PPP
Partenariato Pubblico Privato

2026

Orizzonte PPP - n. 5

Notizie e approfondimenti su PPP e *Project Finance*

quadrimestrale



maggio – agosto 2026

Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica
Economica

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

Il mercato può concorrere alla cura del patrimonio immobiliare dello Stato
di Alessandra dal Verme, Direttore dell'Agenzia del Demanio.

Notizie

- Il piano strategico dei PPP in India;
- Alessandria si illumina: concluso il maxi-piano di *relamping e smart grid* in PPP;
- PPP: il caso delle Filippine;
- CdS: ancora sulla prelazione in favore del promotore nelle operazioni di PF;
- CGUE: Affidamenti in house di servizi di TPL e obbligo di motivazione rafforzata;
- *Nakkaş–Başakşehir*: il maxi PPP autostradale alle porte di Istanbul;
- Portogallo: il nuovo Ospedale Centrale dell'Algarve in PPP entra nel radar della BEI;
- Dubai: una *pipeline* PPP da 40 miliardi di AED al servizio della programmazione pubblica
- Rinnovabili *off-grid*: il nuovo standard UNECE per i PPP energetici.

Approfondimenti

- La nuova proposta di Regolamento UE sui contratti pubblici e le concessioni COM (2026)590: prime osservazioni. (M. Lombardo)

Il mercato può concorrere alla cura del patrimonio immobiliare dello Stato

di Alessandra dal Verme, Direttore dell'Agenzia del Demanio

Il patrimonio immobiliare dello Stato è, a tutti gli effetti, una leva di rigenerazione urbana, una vera e propria infrastruttura del Paese che genera sviluppo dei territori. È identitario, diffuso, parte integrante del contesto in cui si inserisce. Un bene comune composto da oltre 45.000 immobili tra uffici pubblici, università, accademie, musei, archivi di Stato, chiese, torri, grandi compendi urbani, ma anche fatto di aree naturali, parchi, isole e coste.

Il percorso di trasformazione avviato dal 2021 dall'Agenzia del Demanio ha permesso di passare da una gestione conservativa alla cura rigenerativa del patrimonio immobiliare pubblico, in una visione che pone al centro la persona: i cittadini che vivono gli spazi e fruiscono dei servizi, le Pubbliche Amministrazioni che dal post pandemia mirano a efficienza e sostenibilità, i territori veri protagonisti della rigenerazione.

Pilastri dell'azione previsti dal Piano industriale sono digitalizzazione, innovazione e sostenibilità. Indispensabile partire dalla conoscenza profonda del patrimonio immobiliare e del territorio. Lo strumento adottato dall'Agenzia è il Piano Città degli immobili pubblici, un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990 con gli enti del territorio e con gli altri soggetti pubblici interessati. La rete delle Università partecipa al processo portando competenze multidisciplinari, un approccio multiscalare e multisettoriale. Nel quadro di analisi del contesto della città, dei suoi fabbisogni e delle sue vocazioni si definiscono le destinazioni d'uso, i requisiti ambientali ed energetici, gli impatti di carattere sociale e culturale, in coerenza con la strumentazione urbanistica vigente o in varianza. Si individua il contributo che il bene può offrire alla rigenerazione urbana, le sue nuove relazioni con la città per accrescere il valore da lasciare alle generazioni future. A oggi sono quaranta le città coinvolte dai Piani città degli immobili pubblici ed entro il 2028 saranno sessantacinque.

In questa prospettiva il Partenariato Pubblico Privato disciplinato dal Codice dei contratti, anche nella sua ultima revisione, offre uno strumento di particolare interesse per rispondere attraverso gli immobili pubblici ai nuovi fabbisogni delle città, convogliare competenze e investimenti dal mercato. La progettazione, la realizzazione e la gestione viene affidata a un unico operatore, cui va chiesta qualità dell'opera e la tenuta nel tempo dell'intervento. Ogni valorizzazione si inserisce in un masterplan condiviso con gli enti del territorio e spesso predisposto con il supporto delle università: l'intesa è un presupposto del bando, per garantirne la buona riuscita. I criteri di selezione hanno pesi quali-quantitativi, che rispecchiano gli obiettivi strategici del territorio. Sostenibilità e qualità ambientale della progettazione pongono i criteri di selezione che, nelle procedure dell'Agenzia, incidono in modo determinante sulla valutazione delle offerte. Gli allegati tecnici, il documento di indirizzo per la progettazione e i capitolati informativi integrano anche la dimensione climatica e individuano le azioni richieste ai progettisti per la mitigazione dei rischi e il raggiungimento degli obiettivi ambientali ed energetici. La collaborazione scientifica con università e centri di ricerca consente di disporre di dati climatici sempre più accurati per definire le azioni da adottare, mettendo in relazione le soluzioni progettuali con le caratteristiche degli immobili. Si è agito così per gli avvisi al mercato pubblicati di recente, ancorando la valutazione comparativa delle proposte al raggiungimento di obiettivi ad alto impatto sociale e ambientale. Non è trascurabile l'esame della sostenibilità del piano economico finanziario. L'Agenzia assicura la verifica della fase successiva di esecuzione del contratto, del rispetto degli impegni in tema di qualità, gestione e servizi offerti in gara.

L'Agenzia ha avviato le prime operazioni di partenariato su grandi e complessi compendi statali. Un esempio è l'ex Città dello Sport di Tor Vergata, a Roma di circa 48 ettari, concepita in occasione dei Mondiali di Nuoto del 2009 e rimasta incompiuta per oltre quindici anni. Dopo il trasferimento del compendio all'Agenzia nel

2021, gli interventi di consolidamento e completamento, realizzati in meno di due anni con un investimento pubblico di circa 80 milioni di euro, hanno restituito l'area alla città in occasione del Giubileo 2025, con il recupero delle strutture esistenti, il completamento dell'arena scoperta da 8.000 posti e la sistemazione degli spazi esterni, del verde e della viabilità. Su questa base, e sulla proposta di sviluppo condivisa con Regione Lazio e Roma Capitale in Conferenza di servizi, nel luglio 2025 è stato pubblicato l'avviso per sollecitare la presentazione di proposte a iniziativa privata per la «Green City per la salute, la ricerca e la formazione»: un ecosistema multifunzionale che integra ricerca e formazione, sport e benessere, cultura e spettacolo, con spazi verdi e servizi aperti alla cittadinanza.

Agli operatori si chiedono capitali, capacità realizzativa, innovazione gestionale e impatto sociale misurabile; le proposte possono riguardare l'intero compendio o lotti funzionali e il promotore sarà individuato attraverso un comitato di valutazione costituito d'intesa con la Regione Lazio e Roma Capitale, per poi procedere alla gara in finanza di progetto. È il modello previsto dall'articolo 193 comma 16 d.lgs. 36 /2023. La fase di pubblicazione dell'avviso si è conclusa il 30 settembre 2026 e si è in procinto di avviare la fase di valutazione delle proposte pervenute, come previsto dalla normativa vigente.

L'esperienza di Tor Vergata si affianca ad altri recenti progetti. Ad agosto 2026 l'Agenzia ha pubblicato l'avviso pubblico l'avviso per l'ex Caserma IV Novembre di Monza, dove su un'area di circa 20.000 metri quadrati, sono previste la progettazione, la realizzazione e la gestione di residenze universitarie. Qui il partenariato diventa strumento di attuazione delle politiche pubbliche per il diritto allo studio: l'Agenzia può contribuire fino al 30% del quadro economico, in coerenza con l'art. 15 del d.l. 13/2023, anche mediante la cessione di una porzione delle aree. Tra i criteri di valutazione figurano la valenza sociale e di rigenerazione urbana, il minor contributo pubblico richiesto, il piano tariffario, gli impatti sociali, la qualità degli edifici e gli impatti climatici dell'intervento. L'operazione nasce dall'intesa con Regione Lombardia, Comune di Monza e Università di Milano-Bicocca, è inserita nel Piano Città degli Immobili Pubblici di Monza che ha già dato la variante urbanistica al momento dell'avviso per dare certezza agli investitori. Il progetto prevede una grande rigenerazione di un'area abbandonata da anni, alle residenze si aggiungono servizi, parcheggi e una nuova piazza pubblica connessa alla futura stazione della linea M5.

Sono in avvio due operazioni di *student housing*: a Torino, l'ex Manifattura Tabacchi nel quartiere Regio Parco, ammessa nel 2023 al bando ministeriale per l'housing universitario. Si prevede l'ampliamento del polo culturale e archivistico-museale, residenze universitarie di circa 15.000 metri quadrati di superficie, servizi ricreativi e di formazione, spazi esterni per il 90% permeabili e aperti al quartiere, in vista dell'arrivo della Linea 2 della metropolitana. La Manifattura collegherà il parco fluviale del Po con la città, dando vita a una area oggi priva di relazioni urbane; a Palermo, in coerenza con il Piano Città degli Immobili Pubblici, si lavora alla riconversione dell'ex Palazzo delle Finanze, grande immobile abbandonato da anni, che potrà riconnettere il centro storico con il porto turistico. Diventerà residenza universitaria integrata con funzioni formative, servizi e spazi aperti alla città.

