

# 2025

## Orizzonte PPP - n. 2

**Notizie e approfondimenti su PPP e Project Finance**  
*quadrimestrale*



Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica  
Economica

**maggio - agosto 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:** leva strategica per rafforzare infrastrutture e competitività

*di Dario Scannapieco - Amministratore Delegato di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.*

### Notizie

- Pubblicati i risultati del monitoraggio del DIPE sulle operazioni in PPP
- Sospesa la gara per l'affidamento in concessione dell'autostrada A22 Brennero-Modena, in attesa della Corte di Giustizia dell'Unione europea
- Agenzia delle Entrate e concessioni: la rilevanza ai fini dell'imposta sul valore aggiunto dell'alienazione degli immobili a titolo di contributo
- Il TAR Friuli Venezia Giulia sulla qualificazione dell'ente concedente nella fase di valutazione delle proposte di project financing
- Il Consiglio di Stato sulla necessaria presentazione del PEF in gara
- L'esclusività dell'oggetto della società mista: l'espressione del Consiglio di Stato
- Nuovi strumenti per le PP.AA. dalla Ragioneria Generale dello Stato
- Dal Ministero della Cultura le nuove Linee guida in materia di partenariato speciale pubblico privato per gli istituti e i luoghi della cultura
- Una nuova legge su concessioni e PPP in Ucraina: una chiave per la ricostruzione
- Pubblicata dal DIPE la nuova edizione del documento 100 domande/risposte sul PPP

### Approfondimenti

- Concessioni balneari e PPP: brevi note sulle possibili interazioni tra gli istituti (Tiziano Ugoccioni)
- L'equilibrio del PEF tra significatività del contributo privato e limite al contributo pubblico (Simone Lucattini - Marco Tranquilli)

## PPP: leva strategica per rafforzare infrastrutture e competitività

*di Dario Scannapieco*

In un contesto in cui il sistema infrastrutturale nazionale presenta ampi margini di potenziamento e la spesa per investimenti in percentuale del PIL è inferiore rispetto alla media europea<sup>1</sup>, il Partenariato Pubblico Privato (PPP) rappresenta una leva strategica importante per rafforzare la competitività del Paese.

La letteratura economica ha ampiamente evidenziato il legame diretto tra investimenti infrastrutturali e crescita della produttività e l'effetto positivo che gli investimenti in infrastrutture producono in termini di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi pubblici, sulla qualità della vita dei cittadini e sulla crescita economica.

In questo senso, mentre dopo la crisi finanziaria globale e quella dei debiti sovrani dell'UE in molti paesi sono state attuate politiche di consolidamento fiscale, dopo la crisi del Covid-19 molte economie avanzate hanno implementato politiche fiscali espansive. Ad esempio, l'amministrazione degli Stati Uniti ha varato nel 2021 un piano fiscale di circa 5.200 miliardi di dollari. L'Europa ha stanziato un piano fiscale di circa 1.800 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, di cui 800 miliardi di investimenti tramite il Next Generation EU.

Un'espansione dell'intensità degli investimenti pubblici è dunque auspicabile anche in Italia, al fine di sostenere la competitività del Paese. Tuttavia, con un rapporto debito pubblico/PIL pari al 135% a fine 2024<sup>2</sup> e la sempre maggiore attenzione posta dalla governance europea alla sostenibilità dello stesso, risulta evidente che la possibilità di perseguire questo obiettivo non potrà essere garantita a valere unicamente su risorse pubbliche, ma dovrà necessariamente passare attraverso un'azione coordinata tra settore pubblico e privato.

Nel contesto attuale di vincoli di bilancio, aumento della domanda di servizi e necessità di accelerare gli investimenti strategici, il PPP può rappresentare uno strumento chiave per attrarre investimenti privati, rafforzare il sistema infrastrutturale e l'erogazione di servizi essenziali e rendere il sistema economico italiano più competitivo.

Tuttavia, nonostante l'attenzione dedicata al tema da diversi soggetti istituzionali - tra tutti il DIPE, la Ragioneria Generale dello Stato e l'ANAC - nel nostro Paese, gli investimenti tramite schemi di partenariato faticano ancora a decollare. Tra il 2018 e il 2024<sup>3</sup>, le gare in PPP sono state circa il 10% del totale delle procedure bandite per investimenti (per un valore medio annuo nel periodo di circa 15 miliardi di euro) e l'Italia fa ancora un uso limitato di questi schemi rispetto agli altri paesi europei<sup>4</sup>.

Tra i fattori che possono aver contribuito a determinare questa circostanza, rilevano certamente le significative evoluzioni normative che si sono succedute nel tempo, con le conseguenti incertezze per le amministrazioni pubbliche e gli operatori economici. Da un punto di vista normativo, infatti, il PPP è stato più volte interessato da interventi del Legislatore, prima con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici del 2023 e poi con il Correttivo al Codice (D.Lgs. 209/2024).

Il nuovo assetto normativo ha operato una profonda revisione del paradigma, elevando il procurement pubblico a strumento di progresso economico e sociale, rispondendo peraltro a istanze di matrice europea sul fronte della concorrenza e della trasparenza. In particolare, il nuovo Codice dei contratti pubblici ha introdotto importanti novità in materia di PPP, puntando su una maggiore flessibilità procedurale e una più chiara allocazione dei rischi tra pubblico e privato. Tuttavia, un contesto normativo in rapida e progressiva evoluzione ha anche creato incertezza tra gli operatori economici privati e gli enti pubblici.

Ciò evidenzia la necessità di promuovere buone pratiche per una cultura del PPP maggiormente diffusa tra tutti gli operatori del mercato.

Il PPP dovrebbe essere utilizzato per le opportunità che offre. Non si tratta, meramente, di una forma

1 Fonte: elaborazioni DIPE su dati del Fondo Monetario Internazionale: [6. Investimenti, risparmio e patrimonio](#)

2 Fonte: Rapporto sul Debito Pubblico 2024 - Dipartimento del Tesoro Direzione II - elaborazione su dati ISTAT e Banca d'Italia

3 Fonte: Vecchi, Cusumano, Mager, Zurlo. INVESTinIT Lab Procurement Monitor, gennaio 2025

4 Fonte: [Market Update - Review of the European public-private partnership market in 2024](#)

di *capital injection* meritevole di attenzione unicamente nella misura in cui consente di integrare una dotazione finanziaria pubblica insufficiente. Tutt'altro: il PPP è uno strumento che, quando adottato correttamente, consente di coniugare al meglio gli obiettivi del partner pubblico con gli obiettivi del partner privato, consentendo di mobilitare competenze e capitali per realizzare infrastrutture e offrire servizi rispondenti a elevati standard qualitativi mediante una corretta allocazione dei rischi. Vantaggi, questi, il cui impatto può crescere al crescere della rilevanza delle operazioni di PPP e ai quali, pertanto, una governance decisa a migliorare la competitività del Paese dovrebbe riservare particolare attenzione.

Oggi è quindi necessaria una visione che privilegi non solo la dimensione dell'efficienza, ma soprattutto quella dell'efficacia della spesa pubblica, ed è questa una delle declinazioni del principio del risultato del nuovo codice dei contratti pubblici.

Presupposto fondamentale per il successo di un'iniziativa di PPP è la capacità della pubblica amministrazione di comprendere e saper valutare la convenienza del ricorso a questi schemi, in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto. Questo richiede competenze tecniche e specialistiche da parte dell'amministrazione nella strutturazione (in caso di PPP ad iniziativa pubblica), ovvero valutazione (nel caso di PPP ad iniziativa privata) di operazioni fattibili sotto il profilo tecnico, giuridico, economico e finanziario (in termini di sostenibilità, bancabilità e convenienza per il settore pubblico), oltre che una appropriata allocazione dei rischi di progetto.

In molti contesti, tali competenze risultano poco diffuse, con la conseguenza di avviare operazioni in PPP o di scarso interesse per gli operatori economici, oppure con profili di criticità per l'amministrazione in relazione alla convenienza e sostenibilità, anche per effetto di valutazioni con tempi e modi non adeguati in relazione a proposte progettuali promosse da soggetti privati.

È molto importante, quindi, rafforzare presso le Pubbliche Amministrazioni le competenze di natura tecnica, finanziaria e amministrativa necessarie per valutare il corretto ricorso a modelli di PPP, al fine di programmare progetti fattibili e portarli in esecuzione. L'obiettivo è quello di ridurre le asimmetrie informative tra pubblico e privato, velocizzare i tempi di attuazione degli investimenti e massimizzare le probabilità di messa a terra dell'iniziativa.

CDP supporta la PA nella strutturazione e valutazione di modelli di PPP con un servizio di consulenza su misura e affianca gli enti nelle fasi di programmazione, progettazione e costruzione delle opere infrastrutturali con un team dedicato, al fine di accelerare la realizzazione delle infrastrutture ed ottimizzare le modalità di intervento.

Tale azione è in linea con quella di altri istituti nazionali di promozione. KfW (Germania), attraverso KfW IPEX-Bank, partecipa a PPP in infrastrutture offrendo al contempo servizi di *project structuring* e *advisory* tecnico-finanziario, mettendo a disposizione competenze sia tecniche sia economico-finanziarie. Caisse des dépôts (Francia), mediante Banque des Territoires, svolge attività di *project preparation* e assistenza tecnico-finanziaria per operazioni di PPP, anche al fine di garantire la bancabilità dei progetti sin dalla fase iniziale. Anche la BEI, mediante l'EPEC (European PPP Expertise Centre), collabora con la Commissione UE, gli Stati membri e altre istituzioni svolgendo attività che spaziano dalla definizione di *policy* e *best practice* fino al supporto su specifiche iniziative di PPP, già a partire dalla fase pre-progettuale.

L'approccio adottato da queste istituzioni evidenzia un progressivo spostamento del focus dal mero apporto di capitale di debito o di *equity* ad una presenza strutturale nella fase di predisposizione e strutturazione dei progetti, in coerenza con una visione moderna del ruolo degli istituti nazionali di promozione europei.

