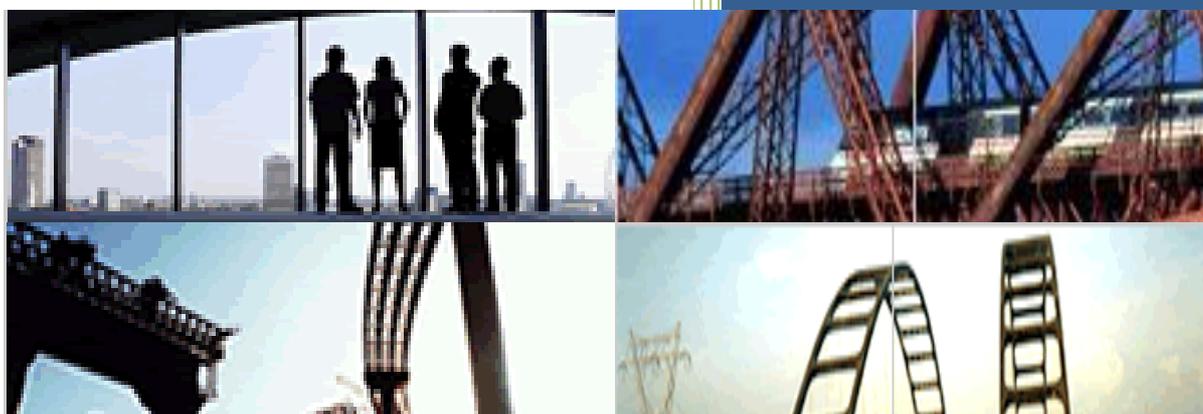


2025

Orizzonte PPP - n. 1

Notizie e approfondimenti su PPP e *Project Finance*
quadrimestrale



Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica
Economica

gennaio – aprile 2025

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

Sommario

PPP: tra attualità e prospettive

di Alessandro Morelli – Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri

Notizie

- Contratti a prestazione energetica, in vigore i nuovi criteri ambientali minimi
- Nuovo Gaslini: avviato il cantiere del monoblocco “Padiglione Zero”
- Alla CGUE la prelazione in favore del promotore nelle operazioni di PF
- *Project financing* e disciplina generale del procedimento amministrativo
- Hybrid PPP: per un’accessibilità economica e sociale
- PNRR per la migrazione delle PPAA sul Polo Strategico Nazionale
- Correttivo al Codice dei Contratti: le novità in tema di Partenariato Pubblico-Privato

Approfondimenti

- La nuova Finanza di Progetto (S. Lucattini e L. Grossi)
- Itas 6 nel contesto del sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual* (S. Brischetto e C. Regoliosi)

Orizzonte PPP: l'iniziativa del DIPE

La diffusione di un'adeguata cultura del Partenariato Pubblico Privato è decisiva per l'efficace utilizzo di questo importante strumento da parte delle Amministrazioni Pubbliche, tenuto conto che il medesimo risulta strategico per lo sviluppo degli investimenti e la realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità a vantaggio dei cittadini, grazie alla creazione di un rapporto sinergico con gli operatori privati. È indubbio, infatti, che tali forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati forniscano significativi benefici sia per le Amministrazioni pubbliche sia per gli utenti dei servizi, in quanto assicurano, *ex multis*, l'efficacia nella gestione, la qualità dei servizi, il trasferimento del rischio dal pubblico al privato ed il superamento dei vincoli della spesa pubblica. La possibilità di individuare una fonte alternativa e concorrente di sostegno agli investimenti rispetto a quella proveniente dalla mano pubblica risulta, pertanto, particolarmente auspicabile in un Paese come l'Italia, notoriamente caratterizzato da notevoli esigenze infrastrutturali, nonché coerente con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma quarto, della Costituzione.

Alla realizzazione della prefata finalità di diffusione di un'adeguata cultura del Partenariato Pubblico Privato contribuisce significativamente il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), che, anche nel nuovo contesto normativo delineato dal Codice dei contratti pubblici, così come perfezionato dal decreto legislativo del 31 dicembre 2024, n. 209, costituisce non solo il punto di riferimento per gli enti concedenti in materia di PPP, ai quali fornisce il proprio supporto tecnico, giuridico-legale ed economico-finanziario, ma anche il soggetto propulsore per la promozione e la diffusione dei modelli e delle migliori prassi in tema di PPP, attraverso iniziative di formazione, informazione e comunicazione.