Tor Vergata, Monza, Torino e Palermo, delineano un percorso di rigenerazione e riscatto: dall'abbandono a nuove residenze, poli di servizi, gestioni di lungo periodo, nuove connessioni, obiettivi sociali misurabili nel tempo.

Il Partenariato Pubblico Privato è un'opportunità per attrarre capitali non speculativi, orientati a sostenere lo sviluppo del territorio e a restituire alla vita dei cittadini beni oggi inutilizzati, perché possano tornare a trasmettere storia e identità, aumentare le relazioni, creare valore sociale, culturale e ambientale.

Notizie

Il piano strategico dei PPP in India

L'India gestisce attualmente una delle *pipeline* di PPP più grandi al mondo, coordinata dal Dipartimento degli Affari Economici. All'inizio del 2026, il Governo indiano ha nello specifico, formalizzato una macro-*pipeline* triennale che comprende ben 852 progetti PPP attivi o in rampa di lancio, per un valore d'investimento che supera i 17.000 miliardi di rupie (circa 200 miliardi di dollari).

Fra i settori interessati spicca innanzitutto quello delle energie rinnovabili. Nel settembre 2026 la Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) ha infatti firmato un accordo con il Governo del Madhya Pradesh per la fornitura di servizi di consulenza per lo sviluppo di tre progetti di energia rinnovabile nello Stato, che mirano ad aumentare la capacità di energia rinnovabile e di accumulo, in modo che le fonti rinnovabili possano soddisfare il 50% del fabbisogno elettrico dello stato entro il 2030. I progetti saranno realizzati attraverso partenariati pubblico-privati (PPP) e si prevede che attrarranno fino a 1 miliardo di dollari di investimenti privati; uno dei progetti prevede la realizzazione di un impianto di generazione di energia solare e di un sistema di accumulo a batterie a Shajapur, per contribuire a soddisfare i picchi di domanda di elettricità e migliorare la stabilità della rete.

In precedenza, nel luglio 2026, l'ADB aveva approvato un prestito di 160 milioni di dollari per espandere la generazione di energia solare in Bhutan attraverso l'installazione di almeno 310 MW di nuova capacità solare con un progetto che comprende i parchi solari di Wobthang (120 MW), Pedseling (40 MW) e Dramthang (150 MW).

Un altro settore interessato dallo sviluppo del PPP è quello del trattamento e riuso delle acque, caratterizzato da forti investimenti nei sistemi di depurazione avanzata (*Recycle and Reuse of Reclaimed Water*) per riutilizzare le acque reflue industriali e urbane. Da citare, infine, l'ambito delle ferrovie e della logistica, nei quali il PPP si pone come strumento per la modernizzazione delle storiche linee ferroviarie, inclusi progetti turistici come la Toy Train a Nandankanan, e dei corridoi merci.

Degno di nota, nell'ambito dei meccanismi di supporto, l'ampio uso del *Viability Gap Funding* (VGF), un fondo statale che può coprire fino al 40% delle spese in conto capitale per rendere commercialmente appetibili e sostenibili i progetti con alto valore sociale ma margini ridotti.

Documenti, in fase di progressivo aggiornamento, consultabili al link https://www.pppinindia.gov.in/pppac-yearwises/pppac-projects-list_2025-2026

Alessandria si illumina: concluso il piano di *relamping e smart grid* in PPP

Il Comune di Alessandria segna un traguardo decisivo nel percorso di modernizzazione urbana e sostenibilità ambientale. Il maxiprogetto di riqualificazione dell'illuminazione pubblica cittadina ha infatti raggiunto il 99% del completamento. L'operazione, strutturata interamente attraverso lo schema del Partenariato Pubblico-Privato rappresenta un modello di cooperazione per il territorio piemontese, capace di coniugare efficienza energetica, sicurezza urbana e ottimizzazione delle risorse pubbliche.

Con il completamento dei cantieri massivi e la chiusura delle attività di collaudo tecnico eseguite nel corso dell'estate 2026, il Comune di Alessandria ha ufficialmente concluso la fase di restyling strutturale della propria rete di illuminazione pubblica, attivando la fase di rendicontazione e gestione delle performance. Il progetto ha previsto una radicale trasformazione dell'assetto cittadino, strutturata su base pluriennale per minimizzare l'impatto sulla viabilità.

I dati salienti dell'ultimazione lavori includono: i) Asset efficientati: oltre 15.200 punti luce capillarmente sostituiti con tecnologia LED ad alta efficienza; ii) Articolazione territoriale dell'intervento suddiviso su 6 lotti geografici, con l'integrazione di sistemi di illuminazione predittiva, sia nel centro urbano sia nelle frazioni periferiche; iii) Infrastruttura *Smart Grid:*

installazione di nodi IoT sui sostegni per il telecontrollo punto-punto e la predisposizione di servizi a valore aggiunto (videosorveglianza e monitoraggio ambientale). Archiviata la fase di costruzione, l'attenzione si sposta sulla fase di gestione ordinaria. Le verifiche tecniche post-cantiere adottano il protocollo internazionale IPMVP (International Performance Measurement and Verification Protocol): questo sistema permette di isolare il risparmio in termini di chilowattora (kWh) effettivi rispetto alle variabili esogene (es. condizioni meteo o modifiche della rete stradale).
Gli obiettivi hanno riguardato in particolare i) Efficienza energetica: il passaggio al LED e l'ottimizzazione degli impianti riportano un risparmio energetico superiore al 60% all'anno rispetto ai consumi storici; ii) Sostenibilità ambientale: la riduzione dei consumi si traduce in un beneficio ecologico, con l'abbattimento di centinaia di tonnellate di emissioni di CO_2 in atmosfera; iii) *Smart Cities* e Telecontrollo: l'infrastruttura è stata dotata di sistemi di gestione e manutenzione da remoto, permettendo un monitoraggio predittivo e interventi tempestivi in caso di guasti; iv) Sicurezza urbana: la maggiore uniformità e resa cromatica del flusso luminoso incrementano la visibilità notturna, migliorando la sicurezza percepita e reale per pedoni e automobilisti
La PA ha l'obbligo di applicare una decurtazione diretta e proporzionale sul canone di disponibilità, salvaguardando il bilancio comunale da mancate performance.

PPP: il caso delle Filippine

Come emerge da un rapporto di monitoraggio della The Asian Development Bank (ADB)[1], le Filippine rappresentano nell'intera Asia sud-orientale una delle esperienze di maggiore diffusione ed evoluzione nell'utilizzo del PPP. Le Filippine, tra l'altro, sono tra le economie con i più elevati tassi di crescita economica, sostenuti da altrettanti robusti tassi di crescita degli investimenti pubblici, che hanno attratto considerevoli investimenti esteri.
L'evoluzione del PPP nelle Filippine è iniziata negli anni '90 con la legge *Build-Operate-and-Transfer (BOT)* - Republic Act No. 6957 - poi seguita, a partire dal 2010, da successive modifiche normative che hanno tra l'altro previsto l'istituzione di organismi pubblici aventi il compito di rafforzare il presidio e il sostegno finanziario del PPP (tra questi, il *PPP Governing Board, il Public–Private Partnership Center of the Philippines, ed il Project Development and Monitoring Facility*). Il BOT prevede e disciplina forme di concessione in cui un'impresa privata o un consorzio di imprese finanziano e realizzano un nuovo progetto infrastrutturale o una componente rilevante di un progetto complesso, garantendo determinati standard di *perfomance* fissati dal governo filippino. La componente chiave è che l'operatore privato possiede gli assets per tutto il periodo del contratto di concessione, al fine di consentire il recupero dei costi di investimento attraverso l'applicazione di tariffe all'utenza finale dei servizi delle medesime infrastrutture realizzate.
Agli inizi del 2023, anche sulla base delle lezioni apprese con l'implementazione del BOT e dalle criticità emerse con l'esperienza COVID, il governo delle Filippine ha riformato l'istituto del PPP adottando il *Philippine Development Plan 2023–2028*, con l'intento di rinvigorire il ricorso al PPP nel finanziamento di progetti di infrastrutture prioritarie e rafforzare la cooperazione tra le autorità locali e il governo centrale, nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale, inclusi accordi di joint venture e altri accordi contrattuali per progetti stradali e altre infrastrutture a pedaggio. In particolare, la riforma del PPP del 2023 avviene attraverso il *PPP Code* (Republic Act No. 11966), con il quale si perseguono tre obiettivi principali: risolvere alcune ambiguità presenti nella normativa in vigore, rispondere alle sfide chiave nell'implementazione dei progetti di PPP, ed infine sostenere un ambiente più competitivo e favorevole al PPP.
In termini numerici, a partire dal 1990 e fino al 2023, sono stati avviati e conclusi nelle Filippine 305 progetti in PPP, attuati in diversi settori, tra cui strade, ferrovie, porti, aeroporti, energia, acqua e raccolta delle acque, ICT, agricoltura e pesca, infrastrutture sociali, rifiuti solidi. Tra questi, quelli che hanno avuto un maggiore peso finanziario relativo sono i PPP del settore aeroportuale (con 16,87 miliardi di dollari), acqua e raccolta delle acque (con 8,91 miliardi di

[1] PUBLIC–PRIVATE PARTNERSHIP MONITOR PHILIPPINES. April 2025

dollari), l'energia (con 7,48 miliardi dollari) ed infine le strade (con 7,35 miliardi di dollari).
Sebbene, a partire dal BOT del 1990 e la successiva riforma del PPP del 2023, gli investimenti privati abbiano avuto una forte spinta, il rapporto dell'ADB ritiene che gli investimenti privati nelle infrastrutture delle Filippine abbiano ancora un vasto potenziale non realizzato, dovuto alla necessità di miglioramento della dotazione infrastrutturale, e che in questo scenario l'aumento della partecipazione dei privati attraverso il PPP è sia ancora più essenziale. Ciò da un lato può alleviare la pressione fiscale sul governo e dall'altro accelerare l'esecuzione dei progetti, aumentando al tempo stesso l'efficienza dei costi realizzativi.