In conclusione, rilanciare la competitività del Paese significa, oggi più che mai, sostenere le infrastrutture. Il PNRR ha tracciato una direzione, ma per affrontare le sfide future sarà fondamentale essere preparati con strumenti adeguati, un quadro normativo stabile e un'azione pienamente sinergica tra pubblico e privato. Il PPP rappresenta, in questa prospettiva, una leva strategica per cogliere le opportunità di investimento, migliorare l'efficienza dei servizi pubblici e rafforzare la competitività del sistema Paese. Con una governance adeguata e una visione di lungo periodo, il PPP può catalizzare innovazione, sviluppo e sostenibilità. La sfida per l'Italia sarà consolidare competenze e istituzionalizzare una cultura del partenariato orientata ai risultati.

## Notizie

### Publicati i risultati del monitoraggio del DIPE sulle operazioni in PPP

Tramite la [Relazione](#) sull'attività svolta dal DIPE in materia di PPP nell'anno 2024, alla quale si rimanda per un maggior approfondimento, tra l'altro, il DIPE ha reso noto i risultati dell'attività di monitoraggio delle operazioni in PPP svolto nell'anno citato.

L'analisi ha evidenziato dati rilevanti su 267 progetti presenti nella banca dati al termine dell'anno 2024, focalizzandosi in particolare sui dati dei PEF e sulle procedure di affidamento.

Per quanto riguarda gli aspetti di carattere economico finanziario, sono stati approfonditi in particolare gli indicatori di equilibrio dei Piani economico finanziari analizzati.

Da tale analisi è stato possibile ricavare il valore medio degli indicatori più rilevanti del settore. In particolare, è emerso un valore medio del TIR di progetto pari al 7,03% (su 169 casi considerati) e un TIR azionisti con valore medio pari a 9,50% (94 casi considerati).

Sono stati poi considerati il DSCR - compreso in media tra 1,2x e 1,65x (114 casi considerati) - e l'LLCR che presenta un valore medio pari a 1,85x (94 casi).

Con riferimento, invece, agli elementi relativi alle procedure di affidamento, l'analisi ha riguardato gli affidamenti effettuati dagli enti concedenti per il tramite di procedure in "Finanza di progetto", nelle diverse normative succedutesi nel tempo.



Su 261 contratti presenti nella banca dati PPP al 31.12.2024, 170 contratti sono stati affidati mediante Finanza di progetto nei seguenti ambiti: impianti di pubblica illuminazione (ca. 29%); edifici pubblici (ca. 16%); strutture/servizi cimiteriali (15%); impianti sportivi (13%); strutture e servizi scolastici (ca.

8%); strutture sanitarie (ca. 5%); smaltimento rifiuti e parcheggi (entrambi ca. 3%); edilizia abitativa sociale e strutture e servizi portuali (entrambi ca. 2%).

In 79 casi (di 170), le procedure di *project financing* sono state attivate su iniziativa privata al di fuori degli strumenti di programmazione dell'Ente Concedente, mentre in 27 casi si è rinvenuta la presenza dell'intervento oggetto della procedura all'interno degli strumenti di programmazione.

Solo in 20 casi gli Enti Concedenti hanno indetto una manifestazione di interesse volta a sollecitare la presentazione di proposte da parte degli operatori economici.

Si è rilevato, infine, come in tutti i 170 contratti disponibili affidati mediante Finanza di progetto e analizzati, il concessionario è risultato essere il promotore (in 10 casi il promotore ha esercitato il diritto di prelazione).

### Sospesa la gara per l'affidamento in concessione dell'autostrada A22 Brennero-Modena, in attesa della Corte di Giustizia dell'Unione europea

Con [decreto direttoriale](#) del 27 giugno 2025, la Direzione generale per le autostrade e la vigilanza sui contratti di concessione autostradale del MIT ha sospeso la procedura di gara per l'affidamento in concessione

delle attività di gestione della tratta autostradale "A22 Brennero - Modena", indetta con bando rep. 111 del 31 dicembre 2024. Come attestato nelle premesse del decreto in argomento, il bando di gara attribuisce al promotore non

aggiudicatario la facoltà di esercizio, entro quindici giorni dall'aggiudicazione, del diritto di prelazione di cui all'art. 193 del D. Lgs. n. 36/2023.

In particolare, il suindicato promotore può divenire

aggiudicatario a condizione “di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario”. Tuttavia, il bando stabilisce altresì che il diritto di prelazione possa essere riconosciuto “solo a seguito della acquisizione del parere favorevole dei Servizi della Commissione Europea”, subordinando la procedura al pronunciamento della Commissione sul medesimo quesito di diritto già sottoposto alla valutazione della Corte di Giustizia UE (causa C-810/24, al momento “in avanzato stato di

svolgimento”). Al contempo, il decreto dà atto dell'avvenuta emissione del parere della DG GROW della Commissione Europea trasmesso al Ministero il 22 maggio u.s., nel quale si esprimono “forti dubbi” sul diritto di prelazione, posto che il promotore risulta “selezionato sulla base di una fase precedente caratterizzata da amplissima discrezionalità amministrativa e che non presenta alcuna garanzia procedimentale di trasparenza, alcun presidio dell'osservanza dei principi di non discriminazione e parità di trattamento né alcuna reale apertura

a una concorrenza effettiva da parte di altri operatori economici”.

Tutto ciò considerato, il decreto in argomento ha sospeso in via cautelativa, fino al 30 novembre 2025 “e comunque non oltre la pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea”, la procedura di gara in oggetto, ritendo di dover contemperare l'interesse all'affidamento con “l'interesse a operare nell'ambito di un quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento più compiutamente delineato”, in attesa del citato pronunciamento della Corte di Giustizia UE.

## **Agenzia delle Entrate e concessioni: la rilevanza ai fini dell'imposta sul valore aggiunto dell'alienazione degli immobili a titolo di contributo**

Con [Risposta n. 151/2025](#), l'Agenzia delle Entrate ha chiarito che la cessione gratuita di immobili da parte di un Comune, nell'ambito di un contratto di partenariato pubblico-privato, è rilevante ai fini IVA se il rapporto tra le parti è di natura pattizia.

L'Agenzia ha osservato che, in merito alla determinazione del presupposto soggettivo, l'elemento dirimente non è l'oggetto o lo scopo dell'attività svolta dall'ente di diritto pubblico, ma piuttosto se l'ente agisca nella veste, sua propria, di soggetto di diritto pubblico oppure in quella di diritto privato, vale a dire alle condizioni giuridiche proprie degli operatori economici privati.

Nel caso preso in esame, indica l'AdE, risulta che i rapporti tra il Comune istante e il Concessionario siano stati regolati dal contratto di concessione stipulato tra le parti

nell'ambito dell'operazione di partenariato pubblico privato. Dalle disposizioni del contratto di concessione risulta, in particolare, che i rapporti tra gli stessi siano di natura contrattuale, fondati su pattuizioni bilaterali che si sostanziano nella previsione di reciproche prestazioni e controprestazioni, con modalità di svolgimento dell'attività tipica degli operatori economici privati. Per quanto riguarda in particolare la cessione a titolo di proprietà in favore del Concessionario delle aree edificabili e dei fabbricati indicate nell'articolo 21 del contratto, nel quale si sostanzia un intervento pubblico di sostegno da parte del Comune, ai sensi dell'articolo 177, comma 6, del Codice dei contratti, l'AdE ha ritenuto che la stessa non possa essere considerata isolatamente, in quanto posta in essere nell'ambito del generale rapporto, di carattere sinallagmatico, tra le parti regolato dal contratto.

Alla luce delle suesposte considerazioni, l'Agenzia ha ritenuto che l'operazione di alienazione delle aree edificabili e dei fabbricati da parte dell'Istante a favore del Concessionario, a titolo di contributo ai sensi del citato comma 6 dell'art. 177 del d.lgs n. 36 del 2023, assume rilevanza ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

Di conseguenza, in tal caso, si applica l'IVA ai sensi dell'art. 4, commi 4 e 5, del DPR 633/1972, in linea con quanto già espresso nella ris. n. 395/E/2002 e nella circ. n. 34/E/2013.

## Il TAR Friuli Venezia Giulia sulla qualificazione dell'ente concedente nella fase di valutazione delle proposte di *project financing*

[TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, sent. 16 aprile 2025, n. 147.](#)

Pronunciandosi in merito a una proposta di finanza di progetto presentata nella vigenza dell'art. 193 del D.Lgs. n. 36/2023 - ante modifiche apportate dal D.Lgs. n. 209/2024 - il TAR Friuli Venezia Giulia ha chiarito, con la sentenza in commento, che l'art. 174, comma 5, del Codice dei contratti impone la qualificazione dell'ente concedente ai sensi dell'art. 63 unicamente per la stipula dei contratti di partenariato pubblico-privato, e non anche per la fase preliminare di valutazione delle proposte.

La sentenza ha distinto la fase preliminare di valutazione da quella successiva di affidamento del contratto, evidenziando che: (i) l'art. 63, comma 5, del Codice dei contratti premette che la

qualificazione riguarda le "attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro", che è cosa diversa dalla valutazione e approvazione di un progetto di fattibilità, precedente all'eventuale avvio della gara; (ii) l'art. 62, comma 18, del Codice medesimo richiede la qualificazione per i livelli di cui all'art. 63, comma 2, lettere b) e c) ai fini dell'esercizio delle attività di progettazione, affidamento ed esecuzione di contratti di PPP, ma non per la fase preliminare di individuazione dell'interesse pubblico e della proposta ad esso più conforme; (iii) l'art. 2 dell'Allegato II.4 al Codice richiede la qualificazione per gli "affidamenti", dovendosi intendere per "affidamento" l'atto o la procedura con cui il contratto viene aggiudicato.

