



*Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica*

# PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP): 100 DOMANDE/RISPOSTE

*una guida per le amministrazioni*

IV edizione

Ottobre 2022



***Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica***

# DIPE: 100 DOMANDE/RISPOSTE

IV EDIZIONE – OTTOBRE 2022

---

Il documento è stato redatto a cura di:

Prof. **Marco LEONARDI**, *Capo del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE)*

Ing. **Remo CHIODI**, *Dirigente DIPE Ufficio II, Servizio IV & Coordinatore PPP*

Dott. **Giuseppe SURDI**, *Segretario NARS*

Dott. **Marco TRANQUILLI**, *Coordinatore del presente lavoro, Esperto NARS*

Avv. **Paola BALZARINI**, *Esperto NARS*

Avv. **Gregorio DONNARUMMA**, *Esperto DIPE*

Arch. **Lamberto GRUTTER**, *Esperto DIPE*

Ing. **Antonino LO BURGIO**, *Esperto NARS*

Avv. **Francesca SALATIELLO**, *Funzionario DIPE Area PPP*

Avv. **Leila TESSAROLO**, *Funzionario DIPE Area PPP*

Ha curato la realizzazione editoriale Claudia Cuna: componente della Segreteria NARS.

Ha curato la pubblicazione sul sito *web* istituzionale: Roberto Romano, del Servizio I Ufficio I.

Si ringraziano tutti coloro che hanno partecipato alla stesura delle precedenti edizioni di 100 D/R.

---

*Il presente documento, di proprietà DIPE-Presidenza del Consiglio dei ministri, ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono liberamente 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.*

**INDICE**

<b>IV edizione – ottobre 2022</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>11</b>
<b>IL DIPE</b> .....	<b>13</b>
1. CHE COS'È IL DIPE? .....	13
2. QUALI SONO I COMPITI DEL DIPE IN MATERIA DI PPP? .....	13
3. CHE COSA SI INTENDE PER ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E QUALI SONO TALI ATTIVITA' DI ASSISTENZA? .....	14
4. COME SI ATTIVA LA PROCEDURA DI ASSISTENZA? .....	15
5. QUALE DOCUMENTAZIONE DEVE ESSERE INVIATA PER L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA? .....	16
6. COME IL DIPE RENDE NOTA LA PROPRIA ATTIVITÀ E DOVE SI POSSONO REPERIRE LE PUBBLICAZIONI DEL DIPE? .....	16
<b>IL PPP PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE</b> .....	<b>17</b>
7. CHE COS'È IL PPP? .....	17
8. COME POSSONO ESSERE CLASSIFICATE LE OPERE PUBBLICHE DA REALIZZARE IN PPP? .....	17
9. QUALI SONO LE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DI UN'OPERAZIONE DI PPP? .....	18
10. CHE COSA SI INTENDE PER PPP CONTRATTUALE? .....	18
11. CHE COSA SI INTENDE PER PPP ISTITUZIONALIZZATO? .....	19
12. CHE COS'È IL RISCHIO OPERATIVO? .....	20
13. QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI PPP? .....	21
14. QUALI SONO I VANTAGGI E LE CRITICITÀ DEL PPP? .....	21

15. CHE COS'È IL <i>PROJECT FINANCING</i> ? .....	22
16. QUALE RELAZIONE INTERCORRE TRA PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E <i>PROJECT FINANCING</i> ? .....	22
17. QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI <i>PROJECT FINANCING</i> ? .....	23
18. QUALI SONO PRINCIPALI VANTAGGI E CRITICITÀ DEL <i>PROJECT FINANCING</i> ? .....	23
<b>STRUMENTI GIURIDICI .....</b>	<b>25</b>
19. QUAL È LA NORMATIVA NAZIONALE DI RIFERIMENTO PER LE CONCESSIONI E IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO CONTRATTUALE? .....	25
20. CHE COS'È IL CONTRATTO DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO .....	25
21. CHE COS'È UNA CONCESSIONE? .....	25
22. COME È CALCOLATA LA DURATA DELLA CONCESSIONE? .....	26
23. CHE COS'È IL VALORE STIMATO DELLA CONCESSIONE? .....	26
24. QUAL È IL LIVELLO DI PROGETTAZIONE NECESSARIO PER ADDIVENIRE ALLA FIRMA DEL CONTRATTO NELLE CONCESSIONI DI LAVORI? .....	27
25. COME SONO PRELIMINARMENTE COINVOLTI GLI ISTITUTI FINANZIATORI? .....	27
26. COSA ACCADE AL CONTRATTO DI PPP IN CASO DI MANCATO FINANZIAMENTO? .....	27
27. QUALI SONO GLI ADEMPIMENTI PRELIMINARI, PRESCRITTI DALLE NORME VIGENTI, PER L'AVVIO DI UN'OPERAZIONE DI PPP PER LA REALIZZAZIONE E LA GESTIONE DI UNA INFRASTRUTTURA PUBBLICA? .....	28
28. CHE COS'È LA CONVENZIONE? .....	29
29. CHE COS'È IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO? .....	30
30. CHE COS'È L'ASSEVERAZIONE? .....	30
31. IN COSA CONSISTE LA PROCEDURA <i>EX ART. 183, COMMI 15 e SS., DEL CODICE</i> ? .....	31

32. QUALI SONO GLI ELEMENTI ESSENZIALI DI UNA PROPOSTA EX ART. 183 COMMA 15 DEL CODICE? .....	32
33. QUALI SONO I TEMPI DI RISPOSTA DELL'AMMINISTRAZIONE NELLA PROCEDURA DI CUI ALL'ART. 183, COMMA 15? .....	33
34. LA PROPOSTA EX ART. 183, COMMA 15, PUÒ SUBIRE VARIAZIONI? .....	33
35. COSA ACCADE CON LA DICHIARAZIONE DI FATTIBILITÀ DEL PROGETTO? .....	34
36. COME È DISCIPLINATO IL DIRITTO DI PRELAZIONE NELLA PROCEDURA EX ART. 183, COMMA 15? .....	34
37. È POSSIBILE SOLLECITARE IL MERCATO A PRESENTARE PROPOSTE EX ART. 183, COMMA 15, DEL CODICE? .....	35
38. COSA ACCADE IN PRESENZA DI PIÙ PROPOSTE SPONTANEE EX ART. 183, COMMA 15, DEL D.LGS. N. 50/2016?.....	36
39. IN COSA CONSISTE IL DIALOGO COMPETITIVO E COME SI SVOLGE LA RELATIVA PROCEDURA DI GARA? .....	36
40. QUAL È LA DISCIPLINA DEL PRIVILEGIO SUI CREDITI NEI CONTRATTI DI PPP? .....	37
41. QUALI SONO LE CAUSE DI ESTINZIONE DELLA CONCESSIONE? .....	37
42. QUALI SONO I DIRITTI DEL CONCESSIONARIO IN SEGUITO ALLA RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI CONCESSIONE DI LAVORI PER CAUSE DIPENDENTI DAL CONCEDENTE? .....	38
43. COSA SI INTENDE PER SUBENTRO NELLA CONCESSIONE? .....	38
44. QUAL E' LA DISCIPLINA DI RIFERIMENTO PER IL RIEQUILIBRIO DEL PEF E COSA ACCADE IN CASO DI MANCATO ACCORDO SUL RIEQUILIBRIO? .....	39
45. CHE COS'È LA SOCIETÀ DI PROGETTO? .....	40
46. CHE COS'È IL CONTRATTO DI PRESTAZIONE ENERGETICA - EPC (O "CONTRATTO DI RENDIMENTO ENERGETICO")? .....	41

47. LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE POSSONO STIPULARE <i>ENERGY PERFORMANCE CONTRACT</i> E CON QUALI UTILITÀ? .....	41
48. QUAL È LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO PER GLI EPC E DOVE TROVARE LINEE GUIDA UTILI? .....	42
49. QUAL È LA CONTROPARTE PRIVATA DELL'EPC? .....	43
50. QUAL È LA PARTE CONTRATTUALE DELL'EPC CHE ASSUME IL RISCHIO DEL PROGETTO DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO? .....	43
51. COME SI PROCEDE ALLA STIPULA DI UN EPC E QUALI PROGETTI POSSONO ESSERE SVILUPPATI TRAMITE EPC? .....	44
52. QUALI SONO GLI ELEMENTI CONTRATTUALI MINIMI DI UN EPC SOTTOSCRITTI CON IL SETTORE PUBBLICO? .....	44
53. COS'È LA LOCAZIONE FINANZIARIA ( <i>LEASING</i> ) DI OPERE PUBBLICHE O DI PUBBLICA UTILITÀ E COME SI AGGIUDICA? .....	45
54. CHE COS'È IL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ? .....	46
55. QUALI SONO I CORRISPETTIVI DEL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ? .....	46
56. IN COSA CONSISTE LA FORMA SPECIALE DI PARTENARIATO DI CUI ALL'ART. 151, COMMA 3, DEL D.LGS. N. 50 DEL 2016? .....	47
<b>ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI .....</b>	<b>48</b>
57. QUALI SONO GLI OBIETTIVI DEL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA? .....	48
58. CHE COS'È L'ANALISI COSTI BENEFICI? .....	48
59. CHE COS'È L'ANALISI DI FATTIBILITÀ FINANZIARIA? .....	49
60. CHE COS'È IL <i>PPP TEST</i> ? .....	49
61. COME È STRUTTURATO UN PIANO ECONOMICO FINANZIARIO E QUALI SONO LE FINALITÀ DI TALE DOCUMENTO? .....	50

62. QUALI SONO GLI INPUT CHE GENERALMENTE SI UTILIZZANO PER LA REDAZIONE DI UN PEF? .....	51
63. CHE COSA SI INTENDE PER CONTO ECONOMICO PREVISIONALE E PER STATO PATRIMONIALE PREVISIONALE? .....	51
64. CHE COSA SI INTENDE PER FLUSSI DI CASSA PREVISIONALI? .....	52
65. CHE COSA SI INTENDE PER EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO? .....	52
66. CHE COSA SI INTENDE PER CONVENIENZA ECONOMICA DI UN INVESTIMENTO? .....	52
67. CHE COS'È IL VALORE ATTUALE NETTO DI PROGETTO? .....	53
68. CHE COS'È IL TASSO INTERNO DI RENDIMENTO DEL PROGETTO? .....	53
69. COME SI MISURA LA REDDITIVITÀ DEGLI AZIONISTI DELLA SOCIETÀ DI PROGETTO? .....	54
70. CHE COSA SI INTENDE PER SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA? .....	54
71. CHE COS'È IL <i>DEBT SERVICE COVER RATIO</i> (INDICATORE DI BANCABILITÀ DEL SERVIZIO DEL DEBITO)? .....	54
72. CHE COS'È IL <i>LOAN LIFE COVER RATIO</i> (INDICATORE DI BANCABILITÀ DELLA VITA DEL DEBITO)? .....	55
73. QUALI SONO LE FONTI DI FINANZIAMENTO DI UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO? .....	55
74. QUALI SONO LE FORME DI CAPITALE PROPRIO? .....	56
75. CHE COSA SI INTENDE PER CAPITALE INTERMEDIO? .....	56
76. CHE COSA SI INTENDE PER DEBITO E QUALI SONO LE FORME PREVISTE? .....	56
77. CHE COSA SI INTENDE PER COSTI FINANZIARI? .....	57
78. CHE COSA SONO E QUALI SONO LE COMMISSIONI BANCARIE? .....	57



79. CHE COSA SONO GLI INTERESSI DI PREAMMORTAMENTO? .....	57
80. COME SI DETERMINA IL DEBITO MASSIMO SOSTENIBILE? .....	58
81. COME SI DETERMINA IL TASSO D'INTERESSE SUL FINANZIAMENTO BANCARIO? .....	58
82. CHE COSA SONO IL TASSO BASE E LO <i>SPREAD</i> DI UN FINANZIAMENTO BANCARIO? .....	58
83. QUANDO È POSSIBILE EROGARE IL CONTRIBUTO PUBBLICO? .....	59
84. QUALI SONO LE FORME DI EROGAZIONE DEL CONTRIBUTO PUBBLICO PREVISTE? .....	59
85. ESISTONO DEI METODI PER QUANTIFICARE LA CONTRIBUZIONE PUBBLICA OTTIMALE? .....	60
86. QUAL È, GENERALMENTE, LA FORMA DI EROGAZIONE PIÙ CONVENIENTE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE? .....	61
87. QUALI SONO I PRINCIPALI RISCHI PRESENTI IN UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO? .....	61
88. CHE COSA SI INTENDE PER TRASFERIMENTO DEL RISCHIO? .....	62
89. COME VENGONO ALLOCATI I RISCHI TRA LE PARTI COINVOLTE? .....	62
90. CHE COS'È LA MATRICE DEI RISCHI? .....	63
91. QUALI SONO LE MODALITÀ DI ALLOCAZIONE DEI RISCHI IN UN CONTRATTO DI PPP? .....	63
92. CHE COS'È IL <i>VALUE FOR MONEY</i> ? .....	64
93. CHE COS'È IL <i>PUBLIC SECTOR COMPARATOR</i> E QUALI SONO I LIMITI E LE DIFFICOLTÀ RICONTRABILI NELL'IMPLEMENTAZIONE DI TALE MODELLO? .....	65
94. QUALI OPERAZIONI DI PPP POSSONO ESSERE DECONSOLIDATE DAL BILANCIO PUBBLICO? .....	66
95. LE RISORSE EUROPEE RIENTRANO NEL LIMITE DEL 49% DI CONTRIBUTO PUBBLICO IMPOSTO DAL CODICE DEI CONTRATTI? .....	67

96. QUALI SONO GLI OBBLIGHI INFORMATIVI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE AL DIPE E ALLA RGS IN AMBITO DI MONITORAGGIO DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO? ..	68
<b>PNRR E PPP .....</b>	<b>69</b>
97. È POSSIBILE UTILIZZARE LO STRUMENTO DEL PPP PER IMPIEGARE GLI STANZIAMENTI PREVISTI DAL PNRR? .....	69
98. QUALI SONO LE INNOVAZIONI IN TEMA DI PROGETTO DI FATTIBILITÀ NEL PNRR? .....	69
99. IN QUALI CIRCOSTANZE È OBBLIGATORIO RICHIEDERE IL PARERE AL DIPE E ALLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (RGS)? .....	71
100. QUALE DOCUMENTAZIONE DEVE ESSERE INVIATA AL DIPE E ALLA RGS PER IL PARERE OBBLIGATORIO E QUALI SONO I TEMPI DI RISPOSTA? .....	72
<b>ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI IMPIEGATE NELLA PUBBLICAZIONE .....</b>	<b>73</b>

## INTRODUZIONE

Con la IV edizione di “PPP: 100 domande/risposte”, il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica ha voluto rispondere in maniera diretta alle domande che le amministrazioni e gli operatori, che si occupano di Partenariato Pubblico Privato e di Finanza di Progetto, si pongono in questa fase di grandi cambiamenti e di opportunità per lo sviluppo di progetti di opere e servizi pubblici.

La presente edizione del documento è stata aggiornata in merito alle evoluzioni normative, alle recenti linee guida istituzionali e a specifiche novità di rilievo. In particolare, il documento tratta delle Linee Guida istituzionali ANAC e NARS 2022, approfondisce le nuove competenze del DIPE che coinvolgono anche la Ragioneria Generale dello Stato per la pareristica obbligatoria, segnala la presenza del nuovo portale *web* interamente dedicato al PPP e dedica una intera apposita sezione al rapporto tra PNRR e PPP.

Gli argomenti trattati nella pubblicazione mantengono l’approccio multidisciplinare peculiare del PPP e affrontano, come nelle precedenti edizioni del documento, gli elementi tecnici, economici e giuridici tra loro interconnessi.

L’iniziativa rientra nel più ampio ruolo che, in ambito di Partenariato Pubblico Privato, il DIPE svolge in tema di formazione e diffusione di buone prassi per le pubbliche amministrazioni, nei vari settori, che vede il Dipartimento impegnato come promotore di diversi momenti di approfondimento.

Il documento individua quindi 100 domande e risposte sviluppate su cinque aree:

- i) descrizione del DIPE;
- ii) PPP per le opere pubbliche e per i servizi pubblici;
- iii) strumenti giuridici;
- iv) aspetti economici e finanziari;
- v) PNRR e PPP.

La finalità di “PPP: 100 domande/risposte” è di supportare gli operatori pubblici e privati nell’approccio alla materia del PPP, contribuendo a rafforzare la cultura del partenariato nell’ambito sia delle amministrazioni che dei soggetti privati che con queste si interfacciano, con l’obiettivo della costruzione di rapporti sempre più equilibrati e solidi, orientati allo sviluppo del sistema Paese.