In tale contesto nasce *Orizzonte PPP*, pubblicazione *on line* che mira, in aderenza alla *mission* affidata al Dipartimento che ho l'onore di coordinare, a fornire informazioni rilevanti e analisi trasversali dedicate a questioni di interesse in materia di PPP nonché finalizzate allo sviluppo di opere e servizi di pubblica utilità, nel dichiarato intento di diffondere, attraverso uno strumento informativo agile e liberamente disponibile, la cultura del PPP, quale insieme di principi, regole e strumenti necessari affinché le amministrazioni pubbliche e gli operatori di settore possano condividere linguaggi e approcci utili alla definizione e allo sviluppo di iniziative comuni che presentino un equilibrato bilanciamento tra interessi pubblici e privati.

Nell'auspicare che *Orizzonte PPP* possa costituire un'iniziativa utile per rendere il partenariato pubblico privato uno strumento di ampia diffusione a supporto dello sviluppo del Paese, auguro a tutti una buona lettura.

Il Capo Dipartimento

Bernadette VECA

Presentazione

Questa nuova pubblicazione di notizie e approfondimenti su PPP e Project Finance ha cadenza quadrimestrale ed è resa liberamente disponibile sul sito istituzionale del DIPE.

La struttura della rivista è caratterizzata da un articolo “*di apertura*”, a cura di istituzioni e personalità operanti nell’ambito del PPP, e da due sezioni curate dalla struttura tecnica di esperti a supporto del DIPE e del NARS specificatamente dedicate, rispettivamente, alle notizie di interesse su progetti, procedure, finanziamenti, decisioni della giurisprudenza, studi, esperienze derivanti dall’estero e ad approfondimenti tecnici di natura giuridica, tecnica ed economico-finanziaria sul partenariato pubblico privato nonché lo sviluppo di analisi svolte per casi operativi rispetto ai quali il DIPE abbia fornito supporto tecnico.

Il primo numero si apre con un articolo del Sen. Alessandro Morelli - Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega al coordinamento della politica economica, investimenti pubblici e PPP - sull’attualità e le prospettive del partenariato pubblico privato e sul ruolo del DIPE.

Le notizie trattate spaziano dalle novità sul PPP nel Decreto Correttivo al Codice dei contratti, ai criteri ambientali minimi per gli *EPC*, dall’avvio dei cantieri per il Padiglione Zero dell’ospedale Gaslini, ai modelli di *hybrid PPP* della *World Bank*, passando per alcune decisioni del Giudice Amministrativo per la finanza di progetto e alle novità per la migrazione dei dati sul Polo Strategico Nazionale sviluppato in concessione.

Certo che i lettori troveranno argomenti di interesse tra i temi trattati, segnalo infine i due approfondimenti, di stringente attualità, relativi alla nuova procedura di affidamento in Finanza di progetto e allo *standard* contabile ITAS-6 per i servizi in concessione.

Il Coordinatore PPP

Marco TRANQUILLI

PPP: tra attualità e prospettive

di Alessandro Morelli

Il partenariato pubblico privato è un importante strumento a disposizione delle Amministrazioni pubbliche su cui l'attuale Governo ha destinato una solida attenzione tanto da rinnovarlo sia nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici quanto nel Correttivo al Codice del 31 dicembre scorso.

L'obiettivo è rendere più efficiente ed efficace la collaborazione tra soggetti pubblici e *partner* privati per la realizzazione di nuovi investimenti, infrastrutture, servizi ai cittadini di livello nazionale, regionale o locale.

Per farlo è necessario avere norme e strumenti istituzionali che garantiscano, da un lato, il perseguimento del pubblico interesse nella fornitura di servizi e nella costruzione di opere nel rispetto dei principi di economicità e tutela delle finanze pubbliche e, dall'altro, l'interesse privato ad una congrua remunerazione per le prestazioni fornite.

Il nuovo quadro normativo ed istituzionale, introdotto nel 2023 e assestato a fine 2024, si muove esattamente in questa direzione, rispondendo anche alle istanze di matrice europea di maggior trasparenza e concorrenza alla base delle diverse procedure che consentono l'affidamento a soggetti privati delle operazioni di PPP.

Il partenariato pubblico privato, per le sue caratteristiche di cooperazione di lungo periodo tra enti concedenti e operatori economici e di flessibilità operativa nel corso della gestione, costituisce uno strumento che può essere cruciale nella realizzazione di opere e nella fornitura di servizi, soprattutto al crescere della complessità e della varietà degli elementi che vanno a comporre il progetto alla base del PPP.