Tale conclusione, ad avviso del

Collegio, è corroborata dalla nuova previsione dell'art. 3, comma 5, dell'Allegato II.4 del Codice (introdotta dal Decreto Correttivo), che impone la qualificazione dell'ente concedente nella fase preliminare solo per le procedure di finanza di progetto "a iniziativa pubblica".

In termini analoghi si era espresso anche il T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, ord. 22 novembre 2024, n. 453 (confermata dalla sent. 18 giugno 2025, n. 1156).

Viceversa, l'obbligatorietà della qualificazione della stazione appaltante nella fase di valutazione delle proposte era stata sostenuta dall'ANAC nel parere n. 9 del 28 febbraio 2024.

## Il Consiglio di Stato sulla necessaria presentazione del PEF in gara

[Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 29 aprile 2025, n. 3633.](#)

Con la sentenza in rassegna la Quinta Sezione del Consiglio di Stato rende rilevanti affermazioni di ordine generale sul necessario equilibrio economico-finanziario che deve caratterizzare i contratti di concessione (ai sensi degli articoli 176 e seguenti del Codice dei contratti) e sull'obbligo per i concorrenti di allegare uno schema di PEF alla propria offerta finalizzata all'attribuzione di un contratto di concessione.

La controversia definita dal Consiglio di Stato prende le mosse dalla procedura indetta da un Consorzio per l'inclusione sociale (composto da alcuni comuni salentini) finalizzata all'assegnazione di una

concessione avente ad oggetto la gestione di un asilo nido per un periodo di circa tre anni.

Nell'aprile del 2024 il Consorzio assegna la concessione alla Cooperativa S.S., ma l'aggiudicazione viene contestata dall'altra concorrente in gara (la Cooperativa RdS), la quale osserva, in particolare, che la S.S. avrebbe dovuto essere esclusa per non avere allegato alla propria offerta un Piano Economico-Finanziario (PEF).

Il TAR della Puglia - Sezione staccata di Lecce respinge il ricorso ritenendo, in sintesi, che le pertinenti disposizioni codicistiche non annoverino il PEF fra gli elementi necessariamente costitutivi di

un'offerta finalizzata all'assegnazione di un contratto di concessione. Secondo il TAR salentino, in particolare, la non obbligatorietà della presentazione in gara del PEF emergerebbe dal raffronto fra l'articolo 193 del 'Codice 36' (che tale allegazione impone in relazione ai contratti di project financing) e l'articolo 182 del medesimo 'Codice' (che, al contrario, non reca una prescrizione altrettanto vincolante per i contratti di concessione).

Appellata la sentenza dinanzi al Cons. Stato, l'appello viene accolto sull'assorbente considerazione per cui il PEF rappresenta invece un elemento costitutivo dell'offerta finalizzata

all'assegnazione di una concessione.

Il Collegio chiarisce al riguardo che il contratto di concessione, che rappresenta una species del più ampio genus delle forme di PPP, si qualifica per il trasferimento del rischio operativo dal concedente al concessionario e il PEF è lo strumento mediante il quale si attua la concreta distribuzione del rischio tra le parti del rapporto, la

cui adeguatezza e sostenibilità deve essere valutata dall'Amministrazione. Se non avviene un trasferimento del rischio, il rapporto è infatti qualificabile come appalto (e non come concessione).

Siccome l'assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione deve garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario (per tale intendendosi la contemporanea

presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria), ne consegue l'obbligatoria allegazione, già in sede di offerta, del PEF (la cui assenza deve determinare l'esclusione dalla procedura).

## L'esclusività dell'oggetto della società mista: l'espressione del Consiglio di Stato

[Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. 17 giugno 2025, n. 5289.](#)

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato ha di recente affermato alcuni importanti principi in tema di società miste.

In primo luogo la sentenza chiarisce come vadano qualificate come "società a controllo pubblico" tutte quelle in cui "una o più amministrazioni pubbliche" dispongano della "maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria", ai sensi dell'art. 2359 c.c. (cfr. combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016 "TUSP"), essendo irrilevante il fatto che la maggioranza dei voti in assemblea ordinaria sia garantita da "più amministrazioni pubbliche" e manchino patti parasociali o vincoli statuari. La finalità di tale disciplina è infatti quella di evitare che le società a capitale pubblico frazionato - operanti soprattutto nell'ambito dei servizi pubblici locali - possano strumentalmente sottrarsi all'applicazione delle

disposizioni speciali dettate dal TUSP nei confronti delle "società a controllo pubblico", eccedendo l'assenza di norme statuarie o di patti di sindacato fra i soci pubblici, tutti di minoranza se singolarmente intesi.

In secondo luogo, il Consiglio di Stato ricorda che la società a controllo pubblico deve adeguarsi alle disposizioni dell'art. 17, comma 1, del TUSP con particolare riferimento al fatto che "oggetto esclusivo" della propria attività sia soltanto il servizio affidato in concessione con la gara a doppio oggetto. Nel caso esaminato dalla sentenza in commento, l'oggetto del servizio affidato con tale gara era chiaramente limitato al servizio di raccolta di rifiuti nell'ambito del bacino territoriale dei Comuni aderenti alla società e, dunque, è stata ritenuta preclusa alla stessa la possibilità di svolgere analogo servizio in favore di altri Comuni, rilevando come anche lo stesso piano industriale della società a controllo pubblico sia stato

dimensionato in relazione al bacino territoriale di utenza.

La sentenza conclude evidenziando come alle società miste, a differenza delle società in house, non sia consentito concorrere a gare indette da Enti terzi e comunque svolgere attività diverse da quelle rientranti nella "gara a doppio oggetto". Infatti, dal citato art. 17 TUSP, letto unitamente all'art. 26 del medesimo TUSP e all'art. 16 del d.lgs. n. 201/2022 (che individua la società mista disciplinata dal TUSP quale possibile forma di gestione dei servizi di interesse economico generale di livello locale), si evincono, prosegue il Consiglio di Stato, "una stretta funzionalizzazione tra società e servizio oggetto di affidamento", "il nesso di esclusività esistente tra costituzione della società mista e svolgimento del servizio affidato dagli enti pubblici soci", la "strumentalità della società mista rispetto al servizio per il quale l'ente è stato costituito" da intendere "in termini di esclusività dell'oggetto della società stessa".

## Nuovi strumenti per le PP.AA. dalla Ragioneria Generale dello Stato

Nel mese di luglio 2025, l'Ispettorato generale per la Contabilità e la Finanza pubblica

(IGECOFIP) della Ragioneria Generale dello Stato ha reso disponibili alcuni nuovi [strumenti](#)

per le Pubbliche Amministrazioni: due simulatori di piano economico-finanziario e

un documento di approfondimento e analisi sulle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER).

I due simulatori sviluppati da IGECOFIP sono dedicati rispettivamente alle cosiddette “opere fredde” e alle “opere calde”, con l’obiettivo di fornire alle Amministrazioni interessate “uno strumento, che persegue finalità formative e divulgative, di supporto per le analisi e le valutazioni degli enti concedenti con riguardo alle proposte di PPP”, sviluppato sulla base di ipotesi e approcci derivanti dall’esperienza maturata dall’Ispettorato nell’ambito dell’attività istituzionale e dall’analisi della letteratura finanziaria.

L’ IGECOFIP mette a disposizione, quindi, strumenti di simulazione dei PEF e relative guide per un approccio consapevole da parte delle Amministrazioni al PPP, senza “assegnargli un valore prescrittivo” e senza “asserire l’esattezza dell’approccio”, in quanto “l’adozione di approcci alternativi può risultare appropriata considerate le peculiarità e l’eterogeneità che contraddistinguono le operazioni di PPP” come evidenziato nel

*disclaimer* alle Guide, tanto che i modelli e la relazione illustrativa dell’Ispettorato “non possono essere utilizzati come parte di documentazione oggetto di gara”.

Nondimeno i simulatori in questione – afferma l’Ispettorato – possono essere dei *tools* utili per l’Amministrazione per una lettura consapevole dell’impatto di grandezze economiche e finanziarie e dei potenziali impegni economico-finanziari per la parte pubblica, in un progetto di PPP.

IGECOFIP propone, inoltre, prime riflessioni sui modelli e sull’allocazione dei rischi relativi alle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) “pubbliche” in partenariato pubblico privato.

Il documento analizza i tratti fondamentali delle CER, i diversi ruoli degli attori che le compongono - anche di diversa natura giuridica - i meccanismi di *governance* e le possibili attività economiche connesse, orientate a esigenze individuali unitamente alle finalità mutualistiche e sociali alla base di tali comunità.

Particolare attenzione viene riservata all’autonomia giuridica delle CER, intesa come capacità di detenere situazioni giuridiche

sogettive distinte rispetto a quelle dei singoli partecipanti, e alle CER che vedono la partecipazione di un ente pubblico.

Il documento si focalizza sugli strumenti della contrattualistica pubblica nella costituzione e nella gestione delle CER attraverso rapporti di PPP e secondo il modello concessorio, alla luce del Codice dei contratti e del Testo Unico delle Società Pubbliche.

Appositi capitoli sono dedicati a contributi, incentivi e redditi da vendita dell’energia e a rischi e profili contabili delle CER in PPP, che affronta anche il tema dei profili di contabilizzazione “on/off balance”, oltre a fornire un’utile appendice relativa al generale quadro normativo delle CER.

I documenti di IGECOFIP offrono dunque utili strumenti che vanno ad arricchire la “cassetta degli attrezzi” che le Amministrazioni hanno a disposizione per informarsi e approfondire temi e tecniche del partenariato pubblico-privato.