Il Capo Dipartimento  
Prof. Marco Leonardi

## IL DIPE

### 1. CHE COS'È IL DIPE?

Il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE), struttura generale della Presidenza del Consiglio dei ministri istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 giugno 2007, svolge funzioni di supporto al CIPESS e alla Presidenza del Consiglio in materia di:

- infrastrutture e trasporti;
- regolazione tariffaria dei servizi di pubblica utilità (autostrade, aeroporti, porti, ferrovie, settore idrico);
- riparto delle risorse nazionali ed europee per lo sviluppo e la coesione territoriale;
- attività produttive ed energia;
- ricerca e innovazione tecnologica;
- sanità;
- politiche sociali e abitative;
- sviluppo sostenibile dell'ambiente e del territorio, interventi per le bonifiche dei siti e la riqualificazione idrogeologica.

### 2. QUALI SONO I COMPITI DEL DIPE IN MATERIA DI PPP?

L'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ha trasferito le competenze della soppressa Unità tecnica Finanza di Progetto (UTFP) al Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica.

A seguito del trasferimento di competenze in ambito di partenariato pubblico privato, le attività svolte dal DIPE includono:

- la promozione e la diffusione, all'interno della pubblica amministrazione, di modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, utilizzando tecniche di finanziamento con ricorso a capitali privati;
- l'assistenza alle pubbliche amministrazioni che ne fanno richiesta, attraverso la prestazione di servizi di assistenza tecnica, legale e finanziaria, in tutte le fasi dei

procedimenti attraverso cui si realizzano progetti in partenariato pubblico-privato (PPP);

- la raccolta dei dati e il monitoraggio ai fini della stima dell'impatto sul bilancio pubblico delle operazioni in PPP specificate nella decisione EUROSTAT dell'11 febbraio 2004, in funzione della loro contabilizzazione on / off balance;
- l'attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione del DIPE, anche attraverso la presenza istituzionale in consessi internazionali sui temi del PPP e la partecipazione a gruppi di lavoro inter-istituzionali.

Oltre a quanto sopra, ai sensi dell'art. 18, comma 3, del decreto legge n. 36 del 2022, convertito con modifiche dalla legge n. 79 del 2022, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, il DIPE rilascia parere, obbligatorio non vincolante e preliminare alla dichiarazione di fattibilità, in merito a progetti in PPP di interesse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di importo superiore a 10 milioni di euro (cfr. domande 99 e 100).

### 3. CHE COSA SI INTENDE PER ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E QUALI SONO TALI ATTIVITA' DI ASSISTENZA?

Il DIPE svolge, a titolo gratuito, attività istituzionale di assistenza alle pubbliche amministrazioni interessate, su richiesta delle medesime, durante l'*iter* di realizzazione delle opere pubbliche o di pubblica utilità, in relazione alle differenti fasi della procedura, segnalando anche, ove possibile, la forma di partenariato più adatta nel rispetto dei principi base del PPP e in funzione della percorribilità tecnica, della sostenibilità economico-finanziaria e della fattibilità giuridica dell'operazione.

L'attività di assistenza del DIPE viene svolta, di norma, fornendo chiarimenti in risposta a quesiti ed elaborando pareri con contenuti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria. Tale supporto è riferito a tutte le procedure di PPP e per l'intero *iter* procedurale, in particolare:

- nella fase di programmazione dell'iniziativa, per l'individuazione:
  - delle necessità (opere pubbliche, opere di pubblica utilità e/o servizi) suscettibili di finanziamento con capitale privato;
  - delle procedure più idonee al raggiungimento dello scopo;

- nella fase di valutazione delle proposte;
- nelle fasi di gara:
  - per la predisposizione dei relativi bandi e della documentazione necessaria al confronto concorrenziale;
  - per la risoluzione di questioni tecniche, giuridiche o economiche, in sede di valutazione delle offerte ricevute a seguito della gara;
- nella fase di esecuzione del contratto per l'analisi delle eventuali criticità.

Le analisi e le osservazioni contenute nei pareri forniti dal DIPE non sono vincolanti per le amministrazioni richiedenti, che rimangono libere di assumere le determinazioni che ritengono più opportune e coerenti rispetto al caso concreto nell'ambito e nel rispetto della propria discrezionalità. Il Dipartimento non partecipa agli *iter* di approvazione tecnico-amministrativa, le cui fattispecie devono essere adeguatamente ponderate dalle Amministrazioni competenti, le quali restano libere nelle proprie determinazioni quali responsabili dei rispettivi procedimenti di competenza.

#### 4. COME SI ATTIVA LA PROCEDURA DI ASSISTENZA?

I soggetti legittimati a formulare la richiesta di assistenza al DIPE sono gli organi di vertice o i soggetti comunque dotati di rappresentanza esterna dell'amministrazione (ad esempio: il Presidente della Giunta, il Sindaco, l'Assessore competente nel caso di Enti territoriali; il Direttore generale o il Segretario generale, ove previsti, nel caso di altri Enti); non è pertanto esaminabile dal DIPE la richiesta di assistenza proveniente, ad esempio, dal RUP.

Nella istanza di attivazione, da inviarsi all'indirizzo di posta elettronica certificata [dipe.cipe@pec.governo.it](mailto:dipe.cipe@pec.governo.it), deve essere indicato il motivo della richiesta (a titolo di esempio non esaustivo: la corretta implementazione dell'operazione di PPP, l'analisi di convenienza del ricorso al PPP, la corretta allocazione dei rischi piuttosto che analisi degli aspetti di natura economico-finanziaria, ecc.), con l'indicazione del referente e i relativi contatti.

La modalità di attivazione dell'assistenza del DIPE è meglio specificata sul sito *web* istituzionale, nella sezione dedicata <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/supporto-alle-pubbliche-amministrazioni/>.

## 5. QUALE DOCUMENTAZIONE DEVE ESSERE INVIATA PER L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA?

La documentazione da fornire al DIPE dipende dal tipo di assistenza richiesta e dalla fase del procedimento. La documentazione da trasmettere deve in ogni caso contenere tutti gli elementi necessari per consentire lo svolgimento dell'attività di assistenza.

In linea generale, deve essere trasmessa la seguente "documentazione minima":

- bozza di convenzione/contratto, con relativi allegati (quali, in particolare, capitolati prestazionali e documenti relativi alla specificazione delle caratteristiche della progettazione, costruzione, collaudo e gestione);
- piano economico finanziario (PEF) di copertura degli investimenti e della connessa gestione (incluso PEF in formato Excel editabile con "formule aperte"), con relativa relazione illustrativa;
- relazione illustrativa del progetto;
- matrice dei rischi;
- elaborati progettuali e documenti eventualmente indicati negli atti trasmessi.

È opportuno che l'amministrazione assistita dal DIPE dia comunicazione in merito all'esito del procedimento. Tale comunicazione permette infatti di conseguire i seguenti vantaggi: i) far conoscere le decisioni prese dalle amministrazioni a seguito dell'attività svolta dal DIPE; ii) consentire al DIPE il monitoraggio sullo stato e l'esito dei procedimenti in merito ai quali ha prestato assistenza; iii) rilevare i casi di successo, al fine di individuare le *best practice*; iv) rilevare i casi di insuccesso al fine di prendere atto dei motivi che li hanno determinati ed adottare iniziative atte a prevenirli e/o limitarli e/o rimuoverli.

## 6. COME IL DIPE RENDE NOTA LA PROPRIA ATTIVITÀ E DOVE SI POSSONO REPERIRE LE PUBBLICAZIONI DEL DIPE?

Il DIPE rende nota l'attività svolta e i risultati conseguiti annualmente, attraverso la predisposizione e successiva trasmissione al CIPRESS di una "Relazione annuale". Il DIPE trasmette la Relazione annuale ai due rami del Parlamento. La Relazione annuale è reperibile sul sito *web* istituzionale, nella sezione <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/pubblicazioni-ppp/>, assieme ai documenti tecnici, agli studi e ai rapporti predisposti dalla struttura tecnica nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.



## IL PPP PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

### 7. CHE COS'È IL PPP?

Con la locuzione Partenariato Pubblico-Privato si indica una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. La normativa nazionale specifica, all'art. 180, comma 8 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., le tipologie rientranti nel PPP contrattuale.

Il ricorso al PPP, attraverso le diverse metodologie attuative, può essere previsto in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione intenda affidare, a un operatore privato, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi nell'ambito di una cooperazione di lungo termine.

In un'operazione di PPP coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi:

- progettazione;
- finanziamento;
- costruzione o rinnovamento;
- gestione;
- manutenzione.

### 8. COME POSSONO ESSERE CLASSIFICATE LE OPERE PUBBLICHE DA REALIZZARE IN PPP?

I progetti realizzabili in PPP possono essere classificati nelle seguenti categorie, così come indicato agli artt. 165 e 180 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii:

- progetti in cui la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato (art. 165);
- progetti in cui i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna (art. 180).

Ferme restando le peculiarità dei singoli contratti, in linea generale è possibile rilevare che nel primo caso il cosiddetto rischio di mercato è a carico dell'operatore economico, mentre nel secondo caso il rischio di mercato può essere prevalentemente trattenuto dall'amministrazione concedente.

L'art. 180 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii prevede, pertanto, la possibilità di coesistenza di prevalenti ricavi derivanti dal pagamento di un canone da parte dell'Amministrazione e di alcuni servizi in cui il rischio di mercato è a carico esclusivo dell'operatore economico.

## 9. QUALI SONO LE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DI UN'OPERAZIONE DI PPP?

Le principali caratteristiche di un'operazione di Partenariato Pubblico Privato sono:

- la durata relativamente lunga della collaborazione tra il soggetto pubblico e il *partner* privato con riferimento ai vari aspetti di un progetto da realizzare;
- la modalità di finanziamento del progetto, di norma garantito da parte del settore privato; quote di finanziamento pubblico, anche ingenti, possono essere previste nei limiti di legge;
- il rilevante ruolo dell'operatore economico che partecipa a varie fasi del progetto. La parte pubblica si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi;
- la ripartizione dei rischi tra pubblico e privato. Tale ripartizione si effettua, caso per caso, in funzione della capacità delle parti di identificare, valutare, controllare e gestire gli stessi.

## 10. CHE COSA SI INTENDE PER PPP CONTRATTUALE?

Il "*Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*", presentato dalla Commissione Europea il 30 aprile 2004, rappresenta una pietra miliare per la classificazione del PPP a livello europeo. Con il termine PPP ci si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio.

La Commissione Europea ha, in particolare, ritenuto di poter individuare due categorie di partenariati in base agli strumenti giuridici attraverso i quali si realizzano tali operazioni: PPP contrattuale e PPP istituzionalizzato (cfr. domanda 11).

Il partenariato contrattuale, basato su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti alle operazioni, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati ad un privato. In questo contesto, uno dei modelli più conosciuti e utilizzati è il modello concessorio, caratterizzato

dal legame diretto esistente tra il *partner* privato e l'utente finale: il soggetto privato fornisce un servizio alla collettività, in luogo, ma sotto il controllo, del soggetto pubblico.

Nell'ordinamento interno la disciplina di riferimento del partenariato contrattuale si trova principalmente nel D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che definisce il contratto di partenariato all'articolo 3, comma 1, lettera eee) (cfr. domande 19 e 20). Ai sensi dell'art. 180, comma 8, del Codice, in tale tipologia di operazioni di partenariato pubblico-privato "*rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche*" di cui allo stesso art. 180.

#### 11. CHE COSA SI INTENDE PER PPP ISTITUZIONALIZZATO?

Il partenariato istituzionalizzato implica l'esistenza di una struttura ("ente di scopo" o "società mista" volti al perseguimento dell'interesse pubblico) detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. Negli Stati membri, le autorità pubbliche ricorrono a questa categoria, in particolare, per la gestione di servizi pubblici a livello locale (servizi di approvvigionamento idrico o per la raccolta dei rifiuti). La cooperazione diretta tra pubblico e privato, nel quadro di un organismo dotato di personalità giuridica propria, permette al *partner* pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni, che può essere modificato nel tempo in funzione delle circostanze, attraverso la propria presenza nella partecipazione azionaria e in seno agli organi decisionali dell'impresa comune. Il modello principale di partenariato istituzionalizzato è rappresentato dalla società a partecipazione mista pubblico-privata, che rinvia oggi la propria disciplina di riferimento nell'ordinamento interno nel D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP)<sup>1</sup>; in

---

<sup>1</sup> In particolare, la disciplina generale della società mista è nell'art. 17 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (anche "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica" o "TUSP"), in base al quale "*nelle società a partecipazione mista pubblico-privata la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ha a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista*". Con tale norma, il legislatore nazionale ha

tali casi l'Amministrazione persegue l'interesse pubblico attraverso modalità alternative alla tradizionale esternalizzazione a soggetti terzi selezionati con procedura ad evidenza pubblica attraverso la creazione di una società partecipata nel cui ambito l'operatore privato apporta un contributo, non solo economico, ma, soprattutto, di carattere operativo ed industriale. La società mista non rappresenta peraltro l'unico modello di PPP istituzionalizzato, rientrandovi in generale tutte le entità giuridiche detenute da soggetti pubblici e privati, tra cui, per esempio, la fondazione di partecipazione. La creazione di un PPP istituzionalizzato nella forma societaria può avvenire sia attraverso la creazione di una società detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, sia tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (privatizzazione).

## 12. CHE COS'È IL RISCHIO OPERATIVO?

La Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione adotta una nozione sostanziale di concessione che si fonda sul concetto di rischio operativo («*La caratteristica principale di una concessione, ossia il diritto di gestire un lavoro o un servizio, implica sempre il trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura economica che comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore*», considerando 18; «*L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi*», art. 5).

Nell'ordinamento interno il rischio operativo è definito dall'art. 3, comma 1, lett. zz), del D.Lgs. n. 50/2016 come «... *il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico [...]*».

Il rischio operativo è quindi connesso alla possibilità che si determini una riduzione sostanziale della redditività dell'operatore economico per motivi connessi all'alea imprenditoriale che possono riguardare o la variabilità del mercato, con incidenza diretta

---

definitivamente codificato l'obbligo di gara "a doppio oggetto" per l'affidamento del servizio/concessione, in ossequio ai principi di trasparenza e libera concorrenza, prevedendo altresì che, sotto il profilo temporale, la durata della società debba essere connessa a quella del servizio/concessione.

sulla domanda prevista, o l'organizzazione dei fattori che incidono sulla disponibilità del servizio offerto. In questa categoria di rischio rientrano tra gli altri, il rischio di costruzione, il rischio di domanda e il rischio di disponibilità. (ved. Linee guida ANAC n. 9 approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 318 del 28 marzo 2018, da ultimo aggiornate il 27 luglio 2022).

### 13. QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI PPP?

Gli schemi di PPP dovrebbero essere utilizzati quando il ricorso a capitali, risorse e/o *know how* dei privati può comportare benefici per la pubblica amministrazione e per gli utenti finali dei servizi e quando la componente gestionale riveste un'importanza considerevole. Tali benefici possono essere sia di carattere economico, concretizzandosi in una riduzione dei costi di realizzazione e gestione dell'infrastruttura a carico della pubblica amministrazione sia, soprattutto, riconducibili ad un incremento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi erogati.

L'implementazione di questa tipologia di operazioni può essere conveniente per la pubblica amministrazione e per il *partner* privato qualora si segua, in particolare, un processo volto sia a una ripartizione efficiente ed efficace dei rischi dell'iniziativa tra i vari partecipanti, sia a una verifica delle condizioni che permettono il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario dell'investimento e della connessa gestione.

### 14. QUALI SONO I VANTAGGI E LE CRITICITÀ DEL PPP?

L'intervento dei soggetti privati nel finanziamento, realizzazione e gestione dei progetti pubblici permette di perseguire, per il tramite di operazioni ben strutturate, finalità eterogenee, tra le quali:

- cogliere i benefici che possono derivare alla collettività in termini di efficienza gestionale, di qualità delle opere e di efficacia dei servizi resi;
- trasferire, in modo trasparente, proporzionato e mirato, parte dei rischi del progetto al settore privato, sviluppando anche stime rigorose dei benefici che l'operatore pubblico può conseguire con soluzioni partenariali in alternativa al tradizionale finanziamento a carico del bilancio pubblico;
- il superamento dei vincoli sulla spesa pubblica e sui saldi di bilancio;
- l'affinamento delle metodologie di valutazione dei progetti.