CdS: ancora sulla prelazione in favore del promotore nelle operazioni di PF

Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 14 maggio 2026, n. 3805 (Pres. Caringella – Est. Molinaro)

Con la sentenza in rassegna, la V Sezione del Consiglio di Stato ha definito (a seguito di rinvio pregiudiziale) la controversia sul caso *Urban Vision* in ordine alla legittimità de *iure communitario* della disciplina italiana in tema di prelazione in favore del promotore nelle operazioni di PF.
Come è noto (e come è stato già osservato in questa Rivista, n. 1/2026), la questione era stata demandata alla CGUE dalla V Sezione del Cons. Stato con ord. 9449/2024 ed era stata definita dalla Corte del Lussemburgo nel senso del contrasto fra la disciplina nazionale in materia (in particolare: D.lgs. 50/2016, art. 183) e gli articoli 30, 41 e 49 del Trattato di Roma (sent. 5 febbraio 2026 in causa C-810/24 – *Urban Vision*). Con la restituzione degli atti al Cons. Stato (nella sua veste di Giudice del rinvio), si è posta, in particolare, la questione di stabilire quale sia, a seguito della pronuncia della Corte di giustizia del febbraio 2026, la conseguenza della dichiarata illegittimità delle clausole di prelazione, in relazione alle procedure già in precedenza indette e che quella clausola abbiano espressamente contemplato.
Ci si è domandati in particolare se, in tali ipotesi, l'intera procedura debba essere annullata (in quanto fondata su un meccanismo in radice illegittimo) oppure se l'annullamento debba essere limitato alla sola aggiudicazione disposta in attuazione della clausola di prelazione, conformemente alla richiesta formulata in giudizio dall'impresa interessata.
Per rispondere a tale domanda il Collegio opera un'attenta disamina sul *petitum* di causa, per come articolato nel giudizio. In particolare, la ricorrente ha espressamente finalizzato la propria azione al duplice obiettivo di ottenere l'annullamento dell'aggiudicazione in favore della propria concorrente e di subentrare nell'esecuzione del contratto.
Questa riflessione consente al Collegio di far salva la procedura (a partire della *lex specialis*) e di limitare l'annullamento alla sola aggiudicazione disposta in favore del promotore prelazionario (aggiudicazione illegittima in quanto applicativa dell'illegittima clausola di prelazione per il promotore).
Del resto – osservano i Giudici di Palazzo Spada - la violazione del diritto dell'UE è causa di annullabilità dell'atto, non di nullità dello stesso (da ultimo Cons. St., sez. VI, 12 marzo 2025 n. 2052). Quindi, non può e non deve essere riconosciuto al Giudice nazionale il potere/dovere di dichiarare *ex officio* l'illegittimità di atti nazionali, pur se contrastanti con il diritto UE, ma che non risultino direttamente impugnati in giudizio.
Impostati in tal modo i termini della questione il Collegio risolve la controversia limitando l'annullamento alla sola aggiudicazione disposta in favore del promotore (*Urban Vision*), ma con salvezza della procedura nel suo complesso.

CGUE: Affidamenti *in house* di servizi di TPL e obbligo di motivazione rafforzata

Corte di Giustizia dell'UE, Sez. VIII, sent. 9 luglio 2026, causa C-856/24, *SAD Trasporto Locale Spa* (Pres. Spineanu-Matei, Rel. Piçarra)
Con la sentenza in esame la CGUE risolve una questione per rinvio pregiudiziale rimessa dalla VI Sez. del Cons. Stato italiano con ord. 9928/24.
La controversia all'origine dei fatti di causa ha ad oggetto gli atti con cui la Giunta Provinciale di Bolzano ha deliberato di adottare, al livello provinciale, "*un modello di trasporto misto in parte con affidamento in house e in parte tramite procedura ad evidenza pubblica*" e ha stabilito che la gestione della rete ecosostenibile del TPL venga affidata a una

società *in house* della Provincia (società denominata SASA s.p.a., di seguito "SASA").
Gli atti con cui la Provincia ha deliberato tale forma di affidamento vengono impugnati dinanzi al TRGA – Bolzano da una società del settore (la *SAD Trasporto Locale S.p.A.*) la quale ne contesta, sotto diversi aspetti, l'illegittimità.
Con sentenza n. 270/2021 il TRGA respinge il ricorso. Il Cons. Stato, audìto in appello dalla SAD, sospende il giudizio e rivolge alla CGUE due quesiti pregiudiziali.
La principale questione posta dai Giudici di Palazzo Spada riguarda i rapporti fra la facoltà di affidamento diretto dei servizi di TPL (espressamente ammessa dal Reg (CE) 1370/2007) e i puntuali vincoli e limiti che, ormai da molti anni, l'Ordinamento nazionale frappone agli affidamenti *in house*.
Viene in particolare in rilievo l'art. 192, co. 2 del 'Codice dei contratti' 50/2016 il quale subordina la legittimità dell'affidamento *in house* alla previa e motivata dimostrazione di una forma di '*fallimento del mercato*'.
Nel caso in esame, una siffatta dimostrazione non sembrava essere stata resa dalla Provincia.
Ne derivava una secca alternativa:
- o il limite nazionale di cui al richiamato art. 192 è valido, efficace e compatibile con il diritto UE (e allora l'affidamento diretto disposto nel caso in esame risulta illegittimo per violazione di tale disposizione);
- oppure tale limite risulta incompatibile con il diritto UE (e allora l'affidamento diretto può considerarsi legittimo in quanto occorre disapplicare la disposizione con cui esso contrasta).
All'esito della disamina - peraltro già in parte nota alla giurisprudenza della CGUE - i Giudici del Lussemburgo enunciano un principio di diritto che fa sostanzialmente salva la legittimità *de iure comunitario* della normativa italiana, la quale richiede una motivazione rafforzata affinché sia legittimo un affidamento *in house* (anche nel settore del TPL).
In particolare la Corte chiarisce che l'Ordinamento UE non osta a una normativa nazionale che subordina l'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico a un operatore interno all'obbligo, per l'autorità competente, di dimostrare sia la presenza di un fallimento del mercato (al quale l'aggiudicazione prevista consentirebbe di porre rimedio) sia i benefici per la collettività, derivanti specificamente da tale modalità di aggiudicazione.

Nakkaş–Başakşehir: il maxi PPP autostradale alle porte di Istanbul

La Northern Marmara Motorway (NMM) si avvia verso il completamento con la realizzazione dell'ultimo segmento ancora in costruzione, il collegamento Nakkaş–Başakşehir, nella parte occidentale di Istanbul. Il tratto, lungo complessivamente circa 45 chilometri, comprende 24,2 km di autostrada principale e 20,8 km di collegamenti, da aggiungere alla maggior parte dei 398 chilometri già messi in servizio. Secondo il Ministero turco dei Trasporti, a luglio 2026 il progetto si trovava in una fase di realizzazione ormai superiore all'80%. La NMM è una delle principali infrastrutture stradali della regione di Istanbul e attraversa il nord della regione di Marmara, collegando le aree di Istanbul, Kocaeli e Sakarya. In merito alla tratta Nakkaş-Başakşehir la concessione è stata assegnata nel 2020 da parte della General Directorate of Highways of Turkiye (KGM) a Ronesans Holding AS (Rönesans), con l'obiettivo di progettare, finanziare, costruire, gestire e mantenere l'autostrada secondo lo schema build-operate-transfer (BOT). Il finanziamento rappresenta uno degli elementi più rilevanti dell'operazione. Il costo complessivo è stimato in circa 1,4 miliardi di euro, finanziato attraverso una combinazione di equity e debito. Il modello trasferisce al concessionario una parte significativa delle responsabilità finanziarie e operative, mentre il settore pubblico mantiene un ruolo centrale attraverso la concessione e la partecipazione della KGM. Il contratto prevede inoltre un *minimum revenue guarantee*.
La dimensione finanziaria è però solo una delle sfide. A gennaio 2026 i lavori risultavano completati al 53% e circa il 93% dei terreni necessari all'interno della fascia di esproprio era stato acquisito. Le attività commerciali presenti in queste aree sono state ricollocate e la maggior parte delle attività commerciali interessate ha già ricevuto un risarcimento in denaro per l'espropriazione. A queste problematiche si aggiungono le complessità tecniche e ambientali. Il progetto comprende un ponte strallato di 1,6 km sulla valle di Sazlıdere, oltre a viadotti, svincoli, sottopassi e sovrappassi. *L'European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) ha classificato i rischi ambientali e sociali del progetto come categoria A, richiedendo piani specifici per rumore, traffico,

biodiversità, gestione delle acque, patrimonio culturale e sicurezza delle comunità. La realizzazione del tratto Nakkaş–Başakşehir mostra così la complessità dei grandi PPP infrastrutturali: finanziamento privato e internazionale, concessione pubblica, acquisizione dei terreni, gestione degli impatti sociali e ambientali e costruzione di opere tecnicamente complesse devono procedere contemporaneamente. L'obiettivo finale è integrare il nuovo collegamento nella Northern Marmara Motorway e completare una delle principali direttrici alternative alla rete stradale congestionata di Istanbul. Il completamento e l'apertura al traffico sono indicati come obiettivo per il 2027.