## Dal Ministero della Cultura le nuove Linee guida in materia di partenariato speciale pubblico privato per gli istituti e i luoghi della cultura

Con Circolare n. 10 del 1° agosto 2025, il Ministero della Cultura (MIC), tramite il Dipartimento per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale (DiVa), ha pubblicato le “[Linee guida in materia di partenariato speciale pubblico privato per gli istituti e i luoghi della cultura](#)”, al fine di favorire, attraverso l’applicazione del Partenariato Speciale Pubblico Privato (PSPP) di cui all’art. 134, co. 2, del d.lgs. n. 36/2023, l’attivazione di un

nuovo modello di *governance* nella gestione del patrimonio culturale, basato sull’attuazione di un progetto culturale condiviso con i privati interessati.

Come noto, il D.Lgs. n. 36/2023 ha confermato la previsione delle *forme speciali di partenariato pubblico-privato* attivabili nel settore culturale - che erano state introdotte dal previgente Codice dei contratti per individuare una forma speciale di cooperazione

pubblico-privato, ben distinta dalle procedure ordinarie contemplate dallo stesso Codice - ampliandone l’ambito di applicazione.

Le *Linee guida* in oggetto illustrano, in particolare, come il *Partenariato speciale* non consista solo nella mera esecuzione di attività da parte dei privati a fronte di un corrispettivo, ma si configuri come un rapporto convenzionale di durata, in cui è

predominante la dimensione progettuale, essendo previsto che i *partner privati* affianchino i decisori pubblici - condividendo con essi scopi e strategie ben definiti nel progetto di rifunzionalizzazione o di valorizzazione del bene oggetto della procedura - per le più varie finalità di interesse pubblico (recupero, restauro, gestione, etc.).

Le *Linee guida* precisano, altresì, che il PSPP è inquadrabile nella categoria dei contratti gratuiti di cui all'Allegato I.1 al Codice dei contratti, comportando un contratto atipico finanziariamente non oneroso per l'Amministrazione.

La natura gratuita del contratto si sostanzia nell'assenza di trasferimenti di risorse finanziarie all'operatore privato. Pertanto, la sostenibilità dell'iniziativa si basa sugli introiti realizzati nello svolgimento delle attività di valorizzazione.

Inoltre, dopo aver rilevato che, ai sensi del Codice dei contratti, il PSPP non rientra nel perimetro della disciplina dei contratti pubblici - ferma restando l'applicazione dei principi generali di cui agli articoli 1, 2 e 3 del Codice per i contratti gratuiti in grado di produrre utilità economiche, anche in forma indiretta, al partner privato - le

*Linee guida* chiariscono che le attività diverse dalla valorizzazione culturale o che non concorrono direttamente alla qualificazione dei servizi per il pubblico, ma che sono propedeutiche alla gestione dei luoghi (es.: servizi di pulizia, vigilanza, biglietteria, etc.), seguono le ordinarie procedure del Codice.

Infine, le *Linee guida* precisano che, trovando applicazione la legge n. 241/1990, l'iniziativa può essere anche attivata da uno o più soggetti privati, purchè la proposta abbia un contenuto tale da consentirne almeno la valutazione di fattibilità.

## Una nuova legge su concessioni e PPP in Ucraina: una chiave per la ricostruzione

Il 19 giugno 2025 il Parlamento ucraino ha approvato una nuova legge sulle concessioni ed i partenariati pubblico-privati, con la quale - secondo quanto emerge da primi approfondimenti fra addetti ai lavori internazionali - ha inteso delineare un quadro normativo chiaro e trasparente, per attrarre investimenti privati nelle opere pubbliche (all'interno di un ampliato novero di settori produttivi eleggibili), tutelando contestualmente la proprietà statale dei beni strategici.

La riforma disciplina tutto l'*iter* che i progetti di concessione ("*accordi di public-private partnership*", nella norma) debbono seguire: dalla pianificazione alla gara competitiva, dalla stipula del contratto all'esecuzione, dalla realizzazione dell'intervento alla gestione.

Nell'ottica dell'auspicabile ricostruzione post-bellica (si consideri che per un periodo post bellico di 7 anni saranno previste modalità di attivazione

semplificate), l'obiettivo è quello di incentivare la partecipazione privata allo sviluppo infrastrutturale garantendo ad un tempo (i) concorrenza, mediante procedure aperte a tutti, oppure riservate a soggetti qualificati in base alle caratteristiche del progetto e tutela rafforzata degli investimenti, ed (ii) efficace allocazione dei rischi, trasferendo la maggior parte del rischio operativo sul concessionario.

Per la partecipazione, le procedure - nelle quali è stato espunto l'avvio su iniziativa privata, precedentemente ricompreso - prevedono, in futuro, l'uso di piattaforme digitali, per la trasparenza e la tracciabilità degli affidamenti; per i progetti sotto i 5,5 milioni di euro ("*sotto-soglia*"), inoltre, è previsto un *iter* di gara semplificato che potrebbe agevolare gli operatori di piccola e media dimensione.

Tra gli elementi d'interesse, si segnalano le concessioni per edilizia residenziale, che consentono la (ri)costruzione di

abitazioni e infrastrutture sociali con la possibilità per i privati di acquisirne la proprietà. Per i beni pubblici essenziali, viceversa, lo Stato mantiene sempre la titolarità dei terreni e dei manufatti.

Con tale legge sono altresì ampliate le garanzie per gli investitori, prevedendo compensazioni in caso di modifiche legislative sfavorevoli, adeguamenti tariffari nei settori regolati e la possibilità di ricorrere ad arbitrati internazionali per risolvere eventuali controversie.

Con questa legge, l'Ucraina mira a disciplinare in modo trasparente la partecipazione privata a progetti pubblici, assicurando la tutela dell'interesse generale e la salvaguardia dei beni pubblici, oltre a definire con chiarezza diritti e obblighi dei concessionari. Una volta ottenuta la firma del Presidente e pubblicata la legge, l'entrata in vigore delle disposizioni è fissata dopo tre mesi e il Governo dovrà adottare i successivi regolamenti entro un anno.

## Publicata dal DIPE la nuova edizione del documento 100 domande/risposte sul PPP

Nel mese di agosto 2025, il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica ha reso disponibile la V edizione del documento [“Partenariato Pubblico Privato \(PPP\): 100 domande/risposte”](#).

Il documento offre risposte chiare e concise a una serie di interrogativi comuni riguardanti le operazioni di PPP, affrontando aspetti tecnici, giuridico-legali, economico-finanziari, fiscali e contabili.

L'ultima edizione, in particolare, include le modifiche introdotte dal decreto Correttivo al Codice dei contratti, che ha avuto un impatto significativo sulle dinamiche del PPP, con particolare riferimento alla nuova disciplina della finanza di progetto.



Il testo è suddiviso in 8 sezioni tematiche, con l'obiettivo di fornire un quadro completo e aggiornato per tutti gli operatori del settore, inclusi gli enti pubblici e i privati coinvolti nelle operazioni.

Nella prima parte, viene illustrato il ruolo del DIPE e del NARS, delineando le competenze in merito al rilascio di pareri sulle operazioni di partenariato pubblico-privato. Viene evidenziata la distinzione tra i casi in cui è possibile richiedere pareri facoltativi e

quelli in cui la legge impone la richiesta di pareri obbligatori.

Successivamente, vengono delineate le differenze tra il PPP contrattuale e quello istituzionalizzato, nonché le principali caratteristiche di un'operazione di PPP, come la definizione degli obiettivi da parte dell'ente concedente e il trasferimento del rischio operativo all'operatore economico.

Un ulteriore aspetto riguarda il chiarimento circa la distinzione tra la procedura ad "iniziativa privata" e quella ad "iniziativa pubblica" propriamente intesa. La prima riguarda la procedura in finanza di progetto sia quando si tratta di progetti proposti spontaneamente dall'operatore economico, sia nel caso in cui l'ente concedente faccia una sollecitazione al mercato, limitatamente a interventi già inclusi nella programmazione triennale dell'ente. La seconda, invece, prevede la pubblicazione diretta di un bando di gara con i relativi allegati con progettazione in capo all'ente stesso.

Vengono, poi, trattati gli aspetti della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, al fine di verificare la presenza dell'equilibrio economico-finanziario e la fattibilità tecnica del progetto, che trovano un legame diretto con i casi di rilascio del parere facoltativo o, se necessario, del parere obbligatorio da parte del DIPE o del NARS, preventivo all'approvazione di progetti con caratteristiche peculiari.

Focus specifico è dedicato alla finanza di progetto, approfondendo i contenuti

minimi che deve includere la proposta, gli obblighi informativi che devono essere rispettati dall'ente concedente per garantire la competitività tra gli operatori e le tempistiche da osservare. Si menziona anche la possibilità per l'ente concedente di richiedere variazioni alla bozza di convenzione, al PEF o al Progetto, anche in base alla valutazione comparativa delle proposte pervenute. Inoltre, è richiamato il diritto di prelazione, attribuito al soggetto promotore del progetto approvato, nel caso in cui si proceda alla gara.

L'ultima area tematica si concentra su aspetti legati alla contabilizzazione delle operazioni di PPP, sia con riguardo alle regole Eurostat, con l'obiettivo di qualificare correttamente le operazioni come "on-balance" e "off-balance" ai fini della contabilità pubblica; sia con riferimento al più recente principio contabile ITAS-6 che disciplinerà il corretto inquadramento contabile delle operazioni di PPP nei bilanci pubblici.

Con la rivisitazione di 100 domande e risposte, resa disponibile anche in versione [FAQ](#) sul sito istituzionale, il DIPE fornisce uno strumento utile e aggiornato agli enti concedenti e agli operatori del settore per orientarsi nelle complesse dinamiche delle operazioni di PPP, contribuendo così a una realizzazione e gestione più efficace e trasparente dei progetti.

## Approfondimenti

### Concessioni balneari e PPP: brevi note sulle possibili interazioni tra gli istituti

di Tiziano Ugoccioni

Il presente contributo intende sinteticamente soffermarsi sull'opportunità e la rilevanza del dibattito circa la possibilità - da parte della P.A. - di concedere beni demaniali marittimi ricorrendo al modulo procedimentale del partenariato pubblico privato (cfr. Cons. di Stato, Sez. I, 28 aprile 2020, par. n. 823, n. affare 196/2020), *sub specie* finanza di progetto.