D'altra parte, le principali criticità riscontrate nel nostro Paese con riferimento alle operazioni in PPP possono essere tradizionalmente identificate nelle seguenti:

- eccessiva fiducia nelle capacità risolutive del PPP, come alternativa alla carenza di risorse pubbliche disponibili;
- assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza del ricorso al PPP in termini di ottimizzazione dei costi per la pubblica amministrazione;
- inadeguata capacità delle amministrazioni pubbliche a confrontarsi con la parte privata, sia nell'identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, sia nelle valutazioni economico finanziarie, sia nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto;
- allungamento dei tempi di avvio della fase operativa delle iniziative;
- complessità delle procedure, connessa anche con l'esigenza di contemperare le esigenze di tutti gli attori coinvolti nel PPP, tra cui: la pubblica amministrazione e gli utenti finali del servizio, il partner privato e il soggetto finanziatore.

#### 15. CHE COS'È IL *PROJECT FINANCING*?

Per *Project Financing* (PF – Finanza di Progetto) si intende il finanziamento di un progetto in grado di generare, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto per la sua realizzazione e remunerare il capitale di rischio. Il progetto si presenta come entità autonoma rispetto ai soggetti che lo promuovono e viene valutato dai finanziatori, principalmente, per la sua capacità di generare flussi di cassa.

#### 16. QUALE RELAZIONE INTERCORRE TRA PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E *PROJECT FINANCING*?

Il Partenariato Pubblico Privato può considerarsi come ogni forma di cooperazione tra pubblico e privato, finalizzata alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, in cui le rispettive competenze e risorse si integrano in funzione delle diverse responsabilità e obiettivi.

Il *Project Financing* è una modalità di finanziamento strutturato che può essere utilizzato per finanziare progetti infrastrutturali in alcune operazioni di PPP.

Tra le diverse metodologie attuative di Partenariato Pubblico Privato presenti nell'ordinamento giuridico italiano, la concessione di lavori pubblici costituisce uno dei possibili strumenti che consente il finanziamento di opere pubbliche in *Project Financing*.

## 17. QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI *PROJECT FINANCING*?

Gli schemi di PF sono da preferire alla finanza tradizionale nel caso di progetti in cui:

- i flussi di ricavi siano sufficienti alla copertura dei costi di gestione ed alla remunerazione del capitale investito da soci e banche;
- la componente gestionale rivesta un'importanza considerevole;
- il soggetto privato si assuma l'onere del finanziamento con rivalsa del soggetto finanziatore limitata all'attività finanziata (ovvero nessuna garanzia pubblica);
- il soggetto privato assuma una parte consistente dei rischi connessi alla realizzazione e gestione del progetto.

## 18. QUALI SONO PRINCIPALI VANTAGGI E CRITICITÀ DEL *PROJECT FINANCING*?

Il ricorso al *Project Financing* implica vantaggi sia per l'amministrazione pubblica sia per il *partner* privato.

I principali vantaggi per l'amministrazione sono:

- ✓ la possibilità di realizzare un'iniziativa di notevole interesse per la collettività, limitandone l'impatto sul bilancio pubblico e senza assumere il rischio di costruzione, finanziario e di mercato, che dovrebbero essere posti a carico dei privati;
- ✓ l'opportunità di perseguire una più elevata qualità della progettazione, tempi ridotti di realizzazione e maggiore efficienza gestionale.

I principali vantaggi per il privato sono riconducibili a:

- ✓ la possibilità di limitare l'impatto sul proprio bilancio di un eventuale fallimento del progetto, in quanto il progetto si presenta come entità autonoma;
- ✓ l'accesso a nuovi finanziamenti "fuori bilancio", evitando di peggiorare i propri indici di indebitamento;
- ✓ l'attivazione di una elevata leva finanziaria (con percentuali di debito su mezzi propri che può giungere anche al 60%-80%). Sul punto appare evidente che la struttura finanziaria dipende non solo dalle peculiarità settoriali (settori speciali, servizi pubblici, regolamenti, etc.) dell'operazione che si intende finanziare ma anche dalle condizioni generali del mercato;

- ✓ la possibilità di mettere in comune con altre imprese (pubbliche e private) competenze e risorse su progetti innovativi e per questo più rischiosi.

I principali svantaggi del ricorso al *Project Financing* sono rappresentati da:

- ✓ i maggiori costi di strutturazione dell'operazione (costi legali, tecnici e finanziari per implementare la struttura, costi assicurativi, commissioni varie, studi, etc.);
- ✓ la struttura contrattuale dell'operazione più complessa;
- ✓ la rigidità della struttura al termine del processo negoziale fra tutti i soggetti partecipanti all'operazione.



## STRUMENTI GIURIDICI

### 19. QUAL È LA NORMATIVA NAZIONALE DI RIFERIMENTO PER LE CONCESSIONI E IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO CONTRATTUALE?

Il PPP contrattuale è disciplinato prevalentemente nel D.Lgs. 18 aprile 2018, n. 50 ss. mm. ii. (Codice), che recepisce, tra l'altro, la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014.

Il Legislatore ha dedicato al PPP due parti specifiche all'interno del Codice (in tutto sono sei): la Parte III (Contratti di concessione) e la Parte IV (Partenariato pubblico privato e contraente generale ed altre modalità di affidamento).

### 20. CHE COS'È IL CONTRATTO DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Il Codice considera, nelle definizioni all'art. 3, comma 1, lett. eee), il «*contratto di partenariato pubblico privato*» come il contratto «*a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat.*».

Rientrano nell'ambito del partenariato pubblico privato: la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presenti le caratteristiche di cui all'art. 180 del Codice.

### 21. CHE COS'È UNA CONCESSIONE?

I contratti di concessione sono definiti all'art. 3, comma 1, lett. uu) e vv), del Codice.

In particolare per «*concessione di lavori*», si intende «*un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere*».

Per «*concessione di servizi*» si intende: «*un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera II) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi*».

## 22. COME È CALCOLATA LA DURATA DELLA CONCESSIONE?

Per le concessioni superiori ai 5 anni, la durata massima non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia iniziali che in corso di concessione. (art. 168, comma 2, del Codice).

Le variabili “durata” e “investimenti” sono pertanto strettamente connesse nell’ambito della ricerca del raggiungimento dell’equilibrio economico finanziario del PEF: più è ingente l’investimento, maggiore può essere la durata della concessione, ferme restando le altre diverse ipotesi.

## 23. CHE COS'È IL VALORE STIMATO DELLA CONCESSIONE?

Secondo l’art. 167 del Codice, il valore di una concessione, ai fini della soglia di rilevanza comunitaria, è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell’IVA, stimato dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente

aggiudicatore, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.

Nel calcolo del valore stimato della concessione, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori devono tener conto anche di diversi elementi, specificati nella medesima disposizione, al fine di garantire che il valore della concessione sia correlato al complesso degli introiti che possono essere ricavati, sotto qualsiasi forma, dal concessionario.

#### 24. QUAL È IL LIVELLO DI PROGETTAZIONE NECESSARIO PER ADDIVENIRE ALLA FIRMA DEL CONTRATTO NELLE CONCESSIONI DI LAVORI?

Il contratto può essere sottoscritto a seguito dell'approvazione del progetto definitivo, come indicato all'art. 165, comma 3, del Codice (e, in generale, all'art. 180, comma 7, per tutti i contratti di PPP, nonché all'art. 183, comma 11, per il caso di finanza di progetto).

#### 25. COME SONO PRELIMINARMENTE COINVOLTI GLI ISTITUTI FINANZIATORI?

Al fine di facilitare la bancabilità del progetto, il legislatore ha previsto all'art. 165, comma 4, del Codice che il bando possa prevedere che all'offerta sia allegata una manifestazione di interesse degli istituti di credito (vedi anche art. 180, comma 7, del Codice).

Tale manifestazione di interesse non può essere vincolante per l'istituto di credito, ma serve a testimoniare l'interesse e il coinvolgimento.

#### 26. COSA ACCADE AL CONTRATTO DI PPP IN CASO DI MANCATO FINANZIAMENTO?

L'amministrazione aggiudicatrice prevede nel bando di gara che il contratto stabilisca la risoluzione del rapporto in caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento, o in caso di mancato collocamento delle obbligazioni emesse dalle società di progetto di cui all'articolo 185 del Codice, entro un congruo termine fissato dal bando medesimo, comunque non superiore a diciotto mesi, decorrente dalla data di sottoscrizione del contratto (art. 165, comma 5, e art. 180, comma 7, del Codice).

Resta salva la facoltà dell'operatore economico di reperire la liquidità necessaria alla realizzazione dell'investimento attraverso altre forme di finanziamento previste dalla normativa vigente, purché sottoscritte entro lo stesso termine rilasciate da operatori

rientranti nell'Albo degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385).

## 27. QUALI SONO GLI ADEMPIMENTI PRELIMINARI, PRESCRITTI DALLE NORME VIGENTI, PER L'AVVIO DI UN'OPERAZIONE DI PPP PER LA REALIZZAZIONE E LA GESTIONE DI UNA INFRASTRUTTURA PUBBLICA?

L'amministrazione costruisce il quadro esigenziale in fase antecedente alla programmazione dell'intervento attraverso l'analisi della domanda di opere pubbliche, individuando gli obiettivi generali da perseguire con la realizzazione dell'intervento e le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento stesso.

La programmazione costituisce il momento decisionale in cui il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui saranno realizzati, al fine di rispettare i criteri di massima efficienza ed economicità. Nei documenti di programmazione le amministrazioni aggiudicatrici individuano anche i lavori complessi e gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato.

Ai fini dell'inserimento nel programma triennale dei lavori pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente, ove previsto, il documento di fattibilità delle alternative progettuali. Per i lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica (art. 21, comma 3, del Codice).

Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies del Codice per la definizione dei contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali e per la determinazione del contenuto minimo del quadro esigenziale che devono predisporre le stazioni appaltanti, si applica la norma transitoria (art. 216, comma 4, Codice) la quale rimanda al Regolamento attuativo del D.Lgs. n. 163/2006 (D.P.R. n. 207 del 2010) nelle parti relative allo Studio di fattibilità e al Progetto preliminare.

La scelta della procedura di affidamento è preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria ed economico-sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante

strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto (art. 181, comma 3, del Codice). Un'accurata istruttoria può arginare l'insorgere di criticità quali quelle segnalate nella domanda 16.

## 28. CHE COS'È LA CONVENZIONE?

Nel rapporto concessorio la convenzione ha la funzione di disciplinare i rapporti tra l'amministrazione concedente e il concessionario per tutta la durata della concessione e rappresenta il nucleo centrale di tutte le relazioni contrattuali relative al progetto. In base ad essa sono redatti tutti gli altri contratti di cui la complessiva operazione si compone (contratti di finanziamento, di assicurazione, di fornitura, ecc.).

La convenzione è il documento che consente di delineare i contenuti e le modalità delle reciproche obbligazioni, anche finanziarie, delle parti del rapporto concessorio.

La convenzione rappresenta, insieme al piano economico finanziario, cui è strettamente correlata, il cuore di un'operazione di partenariato pubblico privato. Ai sensi della normativa vigente, la convenzione deve essere definita in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera. Si ricordano tra i contenuti convenzionali:

- ✓ il richiamo, nelle premesse, ai presupposti e alle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa, che costituiscono parte integrante del contratto e le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua revisione;
- ✓ le obbligazioni dell'operatore economico e dell'amministrazione concedente;
- ✓ la definizione di equilibrio economico finanziario, che faccia riferimento agli indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché procedura di verifica e cadenza temporale degli adempimenti connessi;
- ✓ l'individuazione di una specifica procedura in caso di riequilibrio del PEF e delle fattispecie in cui la stessa può essere attivata;
- ✓ le garanzie;
- ✓ la previsione di adeguati algoritmi per il calcolo del valore eventualmente dovuto in caso di cessazione anticipata del rapporto contrattuale.

Per la concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, a chiusura dei lavori del Gruppo di lavoro inter-

istituzionale istituito presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica, è stata elaborata una Guida alle pubbliche amministrazioni per la realizzazione di opere pubbliche mediante il partenariato pubblico privato che comprende anche un “contratto standard”. La Guida è stata approvata dall’Autorità nazionale anticorruzione con delibera dell’n. 1116 del 22 dicembre 2020 e dal Ministero dell’Economia e delle Finanze con determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021.

### 29. CHE COS’È IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO?

Il Piano Economico Finanziario (PEF) è il documento che esplicita i presupposti e le condizioni di base che determinano l’equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione per l’intera durata del contratto. Esso si sviluppa attraverso un sistema di conti interdipendenti, presenta di norma gli schemi di bilancio previsionale di conto economico, stato patrimoniale e rendiconto finanziario, nonché gli indicatori di equilibrio e permette di valutare la convenienza economica di un progetto d’investimento e la capacità del progetto di rimborsare il debito e di remunerare il capitale di rischio. Il PEF costituisce, inoltre, lo strumento che consente di stimare la redditività del progetto, giustificando l’entità di tariffe o di canoni proposti, nonché l’eventuale necessità di contributi pubblici in conto investimenti a fronte della realizzazione del progetto.

### 30. CHE COS’È L’ASSEVERAZIONE?

L’asseverazione è il documento - generalmente redatto da una banca, o da uno degli altri soggetti iscritti nell’elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell’art. 106 TUB o da una Società di revisione ai sensi dell’art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966 - avente lo scopo di attestare la coerenza e l’equilibrio del PEF, la capacità del progetto di generare adeguati flussi di cassa tali da garantire il rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio, e dunque la possibilità di realizzare l’opera pubblica con il ricorso al capitale privato, fermi restando gli obblighi di valutazione dell’amministrazione.

Con comunicato del Presidente dell’ANAC del 23 giugno 2021 “*Indicazioni interpretative sulla previsione contenuta nell’articolo 183, comma 9, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con riferimento alle società di revisione ai sensi dell’articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966*”, l’Autorità ha chiarito che “*l’articolo 183, comma 9, del Codice dei contratti pubblici va inteso nel senso che l’attività di asseverazione del piano economico finanziario può essere*

*svolta, oltre che dalle società autorizzate ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 1966/1939, anche dalle società iscritte nel registro dei revisori legali e delle società di revisione attualmente tenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze".*

La valutazione del PEF deve avvenire, a titolo esemplificativo, sulla scorta almeno dei seguenti elementi, desunti dalla documentazione messa a disposizione ai fini dell'asseverazione:

- ✓ prezzo che il concorrente intende chiedere all'amministrazione aggiudicatrice;
- ✓ prezzo che il concorrente intende corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice per la costituzione o il trasferimento dei diritti;
- ✓ canone che il concorrente intende corrispondere all'amministrazione;
- ✓ tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione;
- ✓ durata della concessione;
- ✓ struttura finanziaria dell'operazione, comprensiva dell'analisi dei profili di bancabilità dell'operazione in relazione al debito indicato nel piano economico finanziario;
- ✓ costi, ricavi e conseguenti flussi di cassa generati dal progetto, anche con riferimento alle tariffe.

Non rientra, di norma, nell'attività di asseverazione la verifica della correttezza dei dati utilizzati nel PEF.

### 31. IN COSA CONSISTE LA PROCEDURA EX ART. 183, COMMI 15 E SS., DEL CODICE?

L'art. 183 del Codice è dedicato alla Finanza di progetto. In particolare, ai commi 15 e ss., il richiamato art. 183 disciplina la c.d. Finanza di progetto ad iniziativa privata, riferita alle proposte presentate da operatori privati relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di pubblica utilità «*anche se presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente*».

La possibilità per gli operatori economici privati di presentare proposte di partenariato anche nel caso di interventi già presenti negli strumenti di programmazione è stata inserita nell'ordinamento dall'art. 8, comma 5, lett. d), nn. 1) e 2), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, in tal modo dando slancio allo strumento del partenariato pubblico privato.

La proposta dell'operatore privato può riguardare, in alternativa alla concessione, tutti i contratti di partenariato pubblico privato.

