importante sottolineare che la sentenza della Corte non affronta in alcun modo la questione se il principio di diritto in tal modo enunciato si riverberi (in tutto o in parte) sulla previsione - per alcuni versi analoga - di cui all'art. 193 del 'Codice 36', né la questione della sorte delle procedure di PF indette nell'Ordinamento italiano in base alla previsione dell'art. 183 del 'Codice 50'.

Al riguardo ci si limita ad osservare che il silenzio sul punto da parte della Corte di giustizia non può stupire sia perché nell'Ordinamento processuale unionale manca una disposizione che consenta di dichiarare l'illegittimità in via consequenziale di disposizioni di contenuto analogo a quelle dedotte in via principale (e ciò, diversamente da quanto previsto in Italia dalla legge n. 87/1953, art. 27 in relazione ai giudizi di costituzionalità), sia perché il giudizio per rinvio pregiudiziale non risulta idoneo a consentire alla Corte di pronunciarsi sulla validità di atti emanati secondo il diritto interno dei singoli Stati membri.

7. Alcune (breve) considerazioni finali

All'esito di questo *excursus* diacronico (necessariamente sintetico) emerge con evidenza che, nonostante le numerose e profonde riformulazioni che hanno interessato nel corso degli anni la disciplina nazionale in tema di finanza di progetto, la previsione di forme di prelazione in favore del promotore abbia rappresentato nel corso degli anni una sorta di *fil rouge* che ha costantemente accompagnato ogni revisione normativa in materia di contratti pubblici.

Anche se l'affermazione non è mai stata fatta in modo espresso, è piuttosto evidente che il Legislatore nazionale abbia considerato nel corso del tempo tale meccanismo come una sorta di precondizione necessaria al fine di garantire un effettivo (*rectius*: un minimo) grado di attrattività dello stesso istituto della finanza di progetto per gli investitori privati (e quindi, in via mediata, al fine di garantire la stessa *ratio essendi* dell'istituto del PF in quanto tale). Tale consapevolezza emerge in modo piuttosto evidente dalle relazioni illustrative ai testi normativi che, di tempo in tempo, hanno riproposto il meccanismo della prelazione individuandolo di fatto, come una sorta di costante delle scelte normative (sotto altri aspetti,

estremamente mutevoli) operate nel corso degli anni.

È altrettanto evidente che il Legislatore (consapevole delle criticità comunque sottese a tale scelta normativa ed individuate dalla Commissione europea sin dal 2018) abbia tentato più volte nel corso del tempo di 'aggiustare il tiro', introducendo di tempo in tempo misure finalizzate ad incrementare il livello di trasparenza nelle procedure quale ideale contraltare alla scelta di perpetuare comunque il meccanismo della prelazione.

Il vero punto di svolta, al riguardo, sembra rappresentato dalla recente iniziativa dell'Esecutivo UE (ottobre 2025) il quale ha contestato in termini quanto mai perentori la compatibilità fra il meccanismo della prelazione (pur se accompagnato da numerosi accorgimenti e cautele) e i principi unionali in tema di libera circolazione, di trasparenza delle procedure e di proporzionalità.

A distanza di pochi mesi, anche la Corte di giustizia (pur prendendo le mosse da presupposti giuridici e fattuali assai diversi da quelli considerati dalla Commissione) ha reso - su sollecitazione del Consiglio di Stato italiano - statuizioni che impongono profonde riflessioni sull'istituto (e forse anche una sua altrettanto profonda rimeditazione). È certamente ipotizzabile che il Legislatore (posto dinanzi a critiche così serrate) possa tentare ancora una volta di riproporre il meccanismo della prelazione in favore del promotore accompagnandolo con nuove - e più efficaci - misure di carattere proconcorrenziale.

D'altra parte, uno scenario quanto mai verosimile è che, in un tempo piuttosto vicino, il Legislatore nazionale sia chiamato ad operare una scelta più netta fra (da un lato) la possibilità di rivedere *in toto* l'orientamento legislativo seguito negli ultimi lustri - ad esempio, sostituendo il meccanismo della prelazione con un diverso meccanismo di premialità in favore del promotore in sede di gara - e (dall'altro) la possibilità di difendere nuovamente dinanzi alla Corte di giustizia le ragioni economiche e di interesse generale sottese alle scelte sinora operate dal Legislatore nazionale.

Capo del DIPE
Bernadette VECA

Struttura tecnica DIPE-NARS

Paola **BALZARINI**

Salvatore **BRISCHETTO**

Marco **CARPINELLI**

Claudio **CONTESSA**

Lisa **GROSSI**

Lamberto **GRUTTER**

Simone **LUCATTINI**

Antonio **MANZO**

Michele **MONGELLI**

Carlo **REGOLIOSI**

Tiziano **UGOCCIONI**

Luca **MURRAU**

Segretario NARS
Giuseppe SURDI

Coordinatore PPP
Marco TRANQUILLI

Segreteria struttura tecnica

Cinzia **BARONE**

Claudia **CUNA**



Via della Mercede 9 - 00187 Roma
Tel. 06 6779 6394

email: dipe.ppp@governo.it

pec: dipe.cipe@pec.governo.it

sito web:

www.programmazioneeconomica.gov.it/it/il-partenariato-pubblico-privato