È, invero, notorio come negli ultimi anni la disciplina che presiede la concessione a privati di beni facenti parte del demanio marittimo sia stata oggetto di una corposa elaborazione giurisprudenziale (comunitaria e nazionale) e di rilevanti interventi legislativi.

Ai fini d'interesse è quindi opportuno muovere l'argomento dal portato delle ben note sentenze (9 novembre 2021, nn. 17 e 18) con cui l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha: da un lato (i) sancito il contrasto con la disciplina comunitaria (precisamente con il diritto di stabilimento *ex art.* 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE) delle norme nazionali recanti la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, dall'altro (ii) chiarito la (conseguente) disapplicazione delle proroghe *medio tempore* disposte dall'Amministrazione (ovvero dello stesso Legislatore), infine (iii) precisato che l'affidamento delle concessioni avvenga tramite procedure di selezione imparziali, trasparenti e connotate da adeguata pubblicità.

Nelle medesime decisioni l'Adunanza ha, peraltro, ricordato la risalente giurisprudenza secondo cui le concessioni demaniali soggiacciono ai principi di concorrenza ed evidenza pubblica (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2005, n. 168, Id., sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825).

In disparte, quindi, la copiosa elaborazione pretoria circa l'illegittimità delle proroghe automatiche dei rapporti concessori (*ex multis* vds. T.A.R. Napoli, sez. VII, 19 giugno 2025, n. 4623 e giurisprudenza ivi citata nonché, in ambito comunitario, C.G.U.E.,

sez. III, 20 aprile 2023, causa C-348/22, par. 69), si rammenti che, attualmente, l'affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive risulta disciplinato dalla Legge 5 agosto 2022, n. 118 s.m.i.

Detta fonte, se da un lato impone che i nuovi affidamenti avvengano "*mediante procedura selettiva con adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza e, in particolare, con adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento*" (cfr. art. 3, comma 2), dall'altro sancisce che le procedure di affidamento debbono essere esperite nel rispetto dei principi (comunitari e nazionali) di imparzialità, concorrenza e trasparenza (cfr. art. 4, comma 1).

Il citato articolo 4 disciplina, infatti, compiutamente l'affidamento delle concessioni, dettagliando l'*iter* procedimentale per addivenire a tale risultato, avendo riguardo alla pubblicazione dell'atto indittivo (cfr. comma 2), ai tempi entro cui tale atto deve essere adottato (cfr. comma 3), agli oneri di pubblicità da rispettare nel corso della procedura ed il contenuto del bando (cfr. comma 4), ai criteri di determinazione dei canoni (cfr. comma 12), ai criteri di valutazione delle offerte (cfr. comma 6), alle verifiche sul possesso dei requisiti dell'operatore economico e all'aggiudicazione (cfr. comma 7).

Nel delineato quadro è d'uopo soffermarsi sulla scelta lessicale compiuta dal Legislatore il quale, al primo comma dell'articolo 4 in esame, ha espressamente stabilito che "*La procedura di affidamento ... si svolge nel rispetto del diritto dell'Unione europea e dei principi di libertà di stabilimento, di pubblicità, di trasparenza, di massima partecipazione, di non discriminazione e di parità di trattamento, anche al fine di agevolare la partecipazione delle microimprese, delle piccole imprese e delle imprese giovanili*" (cfr. art. 4, comma 1).

Trattasi di una perifrasi in cui riecheggiano i medesimi cardini propri della disciplina dei contratti pubblici: si pensi, ad esempio, al principio dell'accesso al mercato per come oggi codificato all'articolo 3 del Codice dei contratti pubblici (compresi gli ivi richiamati principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità), al

principio di massima partecipazione previsto all'articolo 10 della medesima fonte o alla tutela della partecipazione delle micro, piccole e medie imprese (vds., al riguardo e sempre in via esemplificativa, l'art. 10 testé citato nonché l'art. 58 relativo alla suddivisione in lotti degli affidamenti).

Del pari il quarto comma dell'articolo 4 evoca istituti noti e sedimentati nell'ambito delle procedure evidenziali.

Infatti, se da un lato ricorre a (più che opportuni) rinvii espliciti (si pensi all'obbligo di indicazione nel bando di gara de *"i requisiti di partecipazione previsti dagli articoli 94 e 95 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 23, n. 36"* previsto alla lett. g), dall'altro prevede soluzioni chiaramente mutate dalla contrattualistica pubblica come, a titolo esemplificativo, la *"cauzione da prestarsi all'atto della stipula dell'atto di concessione"* (cfr. lett. f, non dissimile nello scopo perseguito dalla garanzia definitiva di cui all'art. 117 del codice degli appalti pubblici), la necessità di prestabilire *"requisiti di capacità tecnico-professionale dei partecipanti, adeguati e proporzionati"* (cfr. lett. h, in senso analogo a quanto previsto all'art. 100 del codice degli appalti pubblici), la necessità che i concorrenti corredino l'offerta con un *"piano economico-finanziario atto a garantire la sostenibilità economica del progetto"* (cfr. lett. l, che ricorda la necessaria verifica de *"l'adeguatezza e la sostenibilità del piano economico-finanziario"* prevista all'art. 185, comma 5, del codice dei contratti pubblici) e la preferenza per la suddivisione in lotti della concessione demaniale salvo congrua motivazione (cfr. lett. q, in senso analogo a quanto previsto dall'art. 58 del codice dei contratti pubblici).

Ancora, il sesto comma, in punto di valutazione delle offerte, impone la valutazione (*inter alia*) dell'eventuale *"esperienza tecnica e professionale dell'offerente in relazione ad attività turistico-ricreative comparabili"* (cfr. lett. h), in senso non dissimile dal requisito del pregresso svolgimento di *"servizi analoghi"* proprio delle procedure evidenziali.

Non sembra, quindi, revocabile in dubbio che il Legislatore, nel regolare l'affidamento delle concessioni demaniali marittime, abbia attinto all'esperienza maturata nell'ambito della contrattualistica pubblica riproponendo istituti e, più in generale, una disciplina che in larga parte ne richiama i fondamenti.

In tale contesto pare, pertanto, lecito l'interrogativo, sorto nella prassi, circa la possibilità di ricorrere,

per l'affidamento di concessioni demaniali marittime, all'utilizzo di moduli procedurali disciplinati nell'ambito della contrattualistica pubblica (operando i necessari adattamenti all'ambito in esame).

Trattasi, tuttavia, di una questione non già di pronta soluzione né, allo stato, chiaramente definita.

In senso affermativo depone, anzitutto, il rilievo per cui le esigenze di rispetto dei principi comunitari e dei cardini richiamati al primo comma dell'articolo 4 della L. n. 118/2022 non verrebbero vulnerate dal ricorso a procedure tipizzate nell'ambito della contrattualistica pubblica giacché quest'ultima materia è di per sé informata ai principi nazionali e sovranazionali che presiedono la *par condicio*, la trasparenza, la pubblicità ed il confronto concorrenziale.

Invero la (risalente) modalità di affidamento delle concessioni demaniali prevista dal Codice della Navigazione (cfr. artt. 36-37) e dal suo regolamento di esecuzione (cfr. art. 18) risulta ormai superata e inattuale, siccome già giudicata non conforme e satisfattiva *"degli obiettivi di libera circolazione dei beni e dei servizi all'interno del mercato unico europeo imposto dalla Dir. n. 2006/123/CE"* (cfr., *inter alia*, Cons. di Stato, Sez. VII, 11 febbraio 2025, n. 1129; Id., 16 dicembre 2024, n. 10132).

Si rammenti, al riguardo, la statuita insussistenza di un diritto c.d. di insistenza del concessionario uscente (cfr. Cons. di Stato, sez. VII, 28 novembre 2023, n. 10237; T.A.R. Palermo, sez. III, 14 marzo 2022, n. 814; T.A.R. Pescara, sez. I, 17 ottobre 2022, n. 406; T.A.R. Catania, sez. III, 25 giugno 2024, n. 2317) e l'abrogazione del diritto di preferenza riconosciuto a costui dall'art. 37 del Codice della Navigazione (occorsa con la novella recata dall'art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con l. 26 febbraio 2010, n. 25).

Residua, dunque, l'esigenza sostanziale, peraltro sottesa all'adozione della L. n. 118/2022, di garantire che la concessione di beni demaniali avvenga nel rispetto dei cardini dell'evidenza pubblica. In tal senso, pertanto, potrebbe paventarsi il ricorso ai procedimenti propri del codice dei contratti pubblici.

La stessa Autorità Nazionale Anticorruzione, infatti, pur segnalando che *"la delega [di cui alla legge n. 118 del 2022 in materia di concessioni demaniali, n.d.A.] non contiene - correttamente - riferimenti alla disciplina prevista dal codice dei contratti"*

pubblici in recepimento della direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo, in quanto, come sopra ampiamente argomentato, le fonti normative della disciplina delle concessioni di beni demaniali sono distinte da quelle relative alle concessioni di lavori e servizi pubblici”, ha precisato sia “la necessaria applicazione del Codice dei contratti pubblici alle ipotesi di contratti misti di concessioni, laddove al contratto di concessione di bene pubblico acceda anche una concessione di servizi o di lavori pubblici” sia che “i principi di derivazione comunitaria di cui viene richiamata l’applicazione siano i medesimi sottesi alle procedure di evidenza pubblica relative all’affidamento delle concessioni di cui alla direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio e del Codice dei contratti pubblici” (ANAC, atto di segnalazione n. 4 del 6 settembre 2022, approvato dal Consiglio dell’Autorità con delibera n. 396 del 6 settembre 2022).