### 32. QUALI SONO GLI ELEMENTI ESSENZIALI DI UNA PROPOSTA EX ART. 183 COMMA 15 DEL CODICE?

Le proposte degli operatori privati, secondo quanto disposto dall'art. 183, comma 15, del Codice devono contenere i seguenti elementi essenziali:

- il progetto di fattibilità dell'intervento, redatto in conformità alla vigente normativa di settore (cfr. domanda 27). Nelle more dell'adozione del regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies del Codice contenente gli elementi caratterizzanti il progetto di fattibilità, gli elaborati progettuali che il privato deve presentare all'amministrazione pubblica dovrebbero contenere, in via cautelativa e in quanto possibile, gli elementi del progetto preliminare, opportunamente integrati da qualche elemento aggiuntivo proprio dello studio di fattibilità ex art. del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207;
- la bozza di convenzione, destinata a disciplinare il rapporto contrattuale tra il concedente ed il concessionario, in linea con la Parte III e la Parte IV, Titolo I, del D.Lgs. n. 50/2016 e contenente una impostazione delle clausole convenzionali atta a garantire la corretta allocazione dei rischi tra le parti;
- il piano economico finanziario correlato al progetto di fattibilità e allegato alla bozza di convenzione asseverato da una banca (o da un altro dei soggetti di cui al comma 9 dell'art. 183 del Codice), a dimostrazione dell'equilibrio economico e finanziario dell'investimento e della connessa gestione, comprensivo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta e dei diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'art. 2578 c.c.;
- la specificazione delle caratteristiche del servizio offerto all'utenza e della gestione dell'opera;
- le autodichiarazioni attestanti il possesso, in capo al proponente, dei requisiti soggettivi richiesti dal comma 17 dell'art. 183 del Codice per essere legittimati alla presentazione della proposta;
- la cauzione di cui all'art. 93 del Codice, che copra la mancata sottoscrizione del contratto pubblico per fatto dell'affidatario;
- l'impegno a prestare, nel caso di successiva indizione della gara, una ulteriore cauzione nella misura del 2,5% del valore dell'investimento, escutibile per



indennizzare l'impresa risultata aggiudicataria dell'importo delle spese da questa sostenute per la predisposizione dell'offerta, ove il promotore eserciti il diritto di prelazione.

### 33. QUALI SONO I TEMPI DI RISPOSTA DELL'AMMINISTRAZIONE NELLA PROCEDURA DI CUI ALL'ART. 183, COMMA 15?

L'amministrazione è chiamata a valutare la fattibilità della proposta dell'operatore privato ai sensi dell'art. 183, comma 15, del Codice, sulla base degli elementi sopra elencati, nel termine perentorio di 3 mesi.

Il legislatore ha introdotto un onere più stringente rispetto alla previgente disciplina (che valorizzava soltanto il pubblico interesse) a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, le quali sono oggi tenute a valutare la «*fattibilità della proposta*», da ciò discendendo un dovere più rigoroso circa l'esame degli elementi costitutivi della stessa.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, la mancanza anche di uno solo degli elementi caratterizzanti la proposta, sopra richiamati, non consente all'amministrazione di istruirla nel merito o, comunque, di definire positivamente il procedimento, per impossibilità di apprezzare la fattibilità tecnica, giuridica ed economico-finanziaria dell'intervento.

### 34. LA PROPOSTA EX ART. 183, COMMA 15, PUÒ SUBIRE VARIAZIONI?

In pendenza della fase valutativa della fattibilità del progetto, quando l'amministrazione ne ravvisi la necessità, il contenuto della proposta potrà subire modifiche anche significative che possono costringere il proponente ad elaborare e produrre nuova documentazione in sostituzione di quella originariamente presentata (esempio: una nuova stesura della bozza di convenzione o, anche, un nuovo piano economico-finanziario asseverato). Qualora il proponente si rifiuti di apportare le motivate variazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice, la proposta non potrà essere valutata fattibile.

Si ritiene che eventuali richieste integrative e/o modificative poste in essere dall'amministrazione e ritenute necessarie per poter correttamente valutare la fattibilità dell'intervento possano legittimamente interrompere il termine perentorio introdotto dal legislatore.

### 35. COSA ACCADE CON LA DICHIARAZIONE DI FATTIBILITÀ DEL PROGETTO?

Ove l’iniziativa non sia già presente in programmazione, il progetto di fattibilità, eventualmente modificato, è inserito negli strumenti di programmazione dell’amministrazione ed è posto in approvazione «*con le modalità previste per l’approvazione dei progetti*»: in questa fase possono essere chieste ulteriori modifiche al progetto alle quali il proponente è tenuto ad ottemperare; in caso contrario il progetto si intende non approvato.

Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara; nel bando è specificato che il proponente/promotore può esercitare il diritto di prelazione. Alla procedura di gara sono ammessi i soggetti in possesso dei requisiti per i concessionari, anche associando e consorziando altri soggetti, ferma restando l’assenza di motivi di esclusione di cui all’art. 80 del Codice. L’offerta di gara dei concorrenti deve contenere: una bozza di convenzione, un PEF asseverato, la specificazione delle caratteristiche della gestione e le eventuali varianti richieste al progetto di fattibilità (si applicano i commi 4, 5, 6, 7, 13 dell’art. 183 del Codice).

### 36. COME È DISCIPLINATO IL DIRITTO DI PRELAZIONE NELLA PROCEDURA EX ART. 183, COMMA 15?

Se il promotore non risulta aggiudicatario può esercitare entro 15 giorni dalla comunicazione dell’aggiudicazione il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario, se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall’aggiudicatario.

Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita il diritto di prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell’aggiudicatario, dell’importo delle spese per la predisposizione della proposta nei limiti del 2,5 per cento del valore dell’investimento.

Se il promotore esercita la prelazione, l’originario aggiudicatario ha diritto, a carico del promotore, all’importo delle spese sostenute per la predisposizione dell’offerta, sempre nei limiti di cui sopra.

### 37. È POSSIBILE SOLLECITARE IL MERCATO A PRESENTARE PROPOSTE EX ART. 183, COMMA 15, DEL CODICE?

Le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere alla sollecitazione del mercato a presentare proposte ai sensi dell'art. 183, comma 15, del Codice, attraverso - per esempio - la previa pubblicazione di un avviso per manifestazione di interesse o anche consultazioni preliminari di mercato.

Secondo l'ANAC (Delibera n. 219 del 16 marzo 2021), esperire una fase preventiva finalizzata a sollecitare l'invio di proposte potrebbe rivelarsi utile per scongiurare le criticità legate alla procedura ex art. 183, comma 15, del Codice, quali la scarsa concorrenza che caratterizza il *project financing* e il fatto che tale strumento su proposta del privato, in assenza di opportuni accorgimenti, rischia di risolversi in una completa sostituzione del proponente alla stazione appaltante, fin dalla fase di progettazione dell'intervento.

Per l'Autorità la sollecitazione del mercato può servire anche quando non sia ancora del tutto chiara la tipologia di intervento da realizzare attraverso il partenariato con il privato.

In questi casi, l'amministrazione potrebbe fissare un congruo termine entro il quale ricevere proposte ai sensi dell'art. 183, comma 15, indicando nel relativo avviso di manifestazione di interesse il settore nel quale sviluppare interventi mediante *project financing* o l'obiettivo che si intende perseguire.

A seguito della modifica del comma 15 apportata dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, la descritta modalità operativa potrebbe trovare applicazione anche per interventi previsti negli strumenti di programmazione. Pertanto, prima di procedere all'eventuale elaborazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica di un intervento già inserito in programmazione, l'amministrazione aggiudicatrice, mediante la pubblicazione di un avviso esplorativo, potrebbe informare il mercato di riferimento e richiedere agli operatori economici di presentare proposte da porre a confronto, nell'ambito della verifica della fattibilità di cui all'art. 183 comma 15 del d.lgs. 50/2016.

Peraltro, l'impiego di tale modalità (di stimolo del mercato) va adeguatamente ponderato in ragione dei livelli di maturità dei diversi settori di riferimento, dei tempi programmati di attuazione degli interventi, della capacità e delle risorse delle amministrazioni aggiudicatrici. Ciò tenuto conto anche degli effetti in termini di aggravio procedurale e possibile incremento del contenzioso (con impatto generale sulla tempistica), derivanti dal confronto tra plurime

proposte di partenariato conseguenti alla sollecitazione al pubblico, anche in considerazione dell'assenza di una norma puntuale regolante tale confronto (cfr. domanda 38).

### 38. COSA ACCADE IN PRESENZA DI PIÙ PROPOSTE SPONTANEE EX ART. 183, COMMA 15, DEL D.LGS. N. 50/2016?

Nel caso in cui pervengano all'amministrazione aggiudicatrice più proposte spontanee ai sensi dell'art. 183, comma 15 del Codice, anche a seguito della sollecitazione del mercato, l'amministrazione aggiudicatrice, in ossequio ai canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e ai principi indicati nell'art. 30, comma 1, del Codice, compatibili con la fase di selezione del promotore privato di un'operazione in finanza di progetto, dovrebbe compiere, pur in assenza di una disciplina puntuale, una valutazione quantomeno preliminare rispetto a tutte le proposte presentate, nell'interesse non solo dei singoli operatori economici, ma anche dell'amministrazione stessa al fine di individuare la proposta ritenuta maggiormente rispondente all'interesse pubblico perseguito.

Nella Delibera n. 219 del 16 marzo 2021, l'ANAC, trattando della sollecitazione del mercato, ha precisato che l'amministrazione potrebbe fissare un congruo termine entro il quale ricevere proposte ai sensi dell'art. 183, comma 15, con l'impegno che sarà poi valutata la fattibilità delle stesse nei termini di legge. Il confronto tra le varie proposte pervenute potrebbe consentire di individuare l'opzione più conveniente e conforme alla pubblica utilità perseguita, nell'ambito di un'istruttoria che, pur conservando un ampio grado di discrezionalità, si svolgerebbe, comunque, attraverso un confronto tra diversi progetti.

### 39. IN COSA CONSISTE IL DIALOGO COMPETITIVO E COME SI SVOLGE LA RELATIVA PROCEDURA DI GARA?

Il dialogo competitivo è una procedura di affidamento nella quale la stazione appaltante avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati sono invitati a presentare le offerte (art. 3, comma 1, lett. vvv), del Codice).

Ai sensi dell'art. 59, comma 2, del Codice, il dialogo competitivo può essere utilizzato in caso di:

- impossibilità a soddisfare le esigenze dell'amministrazione senza il ricorso a soluzioni immediatamente disponibili;

- ricorso a progettazione e/o soluzioni innovative;
- aggiudicazione che non possa avvenire senza preventive negoziazioni a causa di circostanze particolari in relazione alla loro natura, complessità o impostazione finanziaria e giuridica o a causa dei rischi ad essi connessi;
- incapacità a stabilire le specifiche tecniche con sufficiente precisione.

Il provvedimento con cui l'amministrazione decide di avvalersi del dialogo competitivo deve contenere una specifica motivazione in merito alla sussistenza dei citati presupposti, idonei a qualificare come "particolarmente complesso" l'appalto o la concessione, sotto il profilo tecnico, giuridico e finanziario (art. 64 del Codice).

L'amministrazione, in una prima fase, dialoga con i concorrenti, qualificati ai sensi delle prescrizioni del bando, per ricercare la soluzione idonea a soddisfare le proprie necessità e i propri obiettivi. Una volta terminato il dialogo con l'individuazione di una soluzione soddisfacente, l'amministrazione invita i concorrenti a presentare l'offerta finale, che valuterà sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel bando di gara, selezionando, all'esito, colui che risulta aver presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Durante l'intero procedimento, la condotta dell'amministrazione deve essere improntata al rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e, pertanto, sono preclusi pratiche elusive e comportamenti distorsivi della concorrenza e la divulgazione di informazioni riservate dei concorrenti.

#### 40. QUAL È LA DISCIPLINA DEL PRIVILEGIO SUI CREDITI NEI CONTRATTI DI PPP?

L'art. 186 del Codice stabilisce che i crediti dei soggetti che finanziano la realizzazione di lavori pubblici, di opere di interesse pubblico o la gestione di pubblici servizi hanno privilegio generale, ai sensi degli artt. 2745 e ss. del Codice Civile, sui beni mobili del concessionario e delle società di progetto che siano concessionarie o affidatarie di contratti di partenariato pubblico-privato o contraenti generali.

#### 41. QUALI SONO LE CAUSE DI ESTINZIONE DELLA CONCESSIONE?

In linea di principio, l'estinzione (o la cessazione) di una concessione si verifica - fatte salve le specificità discendenti dall'applicazione della normativa speciale in materia di contabilità pubblica, procedimento amministrativo e contratti pubblici - al ricorrere di quelle stesse cause che, secondo la disciplina generale contenuta nel codice civile, determinano

l'inefficacia, l'invalidità o, comunque, lo scioglimento di un qualunque rapporto negoziale tra privati.

L'art. 176 del Codice contiene la disciplina particolare per il caso di cessazione, revoca d'ufficio, risoluzione per inadempimento del contratto di concessione e subentro del nuovo concessionario e degli enti finanziatori.

#### 42. QUALI SONO I DIRITTI DEL CONCESSIONARIO IN SEGUITO ALLA RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI CONCESSIONE DI LAVORI PER CAUSE DIPENDENTI DAL CONCEDENTE?

In caso di risoluzione del rapporto concessorio per inadempimento del concedente, così come nel caso in cui quest'ultimo revochi la concessione per motivi di pubblico interesse, al concessionario sono rimborsati (art. 176 del Codice):

- ✓ il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti o, nel caso in cui l'opera non abbia superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario;
- ✓ le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione, ivi inclusi gli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse;
- ✓ un indennizzo, a titolo di risarcimento del mancato guadagno, pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire ovvero, nel caso in cui l'opera abbia superato la fase di collaudo, del valore attuale dei ricavi risultanti dal piano economico finanziario allegato alla concessione per gli anni residui di gestione.

Tutte le somme sopra indicate sono destinate, prioritariamente, al soddisfacimento dei crediti dei finanziatori del concessionario e/o dei titolari delle obbligazioni o dei titoli di debito emessi e sono indisponibili per quest'ultimo sino al completo soddisfacimento di tali crediti.

#### 43. COSA SI INTENDE PER SUBENTRO NELLA CONCESSIONE?

Nei casi di risoluzione del rapporto concessorio per cause imputabili al concessionario, gli enti finanziatori del progetto possono impedire la risoluzione designando una società che subentri nella concessione al posto del concessionario (art. 176 del Codice) entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione della stazione appaltante dell'intenzione di risolvere il contratto.

L'accettazione del subentro da parte del concedente avviene a condizione che l'operatore economico subentrante abbia caratteristiche tecniche e finanziarie sostanzialmente corrispondenti a quelle previste nel bando di gara o negli atti in forza dei quali la concessione è stata affidata, avendo comunque riguardo alla situazione concreta del progetto e allo stato di avanzamento dello stesso alla data del subentro.

L'operatore economico subentrante deve assicurare la ripresa dell'esecuzione della concessione e l'esatto adempimento originariamente richiesto al concessionario sostituito entro il termine indicato dalla stazione appaltante.

L'art. 184 del Codice prevede l'estensione dell'ambito di applicazione dell'istituto del subentro alle società di progetto costituite dall'aggiudicatario della procedura per l'affidamento di una concessione per la realizzazione e/o gestione di una infrastruttura o di un nuovo servizio di pubblica utilità o della gara di cui all'art. 183. La società così costituita diventa la concessionaria a titolo originario, subentrando nel rapporto di concessione all'aggiudicatario senza necessità di approvazione o autorizzazione (v. domanda 47).

#### 44. QUAL E' LA DISCIPLINA DI RIFERIMENTO PER IL RIEQUILIBRIO DEL PEF E COSA ACCADE IN CASO DI MANCATO ACCORDO SUL RIEQUILIBRIO?

Qualora si verificano fatti non riconducibili all'operatore economico, che incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario, è ammessa la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. Tale revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto.

Gli articoli 165, comma 6, e 182, comma 3, del Codice dei contratti pubblici demandano al Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) la valutazione della revisione dei Piani economico finanziari conseguente al verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico.

Il Codice prevede l'obbligo di sottoporre alla valutazione del NARS le revisioni dei PEF di opere di interesse statale o comunque finanziate con contributo a carico dello Stato e, negli altri casi, attribuisce all'amministrazione aggiudicatrice la facoltà di sottoporre la revisione dei PEF alla valutazione del Nucleo, ciò ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della corretta allocazione dei rischi nel contratto tra parte pubblica e parte privata.

Il NARS ha adottato in merito apposite linee guida n. 1/2022<sup>2</sup> che disciplinano l'iter procedurale in caso di espressione del Nucleo sulle revisioni dei piani economico finanziari di concessioni e operazioni in partenariato pubblico-privato e forniscono indicazioni operative alle amministrazioni per la sottoposizione delle procedure alla valutazione del Nucleo stesso.

Nell'ambito delle revisioni di PEF di contratti relativi ad operazioni nelle quali, *ratione temporis*, ai sensi della disciplina applicabile, non sia previsto il parere del NARS, gli enti concedenti possono avvalersi del supporto gratuito e non vincolante reso dal DIPE.