Oltre alle risorse, si tratta di mobilitare conoscenze e competenze del privato che si affianchino a quelle del pubblico, per attivare una sinergia positiva che garantisca investimenti con tempi e costi certi e assicuri qualità e innovazione nelle modalità di gestione del servizio con la migliore ripartizione possibile dei rischi tra le parti. Come noto, il ricorso al partenariato pubblico-privato consente, infatti, di affiancare alla PA una serie di figure dotate di approccio manageriale con competenze specialistiche tecniche, economiche e giuridiche necessarie per affrontare l'ideazione, la realizzazione e la gestione dei progetti mettendo in questo modo a disposizione delle amministrazioni, seppur indirettamente, le migliori competenze presenti sul mercato.

Tuttavia, di fronte a progetti di particolare complessità, lavorare esclusivamente sul piano giuridico-istituzionale non basta.

Per favorire la diffusione dello strumento del partenariato per lo sviluppo degli investimenti e la realizzazione di servizi pubblici è fondamentale, da un lato, diffondere una adeguata "cultura del PPP" attraverso iniziative di formazione, informazione e comunicazione istituzionale per comuni, enti locali e regioni, ma anche per le amministrazioni centrali; dall'altro lato, è necessario fornire alle Amministrazioni pubbliche - di ogni ordine e grado - un supporto tecnico adeguato, nonché linee guida, buone prassi e schemi tipo per i contratti di PPP, che possano semplificare i rapporti tra PA e operatori economici.

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri è il soggetto istituzionalmente competente all'attuazione delle attività di promozione e adozione efficace del PPP sulla base del ruolo specificamente attribuito dalle disposizioni normative in materia.

Nel corso del 2024 il DIPE, sia autonomamente, sia nell'ambito delle attività di coordinamento del NARS, nonché di supporto del NARS al CIPESS si è espresso attraverso pareri, obbligatori o facoltativi, richiesti dagli enti concedenti per progetti aventi un controvalore di nuovi investimenti pari a circa 600 milioni di euro, in una molteplicità di ambiti che vanno dal settore portuale all'efficienza energetica dei teatri.

Si tratta, ovviamente, di attività espletate in una fase di cambiamento e assestamento del nuovo quadro istituzionale, delineato dal Codice dei contratti pubblici e consolidato dal decreto Correttivo, che peraltro si è preoccupato di rafforzare il ruolo del DIPE nell'ambito del partenariato pubblico-privato, ad esempio individuandolo come soggetto istituzionale cruciale per la predisposizione e approvazione di contratti tipo in materia, in coordinamento con le altre principali istituzioni del PPP, come l'ANAC, la Ragioneria Generale dello Stato e le Autorità di regolazione di settore.

Proprio dal continuo e costruttivo rapporto tra tutte le istituzioni preposte alla promozione, valutazione e controllo dei PPP, deve partire il cambio culturale che approcci con **fiducia** verso lo strumento viste le sue caratteristiche innovative anche dal punto di vista normativo. La **fiducia** nei confronti di amministrativi ed amministratori oltre che negli operatori economici deve essere il punto di partenza per istituzioni che intendano perseguire un obiettivo di miglioramento della qualità della vita dei cittadini grazie a opere e servizi pubblici maggiormente performanti, più efficienti e meno costose non tralasciando il ruolo di controllo e verifica di potenziale dolo che, chiaramente, va pesantemente punito.

Anche grazie ad iniziative come quella di questa rivista quadrimestrale "Orizzonte PPP", il DIPE sta potenziando l'attività di promozione e diffusione dei modelli del PPP presso le Pubbliche Amministrazioni. In questa direzione il DIPE renderà a breve disponibili le FAQ (*Frequently Asked Questions*) del 2025: 100 domande e 100 risposte sul partenariato pubblico privato, a valle del decreto Correttivo, saranno infatti consultabili sul sito istituzionale del DIPE. Inoltre, saranno pubblicati i risultati sull'attività di monitoraggio del partenariato - di competenza del Dipartimento - svolta per fornire al mercato elementi di sintesi di rilievo del settore.

Al fine di rendere tangibili i possibili risultati del PPP, saranno poi indicati sul sito istituzionale del DIPE, in una apposita sezione dedicata, casi studio ed esempi di operazioni realizzate in partenariato. Non ultimo, infine, nello spirito di dare massimo impulso allo strumento, saranno organizzate importanti iniziative di formazione sul PPP relative al nuovo quadro regolamentare, e oltre che approfondimenti operativi, rivolte ai RUP e a tutti gli operatori della PA interessati, anche per il tramite di collaborazioni istituzionali allo scopo dedicate.