In altri termini, è ipotizzabile che le Amministrazioni, nell’indire la procedura competitiva per l’affidamento delle concessioni demaniali marittime, in luogo del modulo procedimentale previsto dall’art. 4 della L. n. 118/2022 possano ricorrere, con le opportune integrazioni e tenendo comunque conto dei criteri selettivi e valutativi indicati dal Legislatore del 2022, anche alle procedure evidenziali previste dal codice dei contratti pubblici.

In tale contesto, considerato che il secondo comma dell’articolo 4 della L. n. 118/2022 ammette l’avvio delle procedure competitive per il riaffidamento delle concessioni non solo *ex officio* ma anche, espressamente, “*su istanza di parte*”, non è dunque peregrino interrogarsi sulla possibilità che una concessione balneare marittima venga affidata mediante finanza di progetto (di cui al Titolo IV della Parte II del Libro IV del codice dei contratti pubblici).

Il rispetto dei principi predicati a livello sovranazionale troverebbe, in tal caso, ulteriore rafforzamento viepiù a fronte delle recenti modifiche introdotte alla relativa disciplina codicistica dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, che, com’è noto, ha imposto la comparazione delle proposte prima della procedura di gara, e la competizione (nonché, di riflesso, l’apertura al mercato) anche allo *status* di promotore.

Aperture in favore della possibilità di assegnazione delle concessioni demaniali marittime (anche) tramite finanza di progetto possono, infine, evincersi anche (*mutatis mutandis*) dalla più recente elaborazione pretoria, secondo cui il “ricorso

al project financing per l’affidamento in concessione e gestione del Porto turistico atteso che tale istituto può essere utilizzato quando all’affidamento del bene preveda anche la gestione dello stesso, con effettuazione di lavori di valorizzazione e/o dei servizi connessi allo sfruttamento del bene, configurandosi in tali ipotesi una concessione di lavori e/o di servizi soggetta alla disciplina della Direttiva 23/2014/UE e, quindi, suscettibile di assegnazione mediante project financing” (T.A.R. Genova, sez. I, 25 febbraio 2025, n. 203, decisione per vero attualmente gravata).

Del pari indicativa è la scelta compiuta dalla Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia che, da un lato, nelle “Linee di Indirizzo per il rilascio di concessioni demaniali marittime” (adottate con Delibera di Giunta Regionale n. 897 del 14 giugno 2024) ha riconosciuto che “La disciplina delle linee guida si interseca con la disciplina della finanza di progetto, regolata dal libro IV del decreto legislativo 36/2023, che presuppone la presentazione di un progetto di pubblico interesse. La disciplina è stata richiamata dai commi 7 e 8 dell’art. 10 della l.r. 15/2023, qualora l’opera venga realizzata su bene del demanio marittimo gestito dalla Regione o dai Comuni costieri. In tal caso il privato provvede, a seguito della realizzazione dell’opera, anche alla sua gestione mediante una concessione demaniale marittima” e, dall’altro, ha stabilito all’articolo 9 (rubricato “*procedure di affidamento in concessione*”), comma 8-bis, della L.R. 13 novembre 2006, n. 22 (come novellato dall’art. 10, comma 7, della L.R. n. 15/2023) che “Gli interventi di valorizzazione e recupero di beni demaniali marittimi possono essere realizzati da parte degli enti concedenti anche secondo le procedure di cui al libro IV “*Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni*” del decreto legislativo 36/2023, con la possibilità di riconoscere a titolo di corrispettivo il diritto di gestire l’opera realizzata e il bene demaniale per una durata giustificata dal piano economico finanziario, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 36/2023 medesimo e anche in deroga ai limiti temporali di durata massima delle concessioni demaniali marittime di competenza regionale e comunale dettati dalla presente legge, dalla legge regionale 21 aprile 2017, n. 10 [...] e dall’articolo 03, comma 4 bis, del decreto legge 400/1993, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494”.

Infine, vale rammentare che l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, pur auspicando che le Amministrazioni nello scegliere il modello procedimentale da seguire nelle procedure selettive preferiscano “*forme procedurali di avvio d’ufficio piuttosto che su istanza di parte*” (cfr. AGCM, segnalazione AS2029 in Bollettino n. 32/2024,

nonché le ivi richiamate segnalazioni AS2002 in Bollettino n. 27/2024; AS2003 in Bollettino n. 27/2024; AS1930 in Bollettino n. 49/2023), non si è posta in contrapposizione con l'avvio delle competizioni ad iniziativa privata, ma ha rammentato l'esigenza che "la procedura deve concretamente soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della par condicio e confronto concorrenziale, attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e mediante il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali" (cfr. AGCM, segnalazione AS2029 cit.), requisiti che paiono poter essere soddisfatti anche tramite il ricorso alla finanza di progetto.

La medesima autorità, proprio in riferimento al ricorso alla finanza di progetto, pur esprimendo esplicitamente "dubbi sulla possibilità di utilizzare lo strumento del *project financing* alle concessioni demaniali marittime", ha precisato come il ricorso a tale istituto debba essere assistito da un solido impianto motivazionale che dia conto della ricorrenza in concreto dei prodromi normativi richiesti dalla fattispecie (cfr. AGCM, segnalazione AS2062 in Bollettino n. 9/2025).

In senso negativo, d'altra parte, depongono anzitutto gli autorevoli arresti pretori secondo cui "il Codice dei Contratti Pubblici non è *tout court applicabile*" alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime salve "le sue specifiche prescrizioni richiamate nel bando di gara" (cfr. T.A.R. Cagliari, sez. II, 19 dicembre 2022, n. 856, confermata da Cons. di Stato, sez. VII, 5 gennaio 2024, n. 225, e T.A.R. Catania, sez. III, 15 maggio 2020, n. 1013).

La sancita inapplicabilità "integrale" del codice dei contratti pubblici (cfr. *ex multis* T.A.R. Napoli, sez. VII, 7 dicembre 2022, n. 7658; T.A.R. Catania, sez. III, 19 luglio 2021 n. 2350) troverebbe infatti ragion d'essere nella natura di contratto attivo della concessione in parola (cfr. art. 2, comma 1, lett. h, dell'Allegato I.1 al codice dei contratti pubblici) e nella sua conseguente esclusione dall'ambito di applicazione del citato codice (cfr. art. 13, comma 2, del codice dei contratti pubblici).

Del pari è stato chiarito come le concessioni demaniali marittime non possano essere assimilate "ad altrettante concessioni di servizi" (cfr. Cons. di Stato, sez. VII, 21 marzo 2024, n. 2762).

All'applicazione del PPP alle concessioni demaniali marittime potrebbe, inoltre, ostare l'eventuale affermazione della natura speciale del modulo

procedimentale stabilito all'articolo 4 della L. n. 118/2022, atteso che la riformulazione della norma in sede di conversione del D.L. 16 settembre 2024, n. 131, è stata dichiaratamente volta ad introdurre "una nuova procedura di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico ricreative e sportive. La nuova disciplina si applica alle procedure di affidamento delle concessioni avviate successivamente all'entrata in vigore del decreto in esame e ai relativi atti concessori..." (cit. Servizio del bilancio, (2024). Nota di lettura, «A.S. 1287: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano" (Approvato dalla Camera dei deputati)». NL203, novembre 2024, Senato della Repubblica, XIX legislatura).

Nel delineato contesto non è revocabile in dubbio che le contrapposte argomentazioni, come testé sintetizzate, riscontrino, ciascuna, argomenti di non secondario rilievo in loro favore.

Se da un lato, infatti, non pare potersi utilmente prospettare l'applicazione *tout court* del codice dei contratti pubblici alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, dall'altro il ricorso a specifici moduli procedurali previsti da tale normativa non parrebbe, in astratto, essere radicalmente imprevedibile.

Il ricorso al PPP nella materia in esame, anche nelle forme di affidamento della finanza di progetto - ove rispettoso delle note e necessarie caratteristiche dello strumento *de quo* prescritte dall'art. 174, comma 1, del codice dei contratti pubblici - potrebbe consentire l'ampliamento delle possibilità d'azione tanto dell'Amministrazione procedente quanto dei privati interessati, in tal guisa stimolando il confronto competitivo nel mercato di riferimento.

In tale ottica, tuttavia, s'impone un *distinguo*.

Per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime che non presentano, sotto il profilo oggettivo, specifiche complessità, il ricorso al procedimento (lineare e non particolarmente complesso) declinato all'art. 4 della L. n. 118/2022 pare rappresentare la soluzione preferibile per le Amministrazioni.

Qualora, al contrario, le stesse Amministrazioni (o gli operatori economici interessati) intendano prospettare operazioni di più ampio respiro

(ovvero oggettivamente e tecnicamente più complesse rispetto all'oggetto tipico della concessione demaniale marittima) il ricorso ai moduli procedimentali del Partenariato Pubblico Privato potrebbe risultare adatto.

Laddove, infatti, all'oggetto tipico della concessione demaniale marittima si affianchi la prospettiva di interventi (anche, ad esempio, di natura urbanistico-edilizia e con contenuti qualificanti sotto il profilo gestionale) di non secondario rilievo, l'intero assetto concessorio potrebbe essere inteso (ed integrare) i caratteri propri di un'operazione di PPP, nell'ottica del perseguimento di un interesse pubblico, ai sensi dell'art. 174, comma 1, del codice dei contratti pubblici sopra citato. In tale ipotesi, quindi, il ricorso ai moduli procedimentali propri del codice dei contratti pubblici potrebbe risultare non irragionevole o gravoso.

L'Amministrazione, valutata la proposta e riconosciuti i prodromi dell'operazione di PPP, potrebbe quindi decidere di ricorrere ai moduli procedimentali previsti dal codice dei contratti pubblici, di cui in particolare al Libro IV, adottando, nel prisma del principio di autovincolo procedimentale (sul citato principio cfr. *ex multis* Cons. di Stato, Sez. VI, 16 aprile 2025 n. 3297), una legge di gara modellata sulla scorta delle previsioni codicistiche.