In caso di mancato accordo sul riequilibrio del piano economico finanziario, le parti possono recedere dal contratto. In tal caso, all'operatore economico sono rimborsati gli importi di cui all'articolo 176, comma 4, lettere a) e b), e dunque: i) il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario; ii) le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione. È escluso espressamente il rimborso degli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse.

#### 45. CHE COS'È LA SOCIETÀ DI PROGETTO?

È la società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile, che il soggetto aggiudicatario della concessione ha la facoltà – o l'obbligo, ove ciò sia previsto dal bando di gara – di costituire e che subentra nel rapporto di concessione senza che ciò configuri cessione del contratto e senza necessità di autorizzazioni o approvazioni (art. 184 del Codice).

Per effetto del subentro la società di progetto diventa la concessionaria a titolo originario e sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente. La società di progetto (c.d. *Special Purpose Vehicle* o SPV) consente di garantire la separazione giuridica ed economica del progetto dalle altre attività dei soggetti coinvolti nel progetto stesso.

---

<sup>2</sup> Disponibili al link del sito web istituzionale: <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/nars-linee-guida-n-1-del-2022/#:~:text=Linee%20guida%20n.,1%2F2022%20%E2%80%93%20Valutazione%20delle%20revisioni%20del%20PEF,operazioni%20in%20partenariato%20pubblico%20privato.>



La società di progetto, ai sensi dell'art. 185 del Codice, può emettere obbligazioni e titoli di debito anche in deroga al regime ordinario dettato dal codice civile con riferimento alle società di capitali, purché destinati alla sottoscrizione da parte di investitori qualificati.

#### 46. CHE COS'È IL CONTRATTO DI PRESTAZIONE ENERGETICA - EPC (O "CONTRATTO DI RENDIMENTO ENERGETICO")?

Il Contratto di prestazione energetica (anche noto nell'accezione di "*Energy performance contract*" o di "contratto di rendimento energetico") è il contratto che implica il necessario coinvolgimento di un fornitore (esperto nella fruizione di servizi di efficientamento energetico) che si obbliga – con proprio *know-how*, con proprie risorse e spesso con propri mezzi finanziari – a compiere una serie di interventi per riqualificare, in senso energeticamente efficiente, impianti o edifici di un altro soggetto (il c.d. beneficiario), dietro il corrispettivo di un prezzo proporzionale ai risultati conseguiti in termini di risparmio energetico lungo la durata del contratto. Il livello minimo di risparmio energetico conseguibile è già previsto dalle parti in sede di predisposizione del contratto. Gli elementi contrattuali vengono, a loro volta, individuati solo a seguito di un'analisi di fattibilità. L'EPC tra privati spesso si risolve, nella prassi, anche in un contratto trilaterale, che prevede il coinvolgimento di un terzo soggetto finanziatore (quale, ad esempio, una banca).

#### 47. LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE POSSONO STIPULARE *ENERGY PERFORMANCE CONTRACT* E CON QUALI UTILITÀ?

Ai sensi della normativa vigente, le pubbliche amministrazioni possono stipulare EPC con soggetti privati (che assumano il ruolo di fornitore dei servizi di *performance* energetica), nel rispetto del Codice dei contratti. La normativa europea ed italiana promuove il ricorso a tale tipologia contrattuale da parte della pubblica amministrazione, al fine che possa assumere un "ruolo esemplare" nei confronti dei cittadini verso il conseguimento degli obiettivi di efficienza e risparmio energetico.

Tramite la stipula di EPC, la pubblica amministrazione si affida a un fornitore qualificato di servizi energetici (come, ad esempio, una Energy Service Company – ESCo) che, con la propria esperienza e spesso con propri mezzi e risorse, si obbliga a compiere una serie di interventi cui consegue un risparmio energetico ed economico (es: per il riscaldamento degli uffici). Questo consente di destinare altrove la parte di risorse economiche risparmiate, al netto del corrispettivo pattuito con la controparte privata. Inoltre, tramite il ricorso agli EPC,

la pubblica amministrazione pone in essere azioni concrete ai fini del raggiungimento degli obiettivi di efficientamento energetico.

#### 48. QUAL È LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO PER GLI EPC E DOVE TROVARE LINEE GUIDA UTILI?

A livello europeo, la normativa di riferimento per gli EPC e per l'efficientamento energetico della pubblica amministrazione è oggi principalmente costituita dalla direttiva 2012/27/UE in materia di efficienza energetica. La direttiva è stata recepita in Italia con D.Lgs. n. 102/2014.

Il contratto di prestazione energetica è stato inserito tra i contratti di partenariato pubblico privato a seguito della modifica dell'art. 180, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, ad opera dell'art. 8, comma 5, lett. c-quater), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, che ha stabilito che *“nel caso di contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC), i ricavi di gestione dell'operatore economico possono essere determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi; la misura di miglioramento dell'efficienza energetica, calcolata conformemente alle norme in materia di attestazione della prestazione energetica degli immobili e delle altre infrastrutture energivore, deve essere resa disponibile all'amministrazione concedente a cura dell'operatore economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi energetici.”*.

Linee guida rilevanti per la stipula di contratti di rendimento energetico possono essere reperite sul sito di organismi istituzionali attivi in materia. In tale ambito, si segnala il *Vademecum*<sup>3</sup> sui contratti di prestazione energetica e partenariato pubblico privato

---

<sup>3</sup> Disponibile al link del sito web istituzionale <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/52186-2/>

presente sul sito *web* del DIPE (il Vademecum contiene anche un elenco dettagliato della normativa di riferimento e delle altre Linee Guida utili).

#### 49. QUAL È LA CONTROPARTE PRIVATA DELL'EPC?

La controparte privata della pubblica amministrazione nell'ambito degli EPC è anzitutto un soggetto esperto nel settore dei servizi energetici e dell'efficientamento energetico, in grado di accollarsi il rischio correlato al mancato conseguimento del risparmio e del rendimento energetico previsto contrattualmente, entro il termine concordato tra le parti.

Nella prassi, il ruolo del fornitore del servizio di efficientamento energetico è spesso svolto dalle ESCo. Il termine ESCo è l'acronimo di "*energy service company*" e si riferisce a società che si occupano di fornire servizi diretti ad ottimizzare e razionalizzare l'utilizzo di energia da parte dei propri clienti. La ESCo trae generalmente il proprio guadagno sulla base degli obiettivi di razionalizzazione e risparmio energetico conseguiti. Spesso si occupa anche del finanziamento degli interventi di efficienza energetica (il recupero dell'investimento avviene sempre per mezzo dei risparmi energetici conseguiti). La ESCo può derivare parte del suo guadagno anche da finanziamenti europei, incentivi nazionali e finanziamenti nazionali per l'edilizia sociale (nel caso di progetti di riqualificazione di edifici residenziali per determinate categorie socio-economiche).

#### 50. QUAL È LA PARTE CONTRATTUALE DELL'EPC CHE ASSUME IL RISCHIO DEL PROGETTO DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO?

Generalmente, la parte contrattuale che assume il rischio dell'intervento di efficienza energetica è il fornitore e non il beneficiario. Anzi, il fornitore (così, ad esempio, nel caso in cui il fornitore del servizio di efficientamento energetico sia una ESCo, v. domanda 49) generalmente "scommette" proprio sul conseguimento del risparmio energetico e in base allo stesso ottiene il proprio guadagno. Tenuto conto di ciò, i contratti tipo di prestazione energetica sono soliti contenere clausole che prevedono penali a carico del fornitore del servizio in caso di mancato ottenimento del livello minimo di risparmio concordato tra le parti. Tali contratti possono anche prevedere "bonus" a favore del fornitore, da applicare qualora si conseguano risultati migliori di quelli previsti. Il fornitore non risponde di norma dei livelli di risparmio che non siano stati conseguiti per cause a lui non imputabili (es: per condotte energeticamente poco efficienti dei dipendenti della pubblica amministrazione).

## 51. COME SI PROCEDE ALLA STIPULA DI UN EPC E QUALI PROGETTI POSSONO ESSERE SVILUPPATI TRAMITE EPC?

La pubblica amministrazione dovrà eleggere la propria controparte contrattuale nel rispetto della disciplina di cui al Codice dei Contratti Pubblici. Dovrà, quindi, essere indetta una procedura competitiva ad evidenza pubblica per la scelta del fornitore dei servizi di efficientamento energetico (che assumerà la veste di aggiudicatario). La pubblica amministrazione agirà, dunque, in qualità di amministrazione aggiudicatrice.

Dovrà, inoltre, essere compiuta un'analisi di fattibilità, essenziale al fine di riempire di contenuto il contratto di rendimento energetico (si pensi, ad esempio, al fatto che, in assenza di un'analisi di fattibilità, non si potrà individuare l'intervento più idoneo all'ottenimento di risultati in termini di efficienza energetica, né tantomeno quantificare il livello minimo di risparmio atteso).

La pubblica amministrazione potrebbe servirsi del know-how e del coinvolgimento del *partner* privato, non solo per migliorare le prestazioni energetiche dei suoi edifici (es: scuole, uffici, ospedali, alloggi di edilizia residenziale pubblica, etc.), ma anche per rendere più efficiente l'illuminazione stradale. Studi dimostrano che il ricorso ad EPC per l'efficientamento dell'illuminazione stradale comporterebbe un notevole risparmio di risorse energetiche ed economiche.

## 52. QUALI SONO GLI ELEMENTI CONTRATTUALI MINIMI DI UN EPC SOTTOSCRITTI CON IL SETTORE PUBBLICO?

L'Allegato n.8 del D.Lgs. n. 102/2014 (in linea con l'Allegato XIII alla direttiva 2012/27/UE) elenca gli elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico sottoscritti con il settore pubblico o nel relativo capitolato d'appalto, ossia:

- a. un elenco chiaro e trasparente delle misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire in termini di efficienza;
- b. i risparmi garantiti da conseguire applicando le misure previste dal contratto;
- c. la durata e gli aspetti fondamentali del contratto, le modalità e i termini previsti;
- d. un elenco chiaro e trasparente degli obblighi che incombono su ciascuna parte contrattuale;
- e. data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi realizzati;

- f. un elenco chiaro e trasparente delle fasi di attuazione di una misura o di un pacchetto di misure e, ove pertinente, dei relativi costi;
- g. l'obbligo di dare piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto;
- h. disposizioni che disciplinino l'inclusione di requisiti equivalenti in eventuali concessioni in appalto a terze parti;
- i. un'indicazione chiara e trasparente delle implicazioni finanziarie del progetto e la quota di partecipazione delle due parti ai risparmi pecuniari realizzati;
- j. disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti conseguiti, controlli della qualità e garanzie;
- k. disposizioni che chiariscono la procedura per gestire modifiche delle condizioni quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto (a titolo esemplificativo: modifica dei prezzi dell'energia);
- l. informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e sulle sanzioni in caso di inadempienza.

### 53. COS'È LA LOCAZIONE FINANZIARIA (LEASING) DI OPERE PUBBLICHE O DI PUBBLICA UTILITÀ E COME SI AGGIUDICA?

L'art. 3, comma 1, lett. ggg), del Codice definisce la locazione finanziaria come «*il contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori*».

La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità è espressamente elencata tra i contratti di PPP previsti dall'art. 180, comma 8, del Codice, ed è disciplinata dall'art. 187. Quest'ultimo articolo specifica che le amministrazioni aggiudicatrici possono fare ricorso al contratto di locazione finanziaria - che costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo - per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Attraverso tale operazione l'amministrazione aggiudicatrice acquisisce la disponibilità dell'opera messa a disposizione dal privato finanziatore (che ne resta proprietario), a fronte del pagamento di un canone periodico per la durata del contratto, al termine del quale l'ente utilizzatore ha la facoltà di acquisirne la proprietà pagando un riscatto.

L'opera oggetto del contratto di locazione finanziaria può seguire il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi e può altresì essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario.

Ai sensi dell'art. 187 del Codice, l'amministrazione aggiudicatrice pone a base di gara almeno un progetto di fattibilità. Il bando determina i requisiti soggettivi, funzionali, economici, tecnico-realizzativi ed organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione, nonché i parametri di valutazione tecnica ed economico-finanziaria dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ferme le altre indicazioni previste dal Codice stesso.

Nel caso in cui l'offerente sia una associazione temporanea di imprese costituita da un soggetto finanziatore e da un soggetto realizzatore, ciascuno di essi è responsabile in relazione alla specifica obbligazione assunta (art. 187, comma 3, del Codice), in deroga al principio di solidarietà tra gli operatori economici raggruppati sancito dall'art. 48 del Codice.

In caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'associazione temporanea, l'altro può sostituirlo, con l'assenso dell'amministrazione aggiudicatrice, con altro soggetto avente i medesimi requisiti e caratteristiche.

#### 54. CHE COS'È IL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ?

Il contratto di disponibilità è il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spese dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Per "messa a disposizione" si intende l'obbligo assunto dall'affidatario, a proprio rischio, di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto del contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

#### 55. QUALI SONO I CORRISPETTIVI DEL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ?

L'affidatario del contratto di disponibilità è retribuito mediante:

- ✓ un canone di disponibilità;

- ✓ un eventuale contributo in corso d'opera, non superiore al 50% del costo di costruzione, concedibile allorché sia previsto il trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice;
- ✓ un eventuale prezzo di trasferimento dell'opera, parametrato al valore di mercato residuo della stessa, tenuto conto dei corrispettivi già versati di cui ai precedenti punti (art. 188 del Codice).

#### 56. IN COSA CONSISTE LA FORMA SPECIALE DI PARTENARIATO DI CUI ALL'ART. 151, COMMA 3, DEL D.LGS. N. 50 DEL 2016?

Il partenariato pubblico-privato speciale nei beni culturali è disciplinato dal comma 3 dell'art. 151 del Codice dei contratti pubblici, secondo cui *“Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1. Resta fermo quanto previsto ai sensi dell'articolo 106, comma 2-bis, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*.

Si tratta di una norma aperta destinata a riempirsi di contenuti applicativi specifici sulla base dell'esperienza e delle buone pratiche che saranno avviate e sperimentate. L'istituto risulta, invero, applicabile a molti tipi e cause contrattuali, quali, a titolo meramente esemplificativo, la fornitura di servizi di progettazione, l'assistenza museale, l'allestimento e presentazione di istituti e luoghi della cultura per la pubblica fruizione, la consulenza organizzativa. Oltre alla atipicità, altre caratteristiche di questa tipologia di partenariato consistono nella individuazione del partner privato attraverso procedure semplificate rispetto a quelle previste in via ordinaria, analoghe o ulteriori rispetto a quelle riferibili alle sponsorizzazioni (art. 19 del Codice dei contratti pubblici), e nella flessibilità del successivo rapporto contrattuale tra le parti. Tale forma di collaborazione pubblico-privato, che si fonda su una finalità di interesse generale, si pone al di fuori dello schema di partenariato pubblico privato così come descritto e disciplinato dal Codice dei contratti pubblici, differenziandosene sotto diversi aspetti, e non ne condivide, dunque, la disciplina generale.

## ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI

### 57. QUALI SONO GLI OBIETTIVI DEL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA?

Nelle more dell'adozione del regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies del Codice per la definizione degli elementi caratterizzanti il progetto di fattibilità (cfr. domanda 27), gli elaborati progettuali che il privato deve presentare all'amministrazione pubblica dovrebbero contenere, in via cautelativa e in quanto possibile, gli elementi del "vecchio" progetto preliminare opportunamente integrati da qualche elemento del "vecchio" studio di fattibilità.

In tale ambito, pertanto, può indicarsi che il progetto di fattibilità ha come obiettivo quello di trasformare un'idea progettuale in concrete proposte di investimento basate sulla valutazione degli strumenti, delle tecniche e delle risorse necessarie a realizzare uno specifico progetto.

Lo scopo è quello di analizzare le esigenze informative connesse allo sviluppo di un nuovo progetto, definito in linea di massima nella fase di pianificazione, e giungere minimamente:

- ✓ all'individuazione di una o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria;
- ✓ a fornire gli elementi di valutazione necessari per prendere una decisione riguardo alla realizzazione operativa del progetto;
- ✓ a proporre la soluzione tecnico organizzativa e finanziaria attraverso la valutazione di (i) costi delle soluzioni, (ii) benefici ottenibili nel tempo, (iii) rischi legati alla realizzazione, (iv) conseguenze del mancato raggiungimento degli obiettivi progettuali;
- ✓ a fornire indicazioni in merito alla scelta tra le forme tradizionali di appalto pubblico e il Partenariato Pubblico Privato utilizzando la predisposizione di un PPP *test* (cfr. domanda 60).