Portogallo: il nuovo Ospedale Centrale dell'Algarve in PPP entra nel radar della BEI

Il Portogallo ha avviato la procedura per la realizzazione del nuovo Ospedale Centrale dello Algarve mediante una concessione trentennale in partenariato pubblico-privato. L'intervento, localizzato nel Parque das Cidades tra Faro e Loulé, è destinato a rafforzare la capacità sanitaria di una regione caratterizzata dalla crescita della popolazione, dall'invecchiamento demografico e dalla forte pressione stagionale determinata dai flussi turistici. Il nuovo complesso disporrà di 742 posti letto.

Il bando è stato pubblicato nel febbraio 2026 da *Administração Central do Sistema de Saúde*. A seguito delle modifiche apportate alla procedura, il termine per la presentazione delle offerte è stato prorogato al 21 febbraio 2027. La procedura ha per oggetto la progettazione, costruzione, finanziamento, conservazione, manutenzione e gestione della infrastruttura ospedaliera, compresi la fornitura e il mantenimento delle apparecchiature generali fisse e la gestione dei parcheggi. Il valore dell'opera è pari a circa 426,7 milioni di euro.

Il partner privato sarà responsabile non soltanto della costruzione e del finanziamento dell'opera, ma anche della conservazione e della gestione non prettamente clinica dell' infrastruttura. La durata prevista complessiva del rapporto è pari a trent' anni, comprendenti una fase di costruzione stimata in tre anni e una fase di gestione e manutenzione di ventisette.

Un elemento di interesse è rappresentato dal possibile coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti. La BEI ha inserito il progetto nella propria *pipeline* indicando un finanziamento proposto di circa 215 milioni di euro, indicativamente la metà del costo dell'operazione.

Il progetto risulta tuttavia ancora "*under appraisal*". Tale indicazione riguarda al momento esclusivamente l'istruttoria della BEI sul possibile finanziamento. L'inserimento nella *pipeline* non comporta infatti un impegno definitivo della Banca: dopo l'istruttoria, la proposta dovrà essere sottoposta ai competenti organi decisionali e, in caso di approvazione, seguiranno negoziazione e sottoscrizione del contratto di finanziamento. Resta tuttora indefinita la tempistica per la determinazione finale della BEI.

La valutazione della Banca comprende gli aspetti finanziari, economici, tecnici, sociali, ambientali e climatici, oltre alla verifica della procedura di affidamento e della capacità del promotore di realizzare e gestire l'investimento. La BEI valuterà anche la conformità alla disciplina europea sulla valutazione di impatto ambientale e alla direttiva Habitat. Poiché l'intervento rientra tra i progetti di sviluppo urbano compresi nell'Allegato II della direttiva sulla valutazione ambientale, dovrà essere pertanto verificata la necessità e l'adeguatezza dei relativi adempimenti.

Dubai: una *pipeline* PPP da 40 miliardi di AED al servizio della programmazione pubblica

Dubai consolida il ricorso al partenariato pubblico-privato attraverso una *pipeline* di iniziative che coinvolge dieci settori strategici, per un valore complessivo di 40 miliardi di dirham degli Emirati Arabi Uniti, pari a circa 9,4 miliardi di euro. Il portafoglio pubblicato dal Department of Finance del Governo di Dubai comprende 30 progetti prioritari e rappresenta un esempio significativo di come il PPP possa essere integrato nella

programmazione degli investimenti pubblici.
La *pipeline* interessa ambiti diversi: ammodernamento del sistema fognario, ampliamento degli impianti per il trattamento delle acque reflue, realizzazione di strutture per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, nonché sviluppo di nuovi servizi sanitari. La *pipeline* comprende inoltre progetti di illuminazione intelligente, iniziative di sviluppo immobiliare collegate alle stazioni della metropolitana e soluzioni innovative per la mobilità urbana.
Alcune operazioni prevedono che il soggetto privato assuma congiuntamente la progettazione, la costruzione, il finanziamento, la gestione e la manutenzione delle infrastrutture. In altri casi, il partenariato è impiegato per riqualificare strutture esistenti, ovvero introdurre tecnologie e servizi non ancora disponibili. La forma contrattuale dovrà quindi essere adattata alle caratteristiche del singolo progetto, alla sua capacità di generare ricavi e alla natura del servizio pubblico interessato.
L'aspetto più rilevante della esperienza di Dubai non risiede, tuttavia, soltanto nella dimensione economica del programma o nel numero delle iniziative. Il principale elemento di interesse è la scelta di organizzare i progetti in una *pipeline* pubblica, coordinata e multisettoriale, permettendo all' amministrazione di individuare i fabbisogni infrastrutturali e di stabilire quali interventi possano essere realizzati mediante PPP.
La pubblicazione della *pipeline* migliora la trasparenza e il dialogo con il mercato. La disponibilità di informazioni sulle priorità pubbliche permette agli operatori economici, agli investitori e ai finanziatori di conoscere in anticipo i settori di intervento, organizzando le competenze necessarie.
La gestione coordinata di più iniziative consente di sviluppare competenze specialistiche, predisporre modelli e documenti standard, confrontare progetti simili e utilizzare in modo più efficiente le risorse dedicate alla loro preparazione. Può inoltre aiutare a distribuire le operazioni nel tempo, evitando di avviare contemporaneamente un numero di procedure superiore alla capacità amministrativa disponibile.

Rinnovabili *off-grid*: il nuovo standard UNECE per i PPP energetici

La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite ha pubblicato nell'agosto 2026 un nuovo *standard* dedicato ai partenariati pubblico-privati per le energie rinnovabili *off-grid*, elaborato a sostegno degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Il documento sviluppa il precedente standard UNECE del 2018 sui PPP nelle energie rinnovabili ed è sottoposto al *Working Party on Public-Private Partnerships* per la relativa decisione.
Le soluzioni off-grid sono sistemi autonomi che operano indipendentemente dalle reti elettriche nazionali o regionali. Il loro impiego è rilevante nelle aree rurali e remote, dove l'estensione della rete risulta tecnicamente difficile, eccessivamente costosa o destinata a richiedere tempi molto lunghi. Secondo lo *standard*, oltre 1,7 miliardi di persone ricorrono attualmente a sistemi *off-grid*.
Le tecnologie considerate comprendono impianti solari fotovoltaici, turbine eoliche, sistemi di accumulo, mini-idroelettrico, biogas, geotermia, idrogeno verde e configurazioni ibride. Lo standard richiama, in particolare, la possibilità di combinare produzione rinnovabile e batterie per assicurare continuità e stabilità al servizio. In molte aree non collegate alla rete, l'alternativa è ancora rappresentata da generatori diesel, caratterizzati da costi elevati, emissioni e rischi connessi alla volatilità dei prezzi internazionali dei combustibili.
Il ricorso al PPP può consentire alle amministrazioni di acquisire tecnologie specialistiche e competenze che non sono sempre disponibili nel settore pubblico. Il partner privato può contribuire alla progettazione, al finanziamento, all'installazione, alla gestione e alla manutenzione degli impianti, assumendo una quota significativa dei rischi e recuperando il capitale investito attraverso i meccanismi di remunerazione stabiliti dal contratto. Secondo UNECE, il coinvolgimento privato può inoltre favorire tempi di realizzazione più rapidi, maggiore efficienza, livelli di servizio più affidabili e soluzioni adattabili alle necessità delle comunità interessate.
Lo standard non si limita tuttavia alla bancabilità economica. Particolare attenzione è riservata alle categorie vulnerabili e alla piena partecipazione delle donne quali utenti, imprenditrici, tecniche e responsabili delle decisioni.