Tale soluzione pare, peraltro, essere ammessa anche dalla più recedente interpretazione pretoria, secondo cui *"pur non rientrando le procedure di assegnazione delle concessioni demaniali marittime nell'ambito di applicazione del d.lgs. 36/2023, ciò implica unicamente che tale normativa non trovi automatica e necessaria applicazione per siffatte procedure, senza, tuttavia, che risulti escluso il potere dell'Amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità e in ottica di auto-vincolo, di disporre l'operatività con riferimento alla singola gara, nel rispetto, in ogni caso, dei limiti della ragionevolezza e della compatibilità con la normativa di settore (cfr. TAR Napoli, Sez. VII, sent. n. 4263 del 22 giugno 2022)"* (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 27 giugno 2025, n. 1119). In altri termini, qualora si sia al cospetto di un'operazione che, per come strutturata e prospettata, trascende le ordinarie caratteristiche di una concessione demaniale marittima e integra gli estremi per essere qualificata come operazione di PPP, l'opportunità di ricorrere ai procedimenti declinati nel codice dei contratti pubblici potrebbe essere debitamente considerata e valutata, viepiù

se si consideri che tali regole e procedure sono state ontologicamente sviluppate per consentire l'affidamento di interventi complessi, innovativi ed articolati.

In conclusione, quindi, è più che opportuno che l'ambito d'indagine del dibattito in discorso non venga abbandonato ma, semmai, ampliato, approfondito e valorizzato, anche tramite il confronto tra amministrazioni e operatori del settore, in un'ottica di collaborazione sinergica utile a verificare le vie concretamente percorribili dagli enti concedenti (anche su sollecitazione o iniziativa privata) in sede di affidamento delle concessioni demaniali marittime.

## L'equilibrio del PEF tra significatività del contributo privato e limite all'utilizzo del contributo pubblico

di Simone Lucattini e Marco Tranquilli

### 1. Introduzione

La "Nozione" di *Partenariato pubblico-privato* (PPP) fornita dall'articolo 174, comma 1, del Codice dei contratti pubblici prevede che, affinché vi sia *"un'operazione economica"* configurabile come PPP, debbano ricorrere congiuntamente specifiche caratteristiche, tra le quali figura anche la necessità che *"la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto"* provenga *"in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima"*.

Di converso, secondo quanto disposto dall'articolo 177, comma 6, del Codice, in un'operazione di PPP è ammesso l'utilizzo di un contributo pubblico (*i.e.* *"intervento pubblico di sostegno"*) ove l'operazione stessa non possa da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario. La contribuzione pubblica può consistere *"nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti"* oppure nel più tradizionale *"contributo finanziario"*: si tratta in sostanza, nei casi citati, del cd. *"prezzo"*.

Entrambi questi aspetti - significatività delle risorse private e livello di contribuzione pubblica - si riferiscono, sebbene in modo distinto e specifico, al macro-tema della copertura del fabbisogno finanziario delle operazioni in PPP e rappresentano, senza dubbio, due questioni aperte, oltretutto correlate, a livello interpretativo nel vigente quadro normativo.

Se, da un lato, si impone, infatti, il tema del *livello massimo* di contribuzione pubblica stanziabile in un PPP, dall'altro, per complemento, non può non venire in rilievo il *livello minimo* che l'operatore economico è tenuto a coprire con risorse reperite da sé in tale tipologia di operazioni. Nell'ambito della corretta allocazione del rischio operativo in capo al concessionario, le questioni paiono dunque costituire, per così dire, due facce della stessa medaglia, interconnesse e complementari.

Lungi dal pretendere di fornire soluzioni interpretative "definitive", il presente approfondimento intende piuttosto indagare entrambi i lumeggiati profili, in prospettiva giuridica ed economico-finanziaria, per cercare di arricchire gli ordini ragionativi e motivazionali sottesi alle concrete scelte che operatori ed enti concedenti si trovano, e si troveranno, a dover effettuare nell'affidamento dei contratti di partenariato.

## 2. Sul limite del contributo pubblico

Per un inquadramento, anche diacronico, del "limite" all'utilizzo della contribuzione pubblica nelle operazioni di PPP nell'ambito del Codice del 2023, appare utile muovere dalla superata disciplina in materia di partenariato pubblico-privato e di concessioni.

Come noto, gli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del Codice del 2016 prevedevano che "[...] *In sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. Il contributo, se funzionale al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, può essere riconosciuto mediante diritti di godimento su beni immobili nella disponibilità dell'amministrazione aggiudicatrice la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera affidata in concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari*".

Il Codice del 2016 fissava, dunque, un generale limite quantitativo (pari al 49% degli investimenti) al contributo pubblico, tale da costituire un presupposto stesso per la legittimità di un'operazione di PPP. Si trattava, quindi, di una specie di presunzione legale, alla luce della quale il trasferimento del rischio operativo sul privato

doveva automaticamente escludersi ogni volta in cui si superasse il limite legale prestabilito, in via generale ed astratta, a prescindere, quindi, dalla valutazione in concreto circa l'effettiva esposizione del medesimo operatore privato, in condizioni operative normali, alle fluttuazioni del mercato. Tale configurazione normativa è stata condensata e spiegata attraverso la formula della "*presunzione legale di rischiosità*", senza peraltro sottacere come "*ammettere la sussistenza di un rischio operativo sostanziale sulla scorta del mero rispetto di un limite legale prefissato (e in assenza di qualunque vaglio circa l'effettiva e reale esposizione alle fluttuazioni del mercato) non appare conforme ai principi di carattere sostanziale che connotano la legislazione UE (anche) in questa materia*" (C. CONTESSA, *PPPC: modello generale*, in *Trattato sui contratti pubblici, V, Concessioni di lavori e servizi partenariati precontenzioso e contenzioso*, diretto da M.A. Sandulli- R. De Nictolis, Milano, 2019, 223 s.).

Per l'appunto, la nuova disciplina introdotta con il decreto legislativo n. 36 del 2023 non fissa, invece, alcun limite o soglia quantitativa predefinita al contributo pubblico. E ciò si pone in linea proprio con l'evocato approccio sostanzialista che caratterizza, sul punto, la Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

L'operazione compiuta dal Codice 2023 pare, dunque, quella di aver separato la centrale nozione di "*sussistenza del rischio operativo sostanziale*" dalla individuazione "a monte" di un dato numerico (assoluto o percentuale) relativo all'ammontare dell'apporto pubblico. Pertanto, anche a fronte di un "*intervento pubblico di sostegno*" – rifacendosi alla terminologia dell'art. 177, comma 6, del Codice – si ritiene, comunque, possibile che l'operatore privato non riesca a recuperare gli investimenti e i costi sostenuti, laddove le condizioni concrete del rischio (dal lato della domanda e/o dal lato dell'offerta) siano particolarmente sfavorevoli. Specularmente, anche a fronte di un "*intervento pubblico di sostegno*" particolarmente limitato, è, nondimeno, possibile che il privato risulti, in concreto, pienamente garantito nel suo investimento (e quindi, non corra alcun rischio effettivo di perdita), allorché le condizioni specifiche del rischio (dal lato della domanda e/o dal lato dell'offerta) siano per il medesimo particolarmente favorevoli.

In tal senso depone, sin dall'origine del Codice del 2023, anche la Relazione del Consiglio di Stato, la quale, a proposito dell'art. 177, comma 7, osserva come il Codice del 2016, all'art. 165, comma 2,

ponesse un limite quantitativo del 49%, rilevante ai fini della configurazione stessa del “tipo” contrattuale, mentre il Codice del 2023, in una logica sostanzialistica, “ha optato per una soluzione proporzionata e coerente con il diritto europeo” (pag. 213), di talché “ai fini della configurazione del contratto di concessione, non viene dettato alcun limite quantitativo (ma solo qualitativo) al valore monetario del rischio che la concessione deve trasferire all’operatore privato. Ai soli fini dei predetti benefici contabili, il Codice rinvia ai presupposti delle decisioni Eurostat”. Pertanto, per quanto attiene al limite del contributo pubblico, riprendendo ancora la citata relazione del Consiglio di Stato, “- l’eventuale riconoscimento di un contributo pubblico, in misura superiore alla percentuale indicata nelle decisioni Eurostat e calcolato secondo le modalità ivi previste, non ne consente la contabilizzazione fuori bilancio (il che esclude che la concessione possa essere utilizzata per aggirare le misure restrittive di finanza pubblica); - la stessa circostanza non esclude però che, ricorrendo gli elementi della fattispecie contrattuale, l’operazione economica possa essere qualificata concessoria, ai fini dell’applicazione della relativa normativa sulle procedure di aggiudicazione e di esecuzione.”.

Fermo rimanendo *pro futuro* il diverso approccio ITAS-6 in tema di contabilizzazione, ovverosia lo standard contabile per i servizi in concessione nel contesto del sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*, centrato sul criterio del “controllo” e non già sul criterio “rischi-benefici” [si veda in proposito l’approfondimento dedicato nel n. 1 di questa rivista Orizzonte PPP (gen-apr.) a cura di S. Brischetto e C. Regoliosi], attualmente il rispetto delle decisioni Eurostat permette la contabilizzazione OFF BALANCE di un PPP solo nel caso in cui si rispettino le regole del citato ufficio statistico dell’Unione europea (dettagliate nelle relative fonti di matrice europea) declinate ai fini di detta contabilizzazione e - viceversa - impone il trattamento ON BALANCE di un PPP, alla stregua di un appalto, ove tali regole Eurostat ai fini della contabilizzazione OFF BALANCE non siano rispettate, imponendo la coerenza tra la contabilizzazione e la sostanza economica dell’operazione, avuto riguardo alla prevalenza dei rischi e dei benefici in capo all’una o all’altra parte contrattuale. In tal senso, con riguardo alla tematica qui oggetto di studio, rileva in particolare l’art. 177, comma 7, del Codice, secondo il quale “(...) In ogni caso, l’eventuale riconoscimento di un contributo pubblico, in misura superiore alla percentuale indicata nelle decisioni

*Eurostat e calcolato secondo le modalità ivi previste, non ne consente la contabilizzazione fuori bilancio”*. Ed Eurostat richiama, ai propri fini di contabilizzazione, il limite del 50% del contributo pubblico rispetto agli investimenti come soglia, sostanzialmente ineludibile, per porre l’asset OFF BALANCE (cfr. anche Section 14.4 - A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, 2016).