### 58. CHE COS'È L'ANALISI COSTI BENEFICI?

L'Analisi Costi Benefici (ACB) è una tecnica usata per valutare la convenienza economico-sociale di eseguire un investimento sul territorio in funzione degli obiettivi che si vogliono raggiungere.



L'ACB è pertanto un set di regole operative, volte a guidare le scelte del decisore pubblico tra ipotesi alternative d'intervento. L'ACB permette di valutare, a partire dagli esiti dell'analisi finanziaria, in termini monetari, tutti gli svantaggi (costi) e tutti i vantaggi (benefici) che l'investimento genera in relazione ad uno specifico bacino di riferimento.

L'obiettivo è giungere alla comparazione di benefici e costi associati alla realizzazione di un progetto, per determinare se il progetto produce un incremento (o riduzione) nel livello di benessere di una collettività, tale da consigliarne (o sconsigliarne) la realizzazione.

#### 59. CHE COS'È L'ANALISI DI FATTIBILITÀ FINANZIARIA?

L'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF) di un'infrastruttura utilizza le metodologie dell'analisi finanziaria per esprimere un giudizio sull'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione (cfr. domanda 65) di un progetto infrastrutturale, tenendo in considerazione anche le sue diverse modalità di finanziamento.

Il primo passo dell'analisi consiste nella quantificazione dei flussi di cassa associati al progetto. Si procede, pertanto, a stimare i flussi monetari futuri generati da un investimento infrastrutturale tramite l'aggregazione delle voci del bilancio aziendale in un piano di conti integrato (Piano Economico Finanziario). L'obiettivo di tale analisi è quello di stabilire se il progetto sarà in grado di generare un sufficiente flusso di cassa tale da coprire le uscite finanziarie nel momento in cui si verificano, o se, al contrario, il progetto rischia l'insolvenza e, nondimeno, quello di valutare le condizioni di sostenibilità finanziaria e di rendimento economico dell'investimento.

Il metodo più comunemente utilizzato per aggregare i valori dell'analisi finanziaria è quello dei flussi monetari scontati (*Discounted Cash Flow Method*) in cui si imputano tutti gli effettivi e futuri esborsi o ricavi monetari generati dal progetto nell'arco di vita, che vengono poi aggregati mediante un appropriato fattore di sconto.

#### 60. CHE COS'È IL PPP TEST?

Il PPP test può essere definito come l'insieme delle analisi volte ad individuare la possibilità e il vantaggio per la pubblica amministrazione di realizzare un'infrastruttura pubblica, con schemi di Partenariato Pubblico Privato. L'obiettivo del PPP test è duplice:

- ✓ In primo luogo, si propone di rilevare la presenza di alcune condizioni necessarie all'utilizzo di schemi di PPP, in particolare:
  - un quadro normativo e regolatorio compatibile;
  - l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato;
  - la capacità organizzativa e la presenza delle competenze da parte dell'amministrazione concedente per intraprendere un'operazione di PPP;
  - la possibilità di praticare meccanismi di pagamento riconducibili a precisi livelli quantitativi e qualitativi di *performance* del servizio;
  - l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi.
  
- ✓ In secondo luogo, il PPP *test* ha l'obiettivo di:
  - confrontare la modalità scelta di PPP con le forme tradizionali di appalto pubblico avvalendosi della metodologia del *Public Sector Comparator* (cfr. domanda 93) utile per la determinazione del *Value for Money* (cfr. domanda 92) per l'amministrazione;
  - evidenziare il grado di appetibilità da parte del mercato per la realizzazione e gestione di un'infrastruttura impiegando l'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF);
  - indicare la quantità ottimale di risorse finanziarie pubbliche da destinare ad ogni singolo progetto infrastrutturale (cfr. domanda 85).

## 61. COME È STRUTTURATO UN PIANO ECONOMICO FINANZIARIO E QUALI SONO LE FINALITÀ DI TALE DOCUMENTO?

Il Piano Economico Finanziario (PEF) di un progetto può essere definito come uno strumento di pianificazione strategica e di valutazione finanziaria e reddituale, utilizzato nelle decisioni di investimento, in grado di verificare preventivamente le opportunità ed i rischi di un nuovo progetto. Il PEF si sviluppa attraverso un sistema di conti interdipendenti che permette di valutare la convenienza economica di un progetto d'investimento e la capacità del progetto di rimborsare il debito e di remunerare il capitale di rischio.

Il primo passo da compiere nella predisposizione del PEF consiste nell'individuazione di un dettagliato e plausibile insieme di ipotesi da impiegare come base informativa per la costruzione successiva degli schemi di Conto economico e Stato patrimoniale previsionali nonché per il calcolo dei Flussi di cassa generati dall'investimento.

Un PEF ha prioritariamente l'obiettivo di individuare:

- ✓ le capacità di reddito dell'attività che si intende gestire con la realizzazione del progetto (erogazione di servizi o produzione di beni);
- ✓ i fabbisogni finanziari correlati alla realizzazione delle opere e dell'investimento nel suo complesso.

## 62. QUALI SONO GLI INPUT CHE GENERALMENTE SI UTILIZZANO PER LA REDAZIONE DI UN PEF?

Per una corretta redazione di un PEF è necessario elaborare un'approfondita analisi dei seguenti dati di *input*:

- ✓ ipotesi relative alla tempistica (anno di inizio costruzione, anno di fine costruzione, anno di fine concessione, etc.);
- ✓ ipotesi tecniche (costi di investimento);
- ✓ ipotesi di gestione operativa (ricavi operativi, costi operativi, utenze, tariffe, etc.);
- ✓ ipotesi di gestione finanziaria (tasso d'interesse, linee di credito, margini sul tasso d'interesse, commissioni bancarie, fattore di sconto, struttura finanziaria, contributo pubblico, etc.);
- ✓ ipotesi fiscali (imposizione fiscale, metodi e aliquote d'ammortamento);
- ✓ ipotesi su riserve (riserva legale, riserva di cassa, riserva di cassa a servizio del debito);
- ✓ ipotesi relative al capitale circolante (tempi medi di pagamento e incassi).

## 63. CHE COSA SI INTENDE PER CONTO ECONOMICO PREVISIONALE E PER STATO PATRIMONIALE PREVISIONALE?

Il Conto Economico (CE) previsionale sintetizza la redditività di una nuova iniziativa imprenditoriale, evidenziando se l'iniziativa stessa, così come è stata dimensionata, riuscirà a produrre redditività dalla gestione nell'arco di un periodo di riferimento.

Il CE rappresenta, pertanto, la sintesi del ciclo economico dell'impresa senza tenere conto del ciclo finanziario, che è considerato nello sviluppo dei flussi di cassa previsionali.

Lo Stato Patrimoniale (SP) previsionale rappresenta invece il patrimonio dell'impresa in un dato periodo temporale.

Attraverso lo SP è possibile individuare quali sono le fonti di capitale e quali sono gli investimenti effettuati nel nuovo progetto d'investimento. Lo stato patrimoniale previsionale si compone di due sezioni:

- ✓ attività (impieghi);
- ✓ passività (fonti di finanziamento).

Il totale delle attività deve essere sempre uguale al totale delle passività, vale a dire il totale degli impieghi deve essere sempre uguale al totale delle fonti finanziamento.

#### 64. CHE COSA SI INTENDE PER FLUSSI DI CASSA PREVISIONALI?

Il piano dei flussi di cassa (*Cash Flow* - CF) previsionale riporta le entrate e le uscite monetarie che si prevede deriveranno dalla gestione di un nuovo progetto di investimento.

Il CF evidenzia la capacità o meno dell'iniziativa di sostenere, con le risorse a disposizione, le uscite previste e quindi, l'esistenza o meno dell'equilibrio monetario in relazione sia alla fase di costruzione che di gestione. Per costruire il piano dei flussi di cassa è necessario, per ciascun periodo temporale di riferimento, prevedere le entrate e le uscite monetarie.

La costruzione del CF permette, quindi, di individuare la disponibilità o il fabbisogno di denaro in cassa alla fine di ciascun periodo temporale di riferimento, affinché si possano predisporre le azioni necessarie per fronteggiare i periodi di maggiore carenza di liquidità.

#### 65. CHE COSA SI INTENDE PER EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO?

Con la locuzione equilibrio economico finanziario deve intendersi il contemporaneo rispetto delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria di un'iniziativa.

#### 66. CHE COSA SI INTENDE PER CONVENIENZA ECONOMICA DI UN INVESTIMENTO?

La convenienza economica di un investimento si riferisce alla capacità del progetto di creare valore nell'arco di durata di una concessione e di generare un livello di redditività per il capitale investito adeguato rispetto alle aspettative dell'investitore privato.

L'analisi della convenienza economica legata ad un investimento può essere impostata facendo riferimento a diverse metodologie di valutazione. Fra queste le più comunemente

utilizzate sono quelle basate sul calcolo di specifici indicatori idonei a fornire un giudizio sintetico sulla capacità dell'investimento di creare valore e generare un'adeguata redditività. In proposito si intende fare riferimento ai seguenti indici: Valore Attuale Netto (VAN) e Tasso Interno di Rendimento (TIR).

#### 67. CHE COS'È IL VALORE ATTUALE NETTO DI PROGETTO?

Il Valore Attuale Netto (VAN) rappresenta la ricchezza incrementale generata dall'investimento, espressa come se fosse immediatamente disponibile nell'istante in cui viene effettuata la valutazione.

Un VAN positivo o pari a zero testimonia, in sostanza, la capacità del progetto di liberare flussi monetari sufficienti a ripagare l'esborso iniziale, remunerare i capitali impiegati nell'operazione e lasciare eventualmente risorse disponibili per altre ulteriori destinazioni. Qualunque investimento produca quindi un  $VAN \geq 0$  crea valore.

Il calcolo del Valore Attuale Netto collegato ad una specifica iniziativa prevede normalmente un procedimento articolato in due passaggi:

- ✓ il primo, in cui la valutazione viene svolta considerando il progetto di investimento nell'ipotesi di finanziamento con apporto esclusivo di capitale proprio (ipotesi *all equity*); in tal caso il tasso di attualizzazione da impiegare rispecchierà il solo costo del capitale di rischio, corrispondente al rendimento richiesto dagli azionisti in assenza di indebitamento (VAN *unlevered*);
- ✓ il secondo passaggio considera invece la possibilità di ricorso a fonti di copertura esterne in aggiunta ai mezzi propri messi a disposizione dagli azionisti (VAN *levered*).

#### 68. CHE COS'È IL TASSO INTERNO DI RENDIMENTO DEL PROGETTO?

Il Tasso Interno di Rendimento (TIR) viene definito come il tasso di attualizzazione in corrispondenza del quale il risultato economico di un'operazione si annulla (VAN pari a zero).

Sotto un'altra accezione, il TIR può essere interpretato come misura di redditività lorda, espressione del rendimento ricavabile dalla realizzazione dell'investimento calcolato senza tenere in considerazione il costo delle risorse impiegate (TIR *unlevered*). Come per il VAN, anche il TIR può essere calcolato tenendo presente anche il ricorso a fonti di copertura diverse dai mezzi propri (TIR *levered*). Il criterio di valutazione in esame prevede il confronto

fra il TIR calcolato per il progetto e un tasso soglia che, coerentemente con quanto esposto a proposito del VAN, corrisponderà al costo stimato del capitale investito.

Dal punto di vista economico finanziario, dunque, un criterio per valutare se la realizzazione dell'investimento sia o meno conveniente è la presenza di un rendimento, misurato dal TIR, superiore o al più uguale al costo delle fonti necessarie per finanziarlo.

#### 69. COME SI MISURA LA REDDITIVITÀ DEGLI AZIONISTI DELLA SOCIETÀ DI PROGETTO?

La convenienza economica di un'operazione d'investimento deve essere valutata anche ponendosi nell'ottica degli azionisti della società di progetto, al fine di apprezzare il livello di redditività da questi conseguito. In tal caso, il TIR e il VAN andranno calcolati sui flussi di cassa di spettanza degli azionisti e il tasso di attualizzazione impiegato esprimerà il solo costo opportunità del capitale di rischio.

#### 70. CHE COSA SI INTENDE PER SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA?

Con l'espressione sostenibilità finanziaria si intende fare riferimento alla capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti e un'adeguata redditività per gli azionisti.

La sostenibilità finanziaria di un progetto espressa in termini di bancabilità si riferisce a particolari indicatori capaci di valutare il margine di sicurezza su cui i soggetti finanziatori possono contare per essere garantiti sul puntuale pagamento del servizio del debito.

I principali indicatori di copertura considerati sono: i) *Debt Service Cover Ratio* (DSCR); ii) *Loan Life Cover Ratio* (LLCR).

#### 71. CHE COS'È IL *DEBT SERVICE COVER RATIO* (INDICATORE DI BANCABILITÀ DEL SERVIZIO DEL DEBITO)?

Il *Debt Service Cover Ratio* (DSCR) è pari al rapporto, calcolato per ogni dato periodo dell'orizzonte temporale previsto per la durata dei finanziamenti, fra il flusso di cassa operativo generato dal progetto e il servizio del debito comprensivo di quota capitale e quota interessi.

Un valore del DSCR uguale o superiore all'unità rappresenta la capacità dell'investimento di liberare risorse sufficienti a coprire le rate del debito spettanti ai finanziatori. Il valore minimo accettabile dell'indicatore non può comunque essere pari ad uno poiché in tal caso risulterebbe compromessa, fino al totale rimborso del debito, la possibilità di erogare dividendi agli azionisti.

Il DSCR, di norma, dovrebbe essere calcolato a partire dal primo anno di rimborso dell'intera rata di ammortamento.

Ciò posto, non esiste tuttavia un livello *standard* con cui confrontare gli indici di copertura del debito, il limite considerato ammissibile verrà di volta in volta negoziato in relazione alla rischiosità del progetto, alle garanzie fornite e alla forza contrattuale delle parti.

## 72. CHE COS'È IL *LOAN LIFE COVER RATIO* (INDICATORE DI BANCABILITÀ DELLA VITA DEL DEBITO)?

Il *Loan Life Cover Ratio* (LLCR) è il rapporto tra il valore attuale netto dei flussi di cassa che si hanno nel periodo di vita del finanziamento e il valore attuale del debito. Il LLCR rappresenta il quoziente tra la somma attualizzata al tasso di interesse del debito, dei flussi di cassa operativi tra l'istante di valutazione e l'ultimo anno per il quale è previsto il rimborso del debito incrementata della riserva di cassa per il servizio del debito e il debito residuo allo stesso istante di valutazione.

Tale indicatore ha un'interpretazione meno immediata rispetto al DSCR; ad ogni buon conto si può affermare che se il numeratore è superiore al denominatore, si determina un coefficiente superiore ad 1, tale da garantire i finanziatori.

Tuttavia, anche per il quoziente LLCR valgono le stesse considerazioni effettuate per il DSCR: i finanziatori richiedono di norma un valore superiore ad 1, quale margine di sicurezza (variabile in relazione alla rischiosità del progetto, alle garanzie fornite e alla forza contrattuale delle parti).

## 73. QUALI SONO LE FONTI DI FINANZIAMENTO DI UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO?

Le principali fonti di finanziamento di un'operazione di partenariato pubblico privato sono rappresentate da:

- ✓ capitale proprio/rischio (*i.e.* mezzi propri, *equity*);
- ✓ capitale intermedio;
- ✓ capitale di debito;
- ✓ contribuzione pubblica.

Le prime tre rappresentano le fonti di finanziamento privato.

#### 74. QUALI SONO LE FORME DI CAPITALE PROPRIO?

Il capitale proprio può essere ripartito in tre categorie:

- ✓ azioni ordinarie: le azioni ordinarie costituiscono il capitale sociale di una società per azioni. Ogni azione rappresenta l'apporto di capitale di un soggetto e ad esse sono connessi una serie di diritti (voto, opzione nuove emissioni, rimborso in caso di liquidazione);
- ✓ azioni speciali: le azioni speciali sono privilegiate, con voto limitato e di risparmio;
- ✓ prestito soci: nel caso in cui un'azienda ha un fabbisogno finanziario temporaneo può ricorrere ad un prestito soci anziché ad un aumento di capitale a pagamento.

Nelle operazioni di PPP le categorie più ricorrenti sono la prima e la terza. La remunerazione dell'*equity* è rappresentata dalla distribuzione dei dividendi.

#### 75. CHE COSA SI INTENDE PER CAPITALE INTERMEDIO?

Le fonti intermedie di capitale sono delle forme ibride che hanno delle caratteristiche del capitale proprio e del capitale di debito in termini di rischio e di costo. Il capitale intermedio può essere ripartito nelle seguenti categorie:

- ✓ debito mezzanino;
- ✓ obbligazioni convertibili;
- ✓ azioni privilegiate e di risparmio;
- ✓ obbligazioni ad alto rendimento.