Tra gli aspetti operativi assumono rilievo la valutazione preventiva della domanda, le condizioni del sito, la disponibilità delle risorse rinnovabili, il dimensionamento degli impianti e la possibilità di una futura integrazione con la rete nazionale. Le soluzioni devono rispettare requisiti minimi di continuità, sicurezza elettrica, qualità dell'energia, autonomia dell'accumulo e cybersecurity. Lo standard richiama inoltre la necessità di tariffe trasparenti e accessibili, eventualmente accompagnate da sussidi mirati e temporanei o da strumenti di *viability gap funding*.

Il documento evidenzia anche criticità. I costi di preparazione e affidamento possono essere sproporzionati rispetto alle dimensioni dei singoli interventi; la domanda può essere incerta e la capacità di pagamento degli utenti limitata; la manutenzione in località isolate comporta difficoltà logistiche; infine, proposte spontanee prive di adeguate salvaguardie possono compromettere trasparenza e concorrenza. Per superare questi ostacoli, UNECE suggerisce modelli standardizzati, meccanismi finanziari innovativi, procedure competitive e sistemi capaci di aggregare più iniziative territoriali.

Il nuovo standard offre così alle amministrazioni un quadro volontario per trasformare piccoli interventi energetici in programmi organizzati e replicabili. Per le imprese apre opportunità nei settori della generazione distribuita, dello accumulo, della sensoristica, della gestione digitale e della manutenzione.

Approfondimenti

La nuova proposta di Regolamento UE sui contratti pubblici e le concessioni COM (2026)590: prime osservazioni

di Massimiliano Lombardo

1. Introduzione

Il 9 settembre 2026 la Commissione europea ha presentato la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui contratti pubblici e le concessioni — il c.d. Public Procurement Act — destinata ad abrogare contestualmente le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e a sostituirle con un unico atto di diretta applicazione, la cui base giuridica è fondata sull'art. 114 TFUE, con l'obiettivo principale di istituire un quadro degli appalti pubblici efficiente e armonizzato nell'Unione.

Si tratta del primo passaggio del complesso e lungo iter legislativo, che prevede che la proposta sia sottoposta al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, che dovranno discuterla, emendarla e approvarla in codecisione. Nella tabella di marcia "Un'Europa, un mercato", concordata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea il 24 aprile 2026, si prevede l'adozione della proposta entro la fine del 2027. È altresì previsto un intervallo di 2 anni tra l'entrata in vigore, successiva all'approvazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, e la sua effettiva e piena applicazione negli Stati membri. Si tratta di un orizzonte temporale lungo e di non immediata operatività, che comunque varrà unicamente per le procedure superiori alle soglie europee, mentre al di sotto delle soglie continuerà a valere la legislazione nazionale.

Nella relazione illustrativa della proposta, la Commissione europea ritiene che lo strumento più idoneo sia il regolamento poiché, a suo avviso, la fusione delle direttive e la razionalizzazione dell'architettura procedurale consentono di superare la persistente frammentazione e l'insufficiente armonizzazione degli strumenti vigenti, evitando sia i ritardi legati al recepimento che le divergenze che potrebbero emergere, con una direttiva, tra gli ordinamenti nazionali. La scelta dello strumento normativo non è infatti di poco momento: sostituendo tre direttive con un regolamento, il legislatore europeo intende eliminare il margine di recepimento discrezionale finora riconosciuto agli Stati membri, incidendo in particolare sull'assetto disegnato in Italia dal Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Tra le novità di rilievo sistematico vi è la scelta di unificare in un solo testo la disciplina degli appalti pubblici, dei contratti nei settori speciali e delle concessioni, a differenza dell'assetto europeo attuale, tripartito su tre direttive distinte.

La portata sistemica dell'intervento emerge con chiarezza dalla relazione di valutazione d'impatto che accompagna la proposta. Gli acquirenti pubblici dell'Unione destinano annualmente alla spesa per contratti pubblici circa il 15% del PIL, in settori chiave quali energia, costruzioni, trasporti, protezione sociale e sanità; le tre direttive del 2014 governano, nel loro complesso, un valore medio annuo di 616 miliardi di euro, cui si aggiungono rilevanti effetti di trascinamento sull'intero mercato degli appalti pubblici - comprensivo delle procedure sotto soglia.

La proposta si fonda dunque sulla valutazione delle tre direttive pubblicata dalla Commissione nell'ottobre 2025 (SWD(2025)332-final), la quale ha concluso che gli obiettivi della riforma del 2014 sono stati raggiunti solo parzialmente, rilevando in particolare che l'obiettivo di certezza giuridica sull'ambito di applicazione non è stato conseguito, mentre risultano solo parzialmente realizzati gli obiettivi di semplificazione e flessibilità delle procedure, di utilizzo strategico degli appalti a supporto di altre politiche dell'Unione (ambientali, sociali, dell'innovazione), di apertura dei mercati alla concorrenza transfrontaliera e alla partecipazione delle PMI, e di rafforzamento della governance a presidio della legalità. Tra i profili di incertezza applicativa più frequentemente segnalati dagli operatori figurano, non a caso, proprio le concessioni e le modifiche contrattuali in corso di esecuzione, e viene rilevato come l'incertezza giuridica induca negli acquirenti pubblici un comportamento avverso al rischio, che determina un calo strutturale dell'intensità competitiva.

È in risposta a tale diagnosi che il *Public Procurement Act* si propone, tra i propri obiettivi dichiarati, di rafforzare la certezza del diritto attraverso definizioni più precise - a partire, per quanto qui interessa, dalla nozione stessa di concessione e di rischio operativo (Parte IV) - di abilitare un uso più

strategico degli appalti a fini ambientali, sociali, di innovazione e di resilienza, di rafforzare la governance e la prevenzione delle irregolarità, e di accrescere la sicurezza economica e l'autonomia strategica dell'Unione.

Pur nei limiti di una prima lettura, e tenuto conto della fase iniziale dell'iter normativo che condurrà al nuovo Regolamento, la presente nota si propone di offrire una panoramica della nuova disciplina delle concessioni contenuta nella Parte IV della proposta (artt. 114-126) e svolgere alcune prime osservazioni sulle principali differenze rispetto al diritto vigente, rappresentato dalla direttiva 2014/23/UE e dal relativo recepimento italiano nel Libro IV del Codice dei contratti pubblici (per una scheda di sintesi sull'intera Proposta, si rimanda al dossier curato dal Servizio per i rapporti con l'Unione Europea della Camera, consultabile all'indirizzo: https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES177.pdf?_1793787137795).

2. La Parte IV della proposta di regolamento: struttura e contenuti

La proposta dedica alle concessioni, come detto, la Parte IV (artt. 114-126), articolata a sua volta in tre Titoli.

Titolo I — Disposizioni generali (artt. 114-118). L'art. 114 definisce l'ambito di applicazione, stabilendo che, salvo diversa disposizione della Parte IV, tutte le disposizioni del regolamento applicabili agli appalti pubblici si applicano anche alle concessioni. L'art. 115 recepisce la definizione di concessione e ridefinisce il rischio operativo, concentrandolo in sostanza sull'esposizione del concessionario a esiti economici incerti in condizioni normali di mercato, senza il ricorso a categorie di rischio rigide e tassative; esclude espressamente dalla nozione di concessione le mere concessioni demaniali o i diritti di passaggio per infrastrutture di rete, quando il soggetto pubblico si limiti a fissare condizioni generali d'uso senza affidare l'esecuzione di specifiche prestazioni. Gli artt. 116-117 disciplinano rispettivamente i contratti misti di concessione e le concessioni escluse (trasporto aereo, trasporto pubblico di passeggeri ex reg. 1370/2007, reti idriche potabili, lotterie, diritti esclusivi settoriali). L'art. 118 detta la soglia (rinviando all'art. 2, pari a 5.404.000 €) e il metodo di calcolo del valore stimato.

Titolo II — Preparazione, progettazione e procedura (artt. 119-123). L'art. 119 impone al concedente di fissare condizioni contrattuali obbligatorie, eventualmente strutturate come requisiti di prestazione misurabili (qualità, disponibilità, efficienza, sostenibilità). L'art. 120 introduce l'obbligo, prima ancora di avviare la procedura, di una **valutazione strutturata del rischio**, che identifichi le principali categorie di rischio e ne determini l'allocazione tra le parti su base oggettiva. L'art. 121 richiede clausole dirette a garantire l'efficienza di lungo periodo, la sicurezza e la resilienza dell'opera o del servizio, nonché obblighi di *record-keeping* (mantenimento registri adeguati) quinquennale e regole sul trasferimento dei beni alla scadenza. L'art. 122 disciplina la durata della concessione, ancorata al tempo necessario al recupero dell'investimento con un rendimento ragionevole, senza tuttavia che ciò si traduca in una garanzia di rendimento minimo predeterminato. L'art. 123 rinvia alle procedure generali di aggiudicazione (artt. 34 ss.), integrate da un obbligo informativo specifico su valore stimato e allocazione dei rischi principali.