Tirando le fila del ragionamento svolto, si può affermare che può ritenersi legittima anche una operazione di partenariato pubblico-privato che si attesti oltre il 49% di contributo pubblico, ossia oltre la soglia invalicabile prevista dalla precedente disciplina. Ciò a condizione che siano rispettati i requisiti fissati dall’art. 174, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 e, tra questi, quello di cui alla lett. b) concernente la “significatività” del contributo privato. Non opera, dunque, più, come detto, alcuna presunzione legale e la valutazione sul limite del contributo pubblico e sulla significatività dell’apporto privato deve essere effettuata secondo la logica sostanziale del “caso per caso”, avendo riguardo alla singola operazione, e non più nella logica “algoritmica” del numero valido una volta per tutte e sempre.

### 3. La significatività del contributo privato

Se nel Codice del 2016 il livello massimo di contributo pubblico era fissato nella percentuale del 49% rispetto agli investimenti, di converso, tale normativa prevedeva (implicitamente), al contempo, un apporto privato “minimo” del 51%.

Il Codice del 2023, diversamente, accoglie il concetto di contributo privato significativo (“in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata”) in termini “qualitativo-sostanziali”, e non più “quantitativi”. In quest’ottica, l’appena citato art. 174, comma 1, lett. b) definisce un collegamento tra la rilevanza di tale contributo (non più necessariamente maggioritario) e il rischio operativo da trasferire sulla parte privata che costituisce la “chiave di volta” (così G. GRECO, *La “depubblicizzazione” delle concessioni di lavori e di servizi (all’esito di scelte normative altalenanti)*, in *Riv.it.dir.pubbl.comunit.*, 2023, 469 ss.) dell’istituto concessorio, quale emerge anche dall’art. 177 del nuovo Codice, a garanzia dell’efficienza dell’operatore privato e a favore delle amministrazioni.

La saldatura tra “significatività” (del contributo privato) e trasferimento del rischio fa sì che il citato requisito della “significatività” sia rispettato

allorché il rischio operativo “*connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato*”, come previsto dalla lett. d) dell’art. 174, comma 1, e, in tema di contratto di concessione, dal comma 6 dell’art. 177, in forza del quale “*non si applicano le disposizioni sulla concessione, ma quelle sugli appalti*” nell’ipotesi in cui l’ente concedente “*sollevi l’operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l’operatore economico deve sostenere in relazione all’esecuzione del contratto*”, attraverso clausole contrattuali o altri atti di regolazione settoriale.

Il rischio operativo che connota il rapporto concessorio, e che si riversa sul concessionario, è, dunque, necessariamente diverso da quello dell’appaltatore e tale da permeare lo stesso PPP, considerato che la concessione costituisce, oggi, la più diffusa forma contrattuale di cooperazione tra pubblico e privato in cui s’invera la c.d. “*amministrazione del dialogo*” (G.D. COMPORTI, *Lo Stato in gara: note sui profili evolutivi di un modello*, in *Dir. econ.*, 2007, 268 ss.) con le sue intense interazioni pubblico-privato, in vista della definizione degli obiettivi da perseguire - il risultato di interesse pubblico (cfr. art. 1, ma anche l’art. 174, comma 1, lett. a) del Codice) - e della scelta dei mezzi (il *know how* e le capacità finanziarie dei privati) per realizzarlo.

Ciò posto, tanto ricorrendo alla interpretazione letterale della norma di riferimento (art. 174, comma 1, lett. b), cit.), quanto alla più ampia interpretazione sistematica, si può affermare che, per rimanere aderenti allo schema legale del partenariato pubblico-privato, il contributo del privato, per quanto ammesso in misura inferiore al 51%, non debba comunque risultare *irrilevante* rispetto al fabbisogno finanziario totale del progetto, nell’ambito della specifica, complessiva, operazione di PPP, dovendo, peraltro, sempre raggiungere una soglia idonea a realizzare il necessario trasferimento, in concreto, del rischio operativo sul privato.

Se, come ripetuto, l’art. 174, comma 1, lett. b) ci dice chiaramente che la “*significatività*” è da individuarsi “*anche in ragione del rischio operativo*”, per riempire di contenuto la generale clausola della “*significatività*” non si può non prendere in considerazione anche la centralità che assume il concetto di equilibrio economico finanziario dell’operazione, nella misura in cui risulta

strettamente connesso alla corretta allocazione del rischio operativo in capo all’operatore economico.

#### 4. L’equilibrio economico finanziario come presupposto indefettibile

L’art. 177 del Codice stabilisce che l’assetto di interessi calato nel contratto di concessione deve garantire la conservazione dell’equilibrio economico finanziario, da intendersi come convenienza economica e sostenibilità finanziaria, precisando che il medesimo sussiste allorché i ricavi attesi del progetto siano in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio. Nel caso in cui siano utilizzate risorse pubbliche, è necessaria un’opportuna valutazione di congruità del contributo pubblico, al fine di assicurare che siano rispettati i criteri di efficacia ed efficienza.

Per valutare se il rischio trasferito al *partner* privato comporti davvero “*una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato*”, tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia trascurabile, non può prescindersi dalla dimostrazione del congruo equilibrio del PEF, nel quale l’apporto privato potrà considerarsi *non irrilevante* nella misura in cui si dimostri l’effettiva allocazione del rischio operativo su quest’ultimo. Sul punto, occorre considerare che l’indagine sulla “*significatività*” del contributo privato risulta di interesse nel caso in cui si riveli necessaria la presenza di un contributo pubblico. In particolare, allorché un progetto venga finanziato interamente - o in modo maggioritario - con risorse private, la questione genera elementi di complessità meno rilevanti rispetto all’ipotesi in cui tale quota non sia prevalente, tenuto conto del complessivo fabbisogno, e ciò, in particolare, alla luce del confronto con la previgente disciplina in materia.

Tanto premesso, onde stimolare alcuni ulteriori ragionamenti, si deve considerare che il contributo pubblico è ammesso in un contratto di PPP solo nel caso in cui “*l’operazione economica non può da sola conseguire l’equilibrio economico-finanziario*” e soltanto nella misura strettamente necessaria a raggiungere tale equilibrio; pertanto la significatività del contributo privato e l’ottimizzazione del contributo pubblico appaiono come due profili complementari: la verifica della contemporanea sussistenza di tali condizioni non può, d’altronde, prescindere da una analitica indagine attorno all’equilibrio del PEF. Tale analisi

dovrà dimostrare - sulla base di dati di input verificati e verificabili - che la contribuzione pubblica eventualmente prevista non superi quella soglia per la quale sia garantito all'operatore privato *"un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi"*, che l'operatore stesso deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto: tale condizione deve essere verificata nell'ambito della struttura di ogni singola fattispecie partenariale, dove la convergenza a zero del valore attuale netto dei flussi di cassa è finalizzata ad assicurare un utilizzo efficace ed efficiente *"dell'intervento pubblico di sostegno"* eventualmente previsto, sulla base di un congruo rendimento del capitale investito.

##### 5. Considerazioni finali

La lettura sistematica della clausola generale (della *"misura significativa"*) contenuta nel più volte citato art. 174 del d.lgs. n. 36/2023, nonché l'indagine in merito al collegamento che l'articolo 177, comma 6, del Codice instaura tra l'utilizzo del contributo pubblico ed il necessario equilibrio economico-finanziario, sembrano far perno attorno alla *"bussola interpretativa"* costituita dallo stesso art. 177 del d.lgs. n. 36/2023, sul *"Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo"*. In tale prospettiva, il parametro di rilevazione della soglia di *"significatività"* del contributo privato, di cui il contributo pubblico è potenziale complemento, potrebbe, in sintesi, essere configurato nei termini che seguono.

Se l'incidenza dell'intervento finanziario pubblico è tale da garantire al privato (cessionario) *"un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto"*, allora il rischio operativo non è su di esso traslato e, quindi, l'apporto finanziario del privato non può ritenersi significativo, trovandosi, di conseguenza, di fronte alla fattispecie dell'appalto tradizionale.

Per contro, l'apporto finanziario del privato potrà dirsi significativo laddove l'entità del contributo pubblico non sia tale da metterlo al riparo da perdite potenziali e, pertanto, da assicurare *"un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti da esso stesso effettuati"*. Una valutazione che può essere effettuata, non già in termini assoluti (come quando vige un generale limite legale, del 49%), ma relativi, affondando lo sguardo nei singoli rapporti concessori e nei relativi piani economico finanziari. Venuta meno la soglia di legittimità del 49%, e fermo restando il necessario rispetto dei contenuti

delle decisioni Eurostat ai fini di contabilità pubblica, la disciplina del Codice conduce, necessariamente, a più complesse valutazioni caso per caso della *"significatività"* del contributo privato, da determinarsi *"anche"* in funzione della traslazione, in concreto, del rischio operativo sul *partner* privato, ossia della sua reale esposizione alle fluttuazioni del mercato, alla luce dello specifico equilibrio economico-finanziario della singola operazione di PPP.

*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*

*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](mailto:dipe.ppp@governo.it)

pec: [dipe.cipe@pec.governo.it](mailto:dipe.cipe@pec.governo.it)

sito web:

[www.programmazioneeconomica.gov.it/it/il-partenariato-pubblico-privato](http://www.programmazioneeconomica.gov.it/it/il-partenariato-pubblico-privato)