#### 76. CHE COSA SI INTENDE PER DEBITO E QUALI SONO LE FORME PREVISTE?

Il debito è una delle fonti a disposizione per finanziare gli investimenti e la realizzazione delle infrastrutture. Il debito può essere ripartito nelle seguenti due categorie:



- ✓ il mutuo: è un prestito monetario a prorata scadenza con cui il beneficiario si obbliga alla restituzione periodica di quote del capitale mutuato con l'aggiunta degli interessi;
- ✓ il finanziamento mediante obbligazioni: rappresenta una forma di finanziamento attraverso il quale si reperiscono capitali emettendo titoli presso il pubblico degli investitori – finanziatori.

#### 77. CHE COSA SI INTENDE PER COSTI FINANZIARI?

I costi finanziari in una operazione di PF sono rappresentati dalla somma dei costi di strutturazione (commissioni) più gli interessi di preammortamento (cfr. domanda 79).

#### 78. CHE COSA SONO E QUALI SONO LE COMMISSIONI BANCARIE?

Le commissioni bancarie rappresentano la principale forma di remunerazione delle banche nella fase di strutturazione e di erogazione del debito necessario per la realizzazione di un'operazione di PF.

Le principali commissioni bancarie sono:

- ✓ commissione di sottoscrizione del debito (*management fee*): è la commissione che il debitore paga alla banca a riconoscimento dei costi sostenuti nell'organizzazione dell'operazione (variabile tra lo 0,35% e il 2% del valore del finanziamento);
- ✓ commissione di mancato utilizzo (*commitment fee*): è la commissione dovuta dal prestatore alla banca in relazione alla quota di fido concesso ma non utilizzato;
- ✓ commissione della banca agente (*agency fee*): è la remunerazione che spetta alla banca agente per il valore di amministrazione del prestito. È pagata, generalmente, come quota fissa annuale.

#### 79. CHE COSA SONO GLI INTERESSI DI PREAMMORTAMENTO?

Gli interessi di preammortamento sono quelli pagati sulla quota di capitale utilizzata dal prestatore di fondi nella fase di utilizzo (periodo di costruzione al quale è connesso un *grace period* o periodo di grazia) senza alcun impegno nella restituzione della quota capitale.

## 80. COME SI DETERMINA IL DEBITO MASSIMO SOSTENIBILE?

Il debito massimo sostenibile in una operazione di *PF* è variabile dipendente della rischiosità e della capacità del progetto analizzato di generare flussi di cassa adeguati a garantire il rimborso del debito e la redditività per l'azionista. In linea di massima, le operazioni in *PF* presentano una struttura finanziaria in cui il rapporto debito – *equity* è di media pari a circa 75:25.

Per determinare il massimo debito sostenibile è necessario procedere alla costruzione del piano dei flussi di cassa in grado di evidenziare la disponibilità o il fabbisogno di denaro in cassa alla fine di ciascun periodo temporale di riferimento.

## 81. COME SI DETERMINA IL TASSO D'INTERESSE SUL FINANZIAMENTO BANCARIO?

Il tasso di interesse sul finanziamento è funzione della condizione dei mercati finanziari, della rischiosità intrinseca del progetto e della sua capacità di generare flussi di cassa. Il tasso d'interesse sul finanziamento bancario è determinato da un tasso "base" a cui occorre sommare un "margine" (detto *spread*).

## 82. CHE COSA SONO IL TASSO BASE E LO SPREAD DI UN FINANZIAMENTO BANCARIO?

Per lo sviluppo dell'analisi finanziaria deve essere identificata la struttura dei tassi d'interesse idonea a rappresentare il costo-base (tasso-base) dei finanziamenti cui deve essere aggiunto il "margine" richiesto dai finanziatori in funzione del livello di rischio associato al progetto (*spread*). In linea generale, per l'individuazione del tasso-base, si può fare riferimento:

- ✓ ai tassi *EURIBOR* (tasso a breve fino alla durata massima di un anno) se al credito concesso viene applicato un tasso variabile;
- ✓ all'*Interest Rate Swap* (per scadenze uguali o superiori ad un anno) se il tasso applicato è fisso.

Entrambi i tassi esprimono una media dei tassi registrati dal mercato finanziario in funzione delle negoziazioni avvenute nel corso della singola giornata. In questo caso la base informativa di riferimento può essere rappresentata da "Il Sole24ore", che riporta entrambi i tassi, ma anche dal sito [www.euribor.org](http://www.euribor.org) che riporta i valori dell'*EURIBOR* in funzione delle scadenze considerate e del periodo di elaborazione del PEF.

La differenza principale tra tasso fisso e tasso variabile è rappresentata dall'incertezza del flusso di debito da rimborsare. Nelle operazioni strutturate in *PF*, generalmente si ricorre al tasso fisso.

Lo *spread*, invece, è il margine da sommare al tasso base ed esprime la rischiosità del progetto. Lo *spread* incide sulla quota interessi da rimborsare.

### 83. QUANDO È POSSIBILE EROGARE IL CONTRIBUTO PUBBLICO?

Nelle operazioni di PPP l'amministrazione aggiudicatrice può corrispondere all'operatore economico un contributo pubblico, a titolo di prezzo, nelle forme previste dalla vigente normativa (cfr. domanda 84), ai soli fini del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario.

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 (art. 180 del Codice).

Al riguardo, è opportuno specificare che i canoni, di disponibilità o di servizi, ove previsti in conto gestione dal soggetto concedente e ove correttamente strutturati nell'ambito del PPP, tenuto conto anche della normativa Eurostat di riferimento, non sono da considerarsi per il calcolo del limite del contributo pubblico sopra indicato e che gli oneri finanziari da considerare sono quelli capitalizzati, riferibili cioè al periodo di costruzione.

### 84. QUALI SONO LE FORME DI EROGAZIONE DEL CONTRIBUTO PUBBLICO PREVISTE?

Tradizionalmente il contributo pubblico è assegnato a titolo di prezzo sotto forma di contribuzione in denaro al concessionario. Esso può essere erogato a seconda dei casi in fase di costruzione, oppure in fase di gestione dell'opera in concessione. Nel caso in cui si opti per la prima soluzione il contributo deve essere versato, dall'amministrazione al concessionario, a Stato Avanzamento Lavori ("SAL") o a collaudo avvenuto.

Il contributo corrisposto dall'amministrazione, previa analisi di convenienza economica, può anche consistere nella cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella

sua disponibilità o allo scopo espropriati, la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario dell'operazione.

Sempre a titolo di prezzo, il soggetto concedente può, infine, concedere al concessionario la gestione funzionale ed economica, anche anticipata, di opere o parti di opere già realizzate.

Il finanziamento pubblico nelle operazioni di PPP, nelle diverse forme in cui può intervenire, potrebbe, potenzialmente, essere inquadrato come aiuto di Stato laddove conferisca un vantaggio indebito al *partner* privato (cfr. art. 107, p. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale prevede che, salvo deroghe contemplate nel Trattato stesso, *“sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”*). Tali aiuti possono essere concessi ed erogati solo a seguito della loro notificazione alla Commissione Europea, che ne valute la compatibilità con le norme del TFUE e la loro incidenza sulla concorrenza del mercato comune (artt. 108 TFUE). A parte gli aiuti di modesto importo (cd *de minimis*), esiste un ampio elenco di disposizioni settoriali che può essere utilizzato per evitare il predetto obbligo di notifica (regolamento UE 651/2014 - cd GBER).<sup>4</sup>

## 85. ESISTONO DEI METODI PER QUANTIFICARE LA CONTRIBUZIONE PUBBLICA OTTIMALE?

Sotto il profilo strettamente finanziario è possibile stimare la congruità del valore del contributo pubblico utilizzando tecniche di previsione di necessità in conto capitale (*capital budgeting*).

La finalità del contributo pubblico è quella di garantire l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione. Attraverso l'applicazione di tali tecniche, il contributo pubblico deve essere in grado di garantire la bancabilità e la redditività del progetto e degli azionisti. Tutto ciò si traduce nel rispetto degli indici di bancabilità ed in un

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento, si veda la guida “PPPs and State aid” predisposta dall'European PPP Expertise Centre (EPEC) e raggiungibile al link [https://www.eib.org/attachments/epec/epec\\_ppp\\_and\\_state\\_aid\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/epec/epec_ppp_and_state_aid_en.pdf)

valore del TIR di progetto e degli azionisti coerente con il livello di rendimento che il mercato richiede per la tipologia di progetto valutata.

#### 86. QUAL È, GENERALMENTE, LA FORMA DI EROGAZIONE PIÙ CONVENIENTE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

Non esiste una modalità più conveniente di erogazione del contributo pubblico, in quanto ogni progetto presenta delle caratteristiche peculiari e condizioni di partenza differenti che possono orientare la scelta della pubblica amministrazione.

Il contributo pubblico in fase di costruzione riduce il fabbisogno da finanziare attraverso capitali privati. L'erogazione del contributo pubblico nella fase di gestione aumenta il flusso di cassa annuale, incrementando la capacità di debito ed i flussi di cassa disponibili per gli azionisti e consentendo, dunque, una maggiore copertura del fabbisogno finanziario complessivo del progetto sotto forma di debito o capitale di rischio.

#### 87. QUALI SONO I PRINCIPALI RISCHI PRESENTI IN UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO?

Il rischio può essere definito come l'incertezza dei risultati futuri esaminati all'interno di un dato orizzonte temporale.

Con riferimento ad un progetto di realizzazione e gestione di una opera pubblica, i rischi possono essere associati alle diverse fasi del ciclo di vita del progetto, ed in particolare:

- ✓ rischi progettuali connessi al periodo di realizzazione del progetto (*i.e.* rischi *pre-completion*), dati principalmente dal rischio di progettazione e dal rischio di costruzione riconducibile a diverse categorie di eventi;
- ✓ rischi connessi alla gestione economica dell'iniziativa, individuabili tipicamente con la categoria del rischio operativo, il quale può articolarsi nel rischio di disponibilità e/o nel rischio di domanda (rischi "*post completion*");
- ✓ rischi generali di progetto (legati a fattori di rischio che permangono in tutte le fasi di realizzazione come il rischio finanziario, il rischio normativo, il rischio amministrativo, i rischi politici, etc.).

## 88. CHE COSA SI INTENDE PER TRASFERIMENTO DEL RISCHIO?

La probabilità di accadimento di un evento legato al rischio considerato è, in una certa misura, connessa alla capacità del soggetto a cui è stato allocato il rischio di porre in essere azioni di prevenzione e mitigazione volte alla minimizzazione del rischio stesso.

In tal senso, l'amministrazione dovrebbe trasferire al privato i rischi che quest'ultimo, per competenze tecniche specialistiche o per conoscenze ed esperienze precedenti, è in grado di minimizzare con riferimento alla loro probabilità di accadimento o all'impatto economico negativo ad essi attribuibile.

Una corretta operazione di PPP deve mirare ad una allocazione ottimale dei rischi. In tale ottica, l'amministrazione deve valutare l'effettiva capacità dei diversi soggetti di farsi carico dei rischi loro allocati e l'implicazione che tale allocazione avrà sul costo effettivo, sulla bancabilità e sulla fruibilità dell'opera.

Come riferimento per l'allocazione dei rischi in un PPP si rimanda alle Linee Guida ANAC n. 9/2018, da ultimo aggiornate il 27 luglio 2022.

## 89. COME VENGONO ALLOCATI I RISCHI TRA LE PARTI COINVOLTE?

L'allocazione dei rischi di progetto è una delle fasi del processo di *risk management*. Il *project risk management* si sviluppa lungo tutto l'arco di vita del progetto e si articola in quattro fasi sequenziali:

- ✓ fase 1 - identificazione del rischio (*risk identification*). Sono individuati tutti gli eventi rilevanti che potrebbero costituire un rischio nella realizzazione del progetto;
- ✓ fase 2 - valutazione del rischio (*risk assessment*). Si determina la probabilità di manifestazione dei rischi identificati e la valutazione dell'impatto delle loro conseguenze sul progetto in caso di accadimento, oltre che il periodo in cui potrebbero manifestarsi (progettazione, costruzione e gestione);
- ✓ fase 3 - gestione del rischio (*risk management*). Si allocano le diverse responsabilità di gestione dei rischi tra i soggetti che intervengono in virtù di contratti, accordi o meccanismi che permettono di ripartire le differenti tipologie di rischio e gli strumenti atti a ridurre la probabilità del manifestarsi dei rischi stessi. In particolare, dovrà essere verificato l'effettivo trasferimento dei rischi all'interno della bozza di convenzione che disciplina la concessione di lavori;

- ✓ fase 4 - monitoraggio e revisione del *risk management*. Si monitorano attraverso un adeguato strumento di *reporting* e vengono rivisti i rischi identificati. Inoltre, si individuano i nuovi eventuali rischi che lo sviluppo del progetto genera sottoponendoli ad un analogo processo di gestione. Il processo termina alla fine della realizzazione dell'opera ed alla scadenza dei contratti delle diverse parti coinvolte.

Una volta identificati e valutati i rischi di progetto si dovrà decidere quali di essi è opportuno trasferire, quali ritenere e quali suddividere tra le parti, nonché le percentuali di suddivisione.

#### 90. CHE COS'È LA MATRICE DEI RISCHI?

La matrice dei rischi è lo strumento che rappresenta la ripartizione dei rischi tra le parti, come fissata nei documenti contrattuali, e la sua compilazione consente una immediata identificazione dell'allocazione dei rischi rilevati nel progetto.

La matrice ha i principali obiettivi di:

- ✓ elencare e descrivere tutti i rischi individuabili nel progetto;
- ✓ indicare il soggetto a cui i singoli rischi sono attribuiti (*partner* pubblico, *partner* privato, misto), sulla base delle disposizioni contrattuali richiamabili nella matrice stessa.

#### 91. QUALI SONO LE MODALITÀ DI ALLOCAZIONE DEI RISCHI IN UN CONTRATTO DI PPP?

Il contratto di PPP è lo strumento giuridico che definisce la ripartizione dei rischi di progetto tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'operatore economico. Le clausole contrattuali devono definire puntualmente le reciproche obbligazioni delle parti.

In relazione alla fase di costruzione, il contratto e i relativi allegati dovrebbero opportunamente contenere clausole che permettano una corretta allocazione in capo al *partner* privato del rischio di eventuali *extra* costi, quali quelli conseguenti a fatti imputabili all'operatore privato. A tal fine, rilevano, ad esempio, le clausole che:

- ✓ condizionino l'erogazione al *partner* privato della maggior parte del contributo pubblico a SAL o a fine lavori;
- ✓ subordinino l'ammissibilità di varianti che comportano un incremento dei costi a carico della parte pubblica;

- ✓ addossino alla parte privata le conseguenze di eventuali inadempimenti. Per quanto concerne le previsioni di allocazione dei rischi relative alla fase di gestione, il contratto e i suoi allegati dovrebbero, indicativamente, contenere:
  - ✓ l'elencazione di tutti i servizi che il privato è tenuto a prestare con l'indicazione dei livelli quantitativi e qualitativi da assicurare all'utenza;
  - ✓ le modalità di applicazione e la misura delle penali dovute dal *partner* privato in caso di inosservanza degli *standard* di servizio previsti;
  - ✓ le modalità per l'esercizio della funzione di vigilanza sulla gestione da parte della pubblica amministrazione;
  - ✓ gli eventuali meccanismi di adeguamento delle prestazioni nel rispetto di regole certe e prestabilite.

Si ricorda, infine, che il D.Lgs n. 50/2016 e ss.mm.ii. rafforza l'importanza del trasferimento effettivo e sostanziale in capo all'operatore economico del "rischio operativo" (cfr. domanda 12) di natura economica, legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.

## 92. CHE COS'È IL VALUE FOR MONEY?

Con il termine *Value for Money* (VfM) si intende la combinazione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati, in coerenza con le necessità degli utilizzatori, ovvero l'ottenimento degli obiettivi perseguiti mediante un ottimale sfruttamento delle risorse disponibili.

Il VfM dei PPP rappresenta il beneficio in termini finanziari derivante per l'amministrazione dal ricorso a tale tipo di operazione. L'accertamento del VfM da parte della pubblica amministrazione dovrebbe quindi rappresentare il presupposto per l'avvio di operazioni di PPP. In tale contesto, prima di sollecitare il mercato degli investitori privati, la pubblica amministrazione dovrebbe verificare:

- ✓ se il ricorso a forme di PPP è più conveniente rispetto alla procedura di appalto tradizionale;
- ✓ se l'eventuale proposta di PPP è effettivamente quella che ottimizza i costi per il settore pubblico e, nel caso di più proposte, scegliere quella più vantaggiosa.