Titolo III — Gestione delle concessioni (artt. 124-126). L'art. 124 introduce un principio di flessibilità operativa più esplicito rispetto alla disciplina attuale prevedendo i **meccanismi di adeguamento** delle condizioni della concessione, che non costituiscono modifiche della concessione in senso proprio (quali ad esempio: indicizzazione, aggiustamenti legati alla domanda o alla *performance*), qualificandoli come non modificativi purché preservino l'equilibrio economico e il trasferimento del rischio operativo. L'art. 125 regola le modifiche in corso di rapporto, introducendo un **doppio regime quantitativo**: le modifiche non eccedenti il 15% del valore iniziale sono considerate non sostanziali; quelle sostanziali, ricorrendo le fattispecie tipizzate (extra-opere necessarie, circostanze imprevedibili, subentro per operazioni societarie), restano ammesse ma soggette, se superiori al 50% del valore iniziale, a un obbligo di pubblicazione preventiva, e, se inferiori, a pubblicazione entro 20 giorni dall'adozione. L'art. 126, infine, disciplina la risoluzione anticipata per motivi imperativi di interesse pubblico, subordinata a proporzionalità, adeguata motivazione e indennizzo al concessionario.

3. I considerando 47-50: funzione interpretativa e principi ispiratori della disciplina delle concessioni

Prima di esaminare in una breve panoramica le disposizioni della Parte IV, pare opportuno richiamare la funzione che i 'considerando'

assolvono nell'architettura di un atto legislativo dell'Unione europea, per poi ripercorrere il contenuto dei considerando 47-50, che introducono specificamente la disciplina delle concessioni. I considerando compongono il preambolo dell'atto, collocandosi tra i 'visti' — che ne indicano la base giuridica e il procedimento di adozione — e il dispositivo vero e proprio, ossia gli articoli che recano le norme vincolanti. La loro presenza risponde, anzitutto, all'obbligo di motivazione sancito dall'art. 296, secondo comma, TFUE, per il quale gli atti giuridici dell'Unione devono essere motivati.

Secondo giurisprudenza costante della Corte di giustizia, tuttavia, i considerando non possiedono un autonomo valore giuridicamente vincolante: essi non possono essere invocati per derogare alle disposizioni sostanziali dell'atto, né per introdurre obblighi ulteriori rispetto a quelli risultanti dal testo degli articoli, né per restringere la portata di una disposizione formulata in termini chiari. Ciò non toglie che i considerando svolgano una funzione interpretativa di primario rilievo: costituiscono, infatti, la fonte privilegiata per la ricostruzione della *ratio legis* e degli obiettivi perseguiti dal legislatore, orientando l'interpretazione teleologica delle disposizioni del dispositivo secondo un canone ermeneutico che, nel diritto dell'Unione, assume un peso ben maggiore rispetto alla tradizione degli ordinamenti di *civil law*.

Tale funzione interpretativa assume un rilievo particolare nel contesto di un regolamento, anziché di una direttiva. Mancando, per definizione, una fase di recepimento nazionale nel corso della quale i legislatori e le amministrazioni degli Stati membri possano sviluppare proprie prassi applicative e chiarimenti, i considerando finiscono per costituire, insieme alla futura giurisprudenza della Corte di giustizia e agli eventuali orientamenti della Commissione, una delle poche fonti autorevoli disponibili per un'interpretazione uniforme delle nozioni più aperte recate dal testo normativo; circostanza di particolare interesse per le previsioni della Parte IV, che, come si è visto, fanno ampio ricorso a clausole generali e concetti a contenuto elastico ('esposizione genuina alle condizioni di mercato', 'perdita economicamente insignificante', 'circostanze imprevedibili'). I considerando 47-50 offrono dunque una chiave di lettura imprescindibile per l'interprete, di cui si ripercorrono di seguito i passaggi principali.

3.1 Il considerando 47: la ratio dell'armonizzazione tra appalti e concessioni

Il considerando 47 spiega la scelta di architettura normativa, già rilevata *supra*, di ricondurre concessioni e appalti pubblici entro un unico regolamento[2]:

> *"Le concessioni e gli appalti pubblici condividono il medesimo obiettivo essenziale di consentire agli acquirenti pubblici di soddisfare le esigenze pubbliche mediante lavori o servizi. Essi differiscono principalmente per la struttura della remunerazione, piuttosto che per la loro finalità essenziale. Data la loro similarità — compreso il ricorso a procedure di selezione competitiva, il perseguimento di obiettivi politici orizzontali e il potenziale utilizzo di beni pubblici — è opportuno armonizzare per quanto possibile i rispettivi quadri giuridici, al fine di rafforzare la chiarezza, ridurre la complessità e garantire un'attuazione coerente delle priorità dell'Unione. Tale approccio, sostenuto da norme procedurali flessibili, fornisce agli acquirenti pubblici indicazioni più chiare, pur mantenendo le necessarie distinzioni."*

Il considerando fornisce, in altri termini, la giustificazione sistematica dell'art. 114, par. 2, che sancisce l'applicazione residuale delle regole generali sugli appalti alle concessioni: si tratta di una scelta non meramente redazionale, ma che riflette una presa di posizione sulla natura sostanzialmente unitaria dei due istituti, distinti solo sul piano della struttura remunerativa.

3.2 Il considerando 48: la nuova definizione di concessione e di rischio operativo

Il considerando 48 illustra la *ratio* della nuova definizione recata dall'art. 115, chiarendo altresì alcune fattispecie escluse che il testo degli articoli non esplicita compiutamente:

> *"Al fine di affrontare le incertezze concettuali derivanti dalla definizione di concessione ai sensi della direttiva 2014/23/UE, e di distinguerla da altri tipi di contratto quali gli accordi di locazione di terreni, è necessario chiarire la definizione di concessione e il concetto di rischio operativo, che costituisce il criterio determinante per la qualificazione di un*

[2] Si segnala che il testo della Proposta di Regolamento risulta pubblicato in lingua inglese, pertanto la traduzione svolge mera funzione di cortesia e non ha valore ufficiale.

> *contratto come concessione. […] La nuova definizione dovrebbe concentrarsi direttamente sull'esposizione del concessionario a esiti economici incerti che possono incidere sul recupero degli investimenti e dei costi operativi in condizioni normali di mercato, piuttosto che fare affidamento su categorie di rischio rigide ed eccessivamente prescrittive. Tale approccio garantisce che fattori quali la domanda, l'offerta, la disponibilità, il ciclo di vita o la performance non siano trattati come criteri giuridici autonomi, bensì come illustrazioni dell'esposizione economica sottostante che caratterizza il trasferimento del rischio operativo. I meccanismi regolatori in base ai quali gli operatori sono remunerati secondo tariffe statutarie o regolate che compensano integralmente i loro investimenti e costi operativi, eliminando così il rischio operativo reale, non costituiscono concessioni ai sensi del presente regolamento. Le misure regolatorie il cui scopo principale sia la concessione di un sostegno finanziario o di altri incentivi non dovrebbero, in quanto tali, essere considerate concessioni per il solo fatto di essere assegnate mediante una procedura competitiva e di imporre determinati requisiti ai beneficiari. Anche i diritti di passaggio relativi alla costruzione e alla gestione di linee o reti fisse non dovrebbero essere considerati concessioni laddove non comportino un obbligo di fornitura o un'acquisizione di servizi da parte dell'autorità pubblica."*

Il considerando completa così il testo dell'art. 115: mentre la lettera (c) dell'articolo esclude in via generale le concessioni demaniali, le locazioni e i diritti di passaggio per infrastrutture, sulla base dell'oggetto ovvero *ratione materiae*, il considerando individua una ulteriore fattispecie negativa di rilievo pratico - i meccanismi tariffari regolati che compensano integralmente i costi – che potrebbe riferirsi a contratti formalmente rientranti nel novero delle concessioni ma che tali non sono considerate per l'azzeramento sostanziale del rischio operativo.

3.3 Il considerando 49: la gestione strutturata del rischio e la proporzionalità della durata

Il considerando 49 precisa la *ratio* degli artt. 120 (valutazione strutturata del rischio) e 122 (durata):

> *"Al fine di garantire una gestione efficace delle concessioni, dalla preparazione all'attuazione, il presente regolamento introduce elementi strutturati di gestione contrattuale, tra cui una valutazione preventiva del rischio volta a verificare che un rischio operativo reale ed economicamente significativo sia trasferito al concessionario. […] A tal fine si dovrebbe tener conto della rispettiva capacità delle parti di controllare o influenzare il verificarsi o le conseguenze dei rischi rilevanti, senza per questo sollevare il concessionario dall'esposizione a potenziali perdite, anche laddove l'acquirente pubblico sopporti parte del rischio o laddove l'esposizione complessiva a potenziali perdite sia limitata. La durata delle concessioni dovrebbe essere proporzionata non solo al tempo necessario al concessionario per recuperare gli investimenti, ma anche agli sviluppi settoriali prevedibili, quali i cambiamenti tecnologici, ambientali, climatici o sociali, che potrebbero incidere sulla performance della concessione. Durate eccessivamente lunghe possono aumentare la necessità di modifiche sostanziali, compromettendo così l'allocazione iniziale del rischio e le condizioni di concorrenza."*

Il considerando focalizza un criterio intrinseco al concetto di "rischio" che il testo dell'art. 120 non riporta in modo esplicito: l'allocazione del rischio tra le parti deve tener conto della rispettiva capacità di controllarne o influenzarne il verificarsi - un canone di matrice economica (prossimo al principio della 'miglior posizione per gestire il "rischio", tipico della disciplina del *project financing*) che arricchisce di contenuto la valutazione strutturata prevista dall'articolo 120. Di particolare interesse sistematico è inoltre il collegamento, reso esplicito nel considerando, tra durata eccessiva e rischio di successive modifiche sostanziali: il legislatore mostra così di concepire gli artt. 122 (sulla durata) e 125 (sulle modifiche) come le due facce di una medesima esigenza di salvaguardia dell'equilibrio concorrenziale e contrattuale iniziale.