### 93. CHE COS'È IL *PUBLIC SECTOR COMPARATOR* E QUALI SONO I LIMITI E LE DIFFICOLTÀ RICONTRABILI NELL'IMPLEMENTAZIONE DI TALE MODELLO?

Il *Public Sector Comparator* (PSC) - letteralmente "*termine di confronto del settore pubblico*" - è una delle metodologie utilizzabili dalle amministrazioni pubbliche per valutare la convenienza del ricorso al Partenariato Pubblico Privato (quantificare il VfM) attraverso la comparazione monetaria tra l'ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta e quella di realizzazione tramite forme di PPP.

Il PSC è composto da tre elementi principali:

- ✓ il costo base dell'infrastruttura per tutto il ciclo di vita del progetto (*whole-of-life cost*) o PSC base;
- ✓ la quantificazione in termini monetari del rischio non trasferibile;
- ✓ la quantificazione in termini monetari del rischio trasferibile.

Risulta subito evidente l'importanza di un'analisi approfondita di tutti i rischi connessi alla costruzione ed alla gestione di un'infrastruttura; infatti, solo un corretto apprezzamento di tali rischi, che possono modificare anche in modo sostanziale il costo base inizialmente ipotizzato, consente di stimare con precisione il PSC.

Il PSC è un modello espresso in termini di valore attuale netto ed usa pertanto la metodologia dell'analisi dei flussi di cassa scontati tenendo in considerazione tutti i costi ed i rischi che si incontrano in un procedimento di appalto pubblico.

Il principale limite della metodologia del PSC nella valutazione dell'opportunità di ricorso al PPP è rappresentato dal fatto che tale metodologia si basa su previsioni e stime spesso soggettive che, se non adeguatamente supportate da dati ed informazioni storiche, potrebbero non essere totalmente affidabili.

Inoltre, la componente legata alla quantificazione del rischio e al suo livello di trasferimento ai privati, per quanto attenta e rigorosa, è necessariamente arbitraria e soggettiva, soprattutto nel lungo periodo.

L'esperienza e la competenza degli operatori e l'utilizzo di tecniche statistiche possono portare sicuramente ad affinare la tecnica e limitare le imprecisioni, ma difficilmente permetteranno di depurare lo strumento del PSC dalla sua insita componente arbitraria.

#### 94. QUALI OPERAZIONI DI PPP POSSONO ESSERE DECONSOLIDATE DAL BILANCIO PUBBLICO?

Le operazioni di PPP possono costituire una opportunità per deconsolidare parte dei costi degli investimenti infrastrutturali dal bilancio pubblico.

I PPP regolamentati dai criteri definiti da Eurostat, con decisione 2004, sono caratterizzati dai seguenti elementi: - il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha una durata di lungo periodo; - il contratto è stipulato con uno o più soggetti privati eventualmente costituiti in società; - il contratto prevede la costruzione da parte del privato di una nuova infrastruttura o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente, che dovrà fornire servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi; - l'opera riguarda settori in cui la pubblica amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha di norma un forte interesse pubblico (sanità, istruzione, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.); - la pubblica amministrazione è l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda è generata dalla stessa pubblica amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici pubblici) sia quando proviene da utilizzatori terzi (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale). La decisione riguarda il caso di contratti di lungo termine, conclusi tra la pubblica amministrazione e un *partner* privato, in cui il soggetto pubblico è il principale acquirente dei servizi forniti, sia che la domanda tragga origine dalla stessa parte pubblica che da terzi.

È questo il caso, ad esempio, di servizi pubblici, come la sanità o l'istruzione o l'edilizia carceraria, nei quali, per un meccanismo di sostituzione, le prestazioni erogate ai cittadini sono pagate dalla pubblica amministrazione o anche di altre tipologie di infrastrutture, quali quelle stradali nel caso in cui i pedaggi siano pagati dalla parte pubblica attraverso sistemi di *shadow tolls* (c.d. pedaggi ombra).

La Decisione Eurostat 11 febbraio 2004 prevede che i beni (asset) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nello stato patrimoniale delle Pubbliche Amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito secondo le definizioni del Regolamento Europeo SEC2010, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata. Ciò avviene nel caso in cui si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni:

- il soggetto privato assume il rischio di costruzione;
- il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda.

Ai fini della contabilizzazione delle operazioni di PPP e del conseguente impatto su *deficit* e debito pubblico, si applicano i contenuti del *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010* di Eurostat (ultima ed. 2019), par. VI.4.<sup>5</sup>

Con riferimento alla creazione di società miste pubblico-private, il Manuale pone attenzione all'estensione del controllo da parte del pubblico, anche ove quest'ultimo detenga quote minoritarie ma abbia un'influenza predominante nella negoziazione contrattuale o in merito a decisioni importanti. In tali situazioni il Manuale prevede la riclassificazione sul bilancio pubblico degli *asset* di riferimento (MGDD VI.4.3.1, punto 32).

I fondi europei in operazioni di PPP, coerentemente con quanto indicato da Eurostat in materia di trattamento contabile delle operazioni di PPP, sono esclusi dal computo della contribuzione pubblica (MGDD VI.4.3.3, punto 55; cfr. anche domanda 95).

#### **95. LE RISORSE EUROPEE RIENTRANO NEL LIMITE DEL 49% DI CONTRIBUTO PUBBLICO IMPOSTO DAL CODICE DEI CONTRATTI?**

In coerenza con quanto indicato da Eurostat, se non incidono sulla finanza pubblica nazionale e non risultano in qualche modalità o forma a carico della pubblica amministrazione, i finanziamenti a fondo perduto di provenienza euro-unitaria possono ritenersi esclusi dalle valutazioni in merito al contributo pubblico e, in particolare, al perimetro del 49% di cui agli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del Codice dei contratti pubblici, in quanto destinati a “nettare” la quota di investimento. In caso di distinzione tra risorse europee a fondo perduto e prestiti onerosi soggetti a obbligo di restituzione da parte dello Stato italiano, la predetta indicazione si applica esclusivamente alle risorse europee a fondo perduto (cfr. delibera ANAC n. 432 del 2022).

---

<sup>5</sup> Il *Manual on Government deficit and debt* (MGDD) di Eurostat, Manuale di implementazione del Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (SEC 2010), fornisce una guida interpretativa in merito all'appropriato trattamento dei profili statistici connessi alla finanza pubblica e rappresenta, al contempo, un indispensabile strumento per l'applicazione del citato Regolamento (UE) n. 549/2013. Il paragrafo VI.4 è dedicato al PPP.

## 96. QUALI SONO GLI OBBLIGHI INFORMATIVI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE AL DIPE E ALLA RGS IN AMBITO DI MONITORAGGIO DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO?

Gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere le informazioni e i dati relativi alle operazioni effettuate ai sensi degli articoli 180 e seguenti del codice dei contratti pubblici, tramite accesso al portale web sul PPP, gestito da RGS in collaborazione con il DIPE (<https://ppp.rgs.mef.gov.it/>), ai sensi di quanto previsto dalla Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2022, pubblicata in G.U. n. 185 del 9 agosto 2022.

Il nuovo portale riduce l'onere di trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, nel rispetto del principio dell'unicità dell'invio del dato.

La trasmissione dei dati e delle informazioni sulle operazioni di PPP deve ricondursi sia al monitoraggio delle clausole di flessibilità nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita europeo, con particolare riferimento alle previsioni contenute nei documenti di cui agli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sia al trattamento contabile e della registrazione nei conti economici nazionali dei contratti sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche nel quadro delle iniziative di partenariato pubblico-privato, in particolare per la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle relative operazioni, in attuazione della decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004. L'acquisizione dei dati risulta funzionale all'adempimento degli obblighi previsti dall'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, nonché dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (monitoraggio delle clausole di flessibilità nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita europeo).

## PNRR E PPP

### 97. È POSSIBILE UTILIZZARE LO STRUMENTO DEL PPP PER IMPIEGARE GLI STANZIAMENTI PREVISTI DAL PNRR?

Lo strumento del PPP è utilizzabile per gli stanziamenti previsti dal PNRR. Un'apposita FAQ pubblicata sul sito web istituzionale di *"Italia Domani"* specifica che con riferimento alla possibilità di avvalersi di forme di partenariato pubblico-privato (PPP), si ritiene di rispondere in senso affermativo (<https://italiadomani.gov.it/it/faq/attivazione-e-attuazione-progettuale.html>). In particolare, in assenza di specifico riferimento all'interno del Reg. (UE) 241/2021, si trova sostegno nella regolamentazione per fondi SIE, ed in particolare al Considerando n. 59 del Reg. (UE) 1303/2013, che recita: *"I partenariati pubblico privato (i "PPP") possono essere un mezzo efficace per realizzare operazioni che garantiscono il conseguimento di politiche pubbliche riunendo diverse forme di risorse pubbliche e private"*. Il Reg. UE 1060/2021, al Considerando n. 46 puntualizza tuttavia che *"al fine di fornire la flessibilità necessaria per l'attuazione dei partenariati pubblico-privato (PPP), l'accordo di PPP dovrebbe precisare quando una spesa è considerata ammissibile, e in particolare a quali condizioni sia sostenuta dal beneficiario o dal partner privato del PPP, a prescindere da chi effettua i pagamenti per l'attuazione dell'operazione PPP"*. Le regole da seguire sono quelle dei fondi Strutturali Europei per quanto applicabili al caso in specie.

### 98. QUALI SONO LE INNOVAZIONI IN TEMA DI PROGETTO DI FATTIBILITÀ NEL PNRR?

Un'importante innovazione in tema di affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC è stata introdotta dalle *"Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC"* approvate nella seduta del 29 Luglio 2021 dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, le quali attuano il disposto dell'art. 48 comma 7 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108). L'*incipit* delle Linee guida indica come il citato decreto-legge stabilisca, rispettivamente agli artt. 44 e 48, una procedura semplificata per opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) e la facoltà per le stazioni appaltanti di affidare congiuntamente progettazione ed esecuzione dei lavori anche sulla base del PFTE, ove vi siano lavori pubblici di competenza statale, o

comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 100 milioni di euro (cfr. note 1 e 2 delle Linee Guida).

Secondo le citate Linee guida, i criteri generali che definiscono i contenuti del PFTE riguardano la qualità del processo e del progetto, la riduzione dei rischi da pericoli naturali ed antropici, il rispetto degli standard dimensionali, la conformità alle regole e norme tecniche nonché la minimizzazione dei rischi per i lavoratori nella fase di costruzione ed esercizio dell'opera. Risulta fondamentale che nella predisposizione del PFTE venga eseguita un'attenta valutazione delle caratteristiche tecniche, naturali e di antropizzazione del terreno e del territorio nel quale andrà inserito il nuovo intervento previsto e della compatibilità di questo con le preesistenze anche di natura ambientale, paesaggistica ed archeologica, della compatibilità ecologica e dell'uso di materiali e componenti a basso impatto ambientale. Pertanto è indispensabile che durante la fase di progettazione di fattibilità tecnico-economica vengano svolte adeguate indagini e studi conoscitivi del territorio anche avvalendosi delle più recenti ed innovative tecnologie e strumentazioni di rilevamento digitale tipo il laser scanner 3D. Questo processo (in cui in maniera integrata si ottiene il parere del Comitato speciale del CSLPP, si svolge l'eventuale dibattito pubblico, si avvia il procedimento di VIA, si effettua la verifica preventiva dell'interesse archeologico e si svolge la conferenza di servizi) è finalizzato a garantire l'effettiva cantierabilità dell'opera, grazie ad una rigorosa verifica di ottemperanza alle prescrizioni impartite sul progetto prima dell'avvio della fase di affidamento.

Un elemento di rilievo introdotto è il DIP (Documento di Indirizzo alla Progettazione), redatto dal RUP della Stazione Appaltante prima dell'affidamento della redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, sia in caso di progettazione interna che di progettazione esterna all'amministrazione. Il DIP disciplina la redazione del PFTE e indica i requisiti prestazionali che dovranno essere perseguiti dalle strategie progettuali, come - a titolo di esempio - gli obiettivi da perseguire, i requisiti tecnici di progetto, i livelli di progettazione da sviluppare con i relativi elaborati grafici descrittivi, le specifiche tecniche dell'intervento previsto e i limiti finanziari da rispettare.

Importante è anche l'introduzione della verifica progettuale preventiva di primo livello sul PFTE, di natura sostanziale, al fine di semplificare l'*iter* autorizzativo. Solo in seguito all'ottenimento dei pareri dei soggetti competenti, il progetto, eventualmente modificato

e/o integrato, viene sottoposto alla verifica preventiva ai sensi dell'art. 26 del Codice e successivamente a validazione, ai sensi del comma 8 del medesimo articolo.<sup>6</sup>

## 99. IN QUALI CIRCOSTANZE È OBBLIGATORIO RICHIEDERE IL PARERE AL DIPE E ALLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (RGS)?

La richiesta di parere al DIPE, da eseguirsi contestualmente anche al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è obbligatoria per i progetti in PPP di interesse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di importo superiore a 10 milioni di euro.

In particolare, il decreto legge n. 36 del 2022, convertito con modifiche dalla legge n. 79 del 2022, ha previsto - nell'ambito delle *“Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”* di cui all'articolo 18-bis, comma 3 - l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici interessate a sviluppare progetti di PPP di importo superiore a 10 milioni di euro di richiedere un parere preventivo, non vincolante, a DIPE e RGS, preliminare alla dichiarazione di fattibilità della relativa proposta di PPP da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, al fine della preliminare valutazione della corretta impostazione di tali progetti, in particolare rispetto all'allocazione dei rischi e alla contabilizzazione.

La norma si applica a tutte le operazioni di PPP, di cui agli artt. 180 e seguenti del Codice, finanziati in tutto o in parte con fondi PNRR. La norma esclude dalla sua applicazione le concessioni autostradali e le procedure che prevedono l'espressione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS). Per tutte le operazioni non finanziate, in tutto o in parte con fondi PNRR, resta in vigore il quadro normativo previgente. Il parere di cui all'art. 18-bis della legge 29 giugno 2022 n. 79 si affianca e non sostituisce l'obbligo a carico delle pubbliche amministrazioni di invio al DIPE e alla RGS del contratto di PPP, ai fini del monitoraggio e della verifica ex post sull'impatto sui saldi di finanza pubblica, né le competenze del DIPE in termini di affiancamento e di assistenza tecnica durante tutto l'iter procedurale, ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

---

<sup>6</sup> Di seguito è indicato il link alle linee guida: <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2021-08/Linee%20Guida%20PFTE.pdf>

**100. QUALE DOCUMENTAZIONE DEVE ESSERE INVIATA AL DIPE E ALLA RGS PER IL PARERE OBBLIGATORIO E QUALI SONO I TEMPI DI RISPOSTA?**

La richiesta del parere obbligatorio (cfr. domanda 99) da parte dell'amministrazione aggiudicatrice interessata è sottoscritta dall'organo di vertice della stessa ed è inviata al DIPE e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, allegando il progetto di fattibilità tecnico-economica della proposta, la bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato e con formule visibili, la matrice dei rischi e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché ogni ulteriore documentazione ritenuta utile per la formulazione di un parere.

Il parere è emesso dal DIPE di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro i quarantacinque giorni dalla definizione della richiesta.



**ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI IMPIEGATE NELLA PUBBLICAZIONE**

ACB - Analisi Costi-Benefici

AFF – Analisi di Fattibilità Finanziaria

Codice – “Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture” ex D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.

CE - Conto Economico

CF – *Cash Flow* o flussi di cassa

CIPRESS - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile

DIPE – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica

DSCR - *Debt Service Cover Ratio*

LLCR - *Loan Life Cover Ratio*.

NARS - Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità

PEF - Piano Economico Finanziario

PF - *Project Financing*

PFTE – Progetto di Fattibilità tecnico economica

PSC - *Public Sector Comparator*

PPP – Partenariato Pubblico Privato

PNRR – Piano nazionale di ripresa e resilienza

PNC - Piano Nazionale Complementare

Regolamento – “*Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*” ai sensi del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207

RGS – Ragioneria Generale dello Stato

SAL - Stato Avanzamento Lavori


SP – Stato Patrimoniale

SPV - *Special Purpose Vehicle* o Società di progetto

TIR – Tasso Interno di Rendimento

VAN – Valore Attuale Netto

VfM - *Value for Money*



**Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica  
Via della Mercede 9  
00187 - Roma  
web: [www.programmazioneeconomica.gov.it](http://www.programmazioneeconomica.gov.it)**