3.4 Il considerando 50: la ratio del nuovo regime delle modifiche contrattuali

Il considerando 50 motiva la disciplina dell'art. 125 con un dato empirico esplicito:

> *"Le norme sulle modifiche delle concessioni si sono rivelate difficili da applicare nella prassi. Il presente regolamento, pur mantenendo le eccezioni ai divieti di modifica previste dal quadro vigente, introduce pertanto limiti più chiari, che riflettono meglio le realtà economiche delle concessioni, richiedendo in particolare che l'equilibrio economico sia preservato e vietando*

> *modifiche agli elementi competitivi essenziali. Per una maggiore trasparenza sulle modifiche contrattuali, il presente regolamento introduce un obbligo di pubblicazione ex ante per le modifiche rilevanti (superiori al 50%), che dovrebbe fungere da salvaguardia contro gli abusi."*

Il riferimento alle difficoltà applicative riscontrate 'nella prassi' corrobora, con l'autorità di una dichiarazione dello stesso legislatore, quanto emerge dalla relazione di valutazione d'impatto allegata alla proposta di Regolamento, che annovera le modifiche contrattuali tra i profili di maggiore incertezza segnalati dagli operatori: il considerando 50 costituisce, in questo senso, l'anello di congiunzione testuale tra la diagnosi empirica del problema e la soluzione normativa accolta nell'art. 125.

Il richiamo ai considerando testé illustrati consente di leggere le singole disposizioni della Parte IV non isolatamente, ma alla luce della *ratio* che le sorregge; operazione ermeneutica particolarmente utile allorché, come ben può accadere, il testo degli articoli lasci margini di ambiguità che il preambolo può contribuire a colmare.

4. Profili di continuità e di discontinuità rispetto alla disciplina vigente

4.1 Dalla direttiva al regolamento: l'effetto di diretta applicabilità

Il dato di sistema più rilevante non riguarda tanto il contenuto delle singole disposizioni, quanto la loro fonte. La sostituzione della direttiva con un regolamento priva gli Stati membri di qualunque margine di adattamento nella trasposizione: è vero che la proposta di Regolamento fa salvi alcuni interventi della legislazione nazionale (secondo la regola generale enunciata all'art. 1 par. 3 secondo cui il Regolamento "*non disciplina questioni attinenti al diritto amministrativo generale o al diritto contrattuale degli Stati membri oltre quanto previsto ai paragrafi 1 e 2*"), ma le soluzioni applicabili ai contratti pubblici non esplicitamente contemplate (si pensi alla distinzione giuridica tra "risoluzione e recesso" e "subentro" degli attuali artt. 190-191 del Codice) non potranno essere mantenute se non compatibili col testo europeo, che si applicherà direttamente e uniformemente. Ne conseguirà, all'esito dell'iter legislativo, la necessità di abrogare l'intero Libro IV del Codice per le parti eccedenti la soglia comunitaria, riservando al legislatore nazionale un ruolo residuale, prevalentemente organizzativo.

4.2 La definizione di concessione e di rischio operativo

Sul piano sostanziale, la definizione di concessione recata dall'art. 115 della proposta non si allontana, nel nucleo, da quella dell'art. 5 della direttiva 2014/23/UE e dell'art. 177 del Codice: permane il duplice requisito della remunerazione mediante diritto di gestione (eventualmente accompagnato da un prezzo) e del trasferimento del rischio operativo.

Ciò che muta è la tecnica definitoria del rischio: mentre la direttiva specifica il rischio operativo con riferimento a un rischio "sul lato della domanda o dell'offerta, o entrambi" - griglia ripresa dal Codice italiano, che nel 2016 aveva ulteriormente scomposto la nozione in rischio di costruzione, di disponibilità e di domanda secondo la nota tripartizione Eurostat del 2004 - la proposta di Regolamento abbandona e*xpressis verbis* ogni tassonomia rigida, per concentrarsi esclusivamente su un test funzionale di "*esposizione reale alle mutevoli condizioni di mercato*" con perdita potenziale non economicamente insignificante. Si tratta di una scelta di **continuità nei risultati** (l'accertamento in concreto del rischio e dell'esposizione all'alea di mercato, del resto, era già la via maestra indicata dalla direttiva e giurisprudenza della Corte di giustizia), ma di **discontinuità nel metodo**, che nelle intenzioni dovrebbe ridurre il contenzioso qualificatorio oggi frequente sulla linea di confine tra concessione e appalto, ed in generale sugli aspetti operativi di legittimo riequilibrio economico finanziario e stabilità del contratto.

4.3 La valutazione strutturata del rischio ex ante

L'art. 120 della proposta prevede, come obbligo procedurale autonomo e preventivo, la valutazione strutturata del rischio prima dell'avvio della procedura di gara. Si tratta di un elemento che appare concettualmente affine da un lato all'obbligo di predisposizione di una matrice rischi e dall'altro alla corretta applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio economico-finanziario già presente nel Codice (art. 9, e per le concessioni l'art. 192 sulla revisione); sebbene non trova un corrispondente puntuale nella direttiva 2014/23/UE, risulta sostanzialmente già codificato nel diritto interno vigente in termini di adempimento formalizzato e documentato a monte della gara, nella previsione dell'art. 175 comma 2 del Codice laddove prevede nell'ambito della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, una analisi "sulla efficiente allocazione del rischio operativo". La codificazione di un obbligo di *risk assessment* strutturato appare dunque come una conferma significativa sul piano procedurale. Si segnala peraltro che la norma consente che la legge

di gara possa prevedere meccanismi di adeguamento, in conformità dell'articolo 125, destinati a riallocare o mitigare i rischi tra le parti ove necessario, avuto riguardo alla natura di tali rischi, precisando che l'esistenza di tali meccanismi non osta, di per sé, alla qualificazione del contratto come concessione, purché il concessionario continui a sopportare il rischio operativo inerente alla gestione dei lavori e dei servizi. Si tratta di una dimensione limitatamente "dinamica" della valutazione del rischio, che segue le vicende del contratto e si correla alle eventuali modifiche ed adeguamenti che, nei limiti di legge, sia consentito apportare al rapporto negoziale di lunga durata.

5.4 Durata della concessione

Sul punto specifico della durata, la proposta (art. 122) conferma l'impostazione sostanziale sia della direttiva (art. 18) sia del Codice (art. 178): la durata resta ancorata al tempo necessario al recupero dell'investimento con un ritorno **ragionevole** sul capitale investito. La novità di rilievo è l'esplicita previsione per cui la determinazione della durata non può risolversi in una garanzia di rendimento minimo o predeterminato: una concessione può essere aggiudicata per una durata inferiore a quella tecnicamente necessaria al recupero dell'investimento, purché eventuali meccanismi compensativi non elidano il rischio operativo. La disposizione appare come una codificazione, più che come un'innovazione radicale, di orientamenti già maturati nella prassi contrattuale e nella giurisprudenza amministrativa e contabile in tema di equilibrio economico-finanziario, ma la sua esplicitazione a livello di fonte primaria europea ne accresce la cogenza, oltre a porre l'elemento della "durata" della concessione in posizione centrale per la definizione del "rischio operativo" nonché per la tutela della concorrenza.

5.5 Il regime delle modifiche contrattuali

Uno dei profili di maggiore discontinuità pratica riguarda le soglie di modifica. La direttiva 2014/23/UE (art. 43) e il Codice (art. 189) individuano un unico parametro di sostanzialità, con la soglia del 50% del valore del contratto originario che opera, nell'assetto vigente, quale limite oltre il quale le fattispecie di modifica altrimenti consentite (extra-opere necessarie, circostanze imprevedibili, subentro) cessano di essere legittime senza nuova gara. La proposta introduce un **doppio regime quantitativo**: una soglia inferiore del 15% (in luogo del precedente 10%), sotto la quale la modifica è qualificata come non sostanziale e libera da vincoli procedurali ulteriori (fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico iniziale); e una soglia superiore del 50%, che non funge più da limite assoluto di ammissibilità, ma da soglia di trasparenza rafforzata, con obbligo di pubblicazione **preventiva** (rispetto alla pubblicazione **successiva**, entro 20 giorni, richiesta per le modifiche di importo inferiore). La soglia del 50% passa dall'essere un mero limite di liceità sostanziale della modifica, a costituire un *trigger* di trasparenza procedimentale, mentre la liceità sostanziale è ora ancorata, per ogni fascia di valore, alla tenuta dell'equilibrio economico iniziale e alla tipizzazione delle fattispecie di cui all'art. 125, par. 4, sostanzialmente sovrapponibili a quelle già note (extra-lavori/servizi/forniture, imprevedibilità, vicende soggettive del concessionario).

5.6 La risoluzione delle concessioni

L'art. 126 della proposta unifica, in una sola categoria giuridica, ciò che il Codice italiano tratta con maggiore articolazione di istituti all'art. 190 (risoluzione, recesso), richiedendo che la cessazione anticipata per motivi imperativi di interesse pubblico sia proporzionata, motivata su basi oggettive e verificabili, residuale rispetto a misure meno restrittive (inclusa la modifica del contratto), e accompagnata da un "adeguato" indennizzo al concessionario, senza stabilire criteri per la sua quantificazione. Il testo europeo non replica la distinzione dogmatica nazionale tra recesso/revoca (quale espressione di *ius poenitendi* dell'amministrazione per motivi di pubblico interesse) e risoluzione per inadempimento, né disciplina il subentro come istituto a sé: ne deriverà, in sede di attuazione, la necessità di un coordinamento sistematico con le categorie generali del diritto amministrativo nazionale in tema di autotutela e recesso dai contratti (art. 21-*sexies*, l. n. 241/1990), che il regolamento - proprio per la sua natura di fonte direttamente applicabile - non potrà lasciare interamente alla libera elaborazione degli ordinamenti interni. Lo stesso dicasi per la disciplina del recesso in caso di mancato accordo sul riequilibrio del PEF, tradizionalmente presente nella legislazione italiana sin dalla legge 109/1994 ed attualmente presente all'art. 192 del Codice, che non è contenuta o menzionata nella proposta di Regolamento, e che dovrà essere valutata nel quadro della disciplina generale dei "meccanismi di adeguamento" di cui all'art. 124 e delle "modifiche della concessione" di cui all'art. 125 del Regolamento.

6. Alcune (preliminari) conclusioni

Le prime osservazioni sulla Parte IV della proposta di Regolamento consentono di individuare un disegno di continuità sui contenuti sostanziali della disciplina delle concessioni - definizione, rischio operativo, durata - e di rottura sul piano della tecnica normativa e di alcuni istituti procedurali: la fonte regolamentare, la valutazione strutturata del rischio *ex ante* e il nuovo regime differenziato delle modifiche contrattuali rappresentano gli elementi che maggiormente incideranno sulla prassi applicativa italiana, imponendo un nuovo approccio ai temi oggi disciplinati dal Libro IV del Codice dei contratti pubblici che andrà ben oltre un mero adeguamento lessicale.

Alla luce di quanto precede, sono svolte di seguito alcune considerazioni ulteriori, di carattere più marcatamente valutativo.

Il primo profilo su cui pare opportuno soffermarsi attiene alla scelta stessa dello strumento normativo. Se è vero che il regolamento, sostituendo la direttiva, elimina le incertezze applicative derivanti da trasposizioni nazionali disomogenee - fenomeno che, come noto, ha alimentato un contenzioso pregiudiziale non trascurabile dinanzi alla Corte di giustizia proprio in materia di concessioni - non sembra revocabile in dubbio che tale scelta comporti un costo in termini di flessibilità ordinamentale. Il diritto italiano delle concessioni e del partenariato pubblico-privato si è storicamente sviluppato attorno a una pluralità di figure contrattuali ovvero di *species* (concessione di lavori, concessione di servizi, locazione finanziaria, contratto di disponibilità) che il Codice del 2023 ha ricondotto a un *genus* comune proprio in attuazione della direttiva 2014/23/UE, ma con margini di adattamento che la diretta applicabilità del regolamento inevitabilmente comprime.

La proposta di Regolamento non contempla la categoria giuridica del "partenariato pubblico-privato" o PPP, quale *genus* autonomo e tipizzato attualmente dall'art. 174 del Codice del 2023; l'art. 115 della proposta si riferisce unicamente alle "concessioni", pur dandone una qualificazione giuridica aperta ("*contratto a titolo oneroso, indipendentemente dalla sua denominazione formale*"); resta da vedere se, e in quale misura, le figure nazionali potranno sopravvivere come *species* del *genus* regolamentare, ovvero se dovranno essere ripensate in termini di mera prassi contrattuale priva di autonomo rilievo tipologico.

Un secondo ordine di considerazioni riguarda la nuova nozione di rischio operativo. Se l'abbandono delle categorie tassative di rischio (costruzione, domanda, disponibilità) risponde all'esigenza, da tempo segnalata in dottrina, di superare un formalismo qualificatorio che si prestava a facili elusioni, non è detto che il nuovo test della "esposizione reale alle condizioni di mercato", per quanto meno rigido sul piano tassonomico, elimini davvero il margine di incertezza applicativa: esso si limita, a ben vedere, a spostare il terreno dell'accertamento dalla tipologia del rischio alla sua rilevanza economica - giudizio che resta, in ultima istanza, rimesso a una valutazione discrezionale caso per caso, difficilmente sindacabile *ex ante* e suscettibile di generare, esso stesso, nuovo contenzioso qualificatorio, sia pure su basi diverse da quelle sinora note.

Analoga rilevanza riveste l'obbligo di valutazione strutturata del rischio *ex* art. 120. Si tratta, indubbiamente, di una previsione dotata di apprezzabile valore sistematico, già nota al diritto nazionale (cfr. art. 175 comma 2 del Codice sopra citato) che correttamente anticipa a monte della procedura un accertamento che non può essere relegato a un momento successivo. Nondimeno, l'effettività della norma dipenderà in larga misura dagli strumenti attuativi e di vigilanza che l'accompagneranno, onde evitare che l'obbligo si risolva in un adempimento formale, utile ai fini della trasparenza documentale ma non necessariamente idoneo a incidere sulla sostanza dell'allocazione del rischio negoziata tra le parti. Assumeranno decisivo rilievo, sulla scorta della prassi vigente, le azioni di supporto e l'emanazione di linee guida o indicazioni applicative delle istituzioni attualmente preposte, quale il DIPE di concerto con l'ANAC e il MEF.

Un giudizio prudentemente positivo può essere riservato al nuovo regime delle soglie di modifica. L'introduzione di parametri quantitativi certi (15% e 50%) risponde a un'esigenza di certezza del diritto largamente avvertita dagli operatori. Non sfugge, tuttavia, il rischio - non ignoto ad altri settori dell'ordinamento in cui soglie quantitative rigide governano l'applicabilità di un regime giuridico - di condotte elusive orientate a frazionare le modifiche contrattuali in una pluralità di interventi successivi, ciascuno individualmente inferiore alla soglia rilevante. La proposta mostra di essere consapevole di tale rischio, imponendo il calcolo cumulativo delle modifiche successive e prevedendo una clausola generale antielusiva; resterà però da verificare, nella prassi applicativa, l'effettiva capacità dissuasiva di

tali cautele, la cui efficacia dipenderà in larga parte dal rigore dei controlli amministrativi e contabili.

Sul piano più generale, non pare azzardato ritenere che l'impatto della riforma sul mercato italiano del partenariato pubblico-privato sarà significativo, imponendo agli operatori - pubblici e privati - un periodo di necessario adattamento delle prassi contrattuali e dei modelli di piano economico-finanziario finora elaborati sulla falsariga del Codice del 2023. Il periodo biennale di differimento dell'efficacia del regolamento, rispetto alla sua pubblicazione, servirà precipuamente a tale scopo. Sarà inoltre necessario un intervento del legislatore nazionale volto a coordinare le disposizioni residue di diritto interno – ad esempio in tema di organizzazione delle stazioni appaltanti, di riparto di giurisdizione, di responsabilità e di tutela giurisdizionale - con un testo regolamentare europeo che, per sua natura, non potrà essere modificato in sede di recepimento. In tale prospettiva, appare quanto mai opportuno seguire con attenzione l'evoluzione del negoziato interistituzionale, la cui conclusione — tutt'altro che scontata nei tempi e negli esiti, considerata la complessità della materia e la pluralità degli interessi nazionali coinvolti — determinerà l'assetto definitivo di una disciplina destinata a incidere in profondità sull'intero comparto dei lavori e dei servizi pubblici in concessione.

Capo del DIPE
*Bernadette **VECA***

Struttura tecnica DIPE-NARS

*Paola **BALZARINI***

*Salvatore **BRISCHETTO***

*Marco **CARPINELLI***

*Claudio **CONTESSA***

*Lisa **GROSSI***

*Lamberto **GRUTTER***

*Massimiliano **LOMBARDO***

*Simone **LUCATTINI***

*Antonio **MANZO***

*Michele **MONGELLI***

*Luca **MURRAU***

*Carlo **REGOLIOSI***

*Tiziano **UGOCCIONI***

Segretario NARS
*Giuseppe **SURDI***

Coordinatore PPP
*Marco **TRANQUILLI***

Segreteria struttura tecnica

*Cinzia **BARONE***

*Claudia **CUNA***

PPP
Partenariato Pubblico Privato

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