Notizie

Contratti a prestazione energetica, in vigore i nuovi criteri ambientali minimi

Il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica 12 agosto 2024, in vigore dal 27 dicembre 2024, ha introdotto nuovi criteri ambientali minimi (CAM) per l'affidamento integrato di un contratto a prestazione energetica (EPC) di servizi energetici per i sistemi edifici-impianti (CAM EPC), abrogando il decreto ministeriale 7 marzo 2012 (che in precedenza regolava i criteri da inserire nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione per l'acquisto di servizi energetici per gli edifici). Il citato D.M. 12 agosto 2024 fornisce alcune indicazioni in merito alle specifiche tecniche, ai criteri premianti e alle clausole contrattuali del servizio elettrico e del servizio termico da affidare attraverso contratti di realizzazione e gestione degli

asset EPC caratterizzati, oltre che dalla garanzia di risultato, anche da un finanziamento significativo a carico del privato e dall'assunzione dei correlati rischi operativi da parte del Concessionario privato.

Ai sensi dell'art. 57, comma 2, del D.Lgs. n. 36/2023, le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nel decreto in oggetto vanno obbligatoriamente osservate nell'esecuzione del contratto, mentre gli Enti Concedenti assumono i criteri premianti nella stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (ai sensi dell'art. 108, commi 4 e 5, dello stesso D.Lgs. n. 36/2023 e s.m.i.). Va osservato, inoltre, che tutti i CAM di cui al decreto in argomento sono da

intendersi integrativi, per gli aspetti ambientali, rispetto ai vigenti requisiti tecnici od obblighi normativi (derivanti da Regolamenti europei o norme nazionali).

È infine prevista la possibilità di deroga all'applicazione dei CAM in questione previa attestazione, ad opera di un Esperto in Gestione dell'Energia (EGE) opportunamente certificato, della preminenza, rispetto ai benefici conseguibili, del costo dell'investimento previsto all'interno dell'EPC-servizio in un ciclo di vita pari al tempo di ritorno dello stesso investimento, calcolato ai sensi della norma UNI CEI EN 17463 (*"Valutazione degli investimenti relativi ad interventi nel settore energetico"*).

Nuovo Gaslini: avviato il cantiere del monoblocco "Padiglione Zero"

La concessione per la progettazione, costruzione e gestione del nuovo ospedale pediatrico Gaslini di Genova è in piena attività realizzativa, stante l'avvio del cantiere del monoblocco "Padiglione Zero", edificio all'avanguardia progettato secondo i principi dello *Smart Green Building*.

Il contratto di concessione, affidato ai sensi del previgente Codice dei contratti pubblici e stipulato nell'ottobre del 2023, ha ad oggetto la realizzazione, *ex novo*, del padiglione ospedaliero e la manutenzione straordinaria di altri padiglioni deputati ad attività sanitaria e a servizi complementari nel sedime dell'ospedale genovese, oltretutto la gestione dei servizi di *hard*

facility management, compresa la fornitura dei vettori energetici.

Il nuovo fabbricato, strutturato funzionalmente su più livelli, si integrerà con gli edifici esistenti ed ospiterà tutte le funzioni di emergenza, urgenza ad elevata intensità assistenziale e chirurgica per i bambini, garantendo in questo modo massima efficienza operativa e un'ottima qualità assistenziale.

Il Padiglione Zero conterrà 219 posti letto, incluse 12 sale operatorie e 5 sale parto (una con parto in acqua). Complessivamente, la struttura ospedaliera del nuovo Gaslini offrirà 475 posti letto distribuiti relativi a degenza ordinaria, *day hospital*, *day surgery* e posti letto tecnici (come dialisi e culle del

Nido). Oltre al Padiglione Zero, saranno ristrutturati 5 edifici esistenti per diverse funzioni (media e bassa intensità, ricerca, morgue) e, in futuro, altri 5 saranno riqualficati per attività socio-sanitarie, didattiche e di accoglienza. Sono previsti anche una serie di ulteriori servizi come un *campus* universitario, un asilo aziendale, una foresteria, attività commerciali e spazi per lo sport e la riabilitazione motoria. Un progetto ambizioso, fortemente orientato alla sostenibilità ambientale e al benessere della comunità con l'obiettivo di modernizzare l'istituto ospedaliero trasformandolo in una "Città della Salute".

Alla CGUE la prelazione in favore del promotore nelle operazioni di PF

Consiglio di Stato, Sez. V, ord. 25 novembre 2024, n. 9449 (Pres. De Nictolis - Est. Molinaro)

Con l'ordinanza in rassegna la V Sezione del Consiglio di Stato ha sollevato una questione per rinvio pregiudiziale alla CGUE (art. 267 del TFUE) in relazione alla disciplina nazionale che consente al promotore, nelle operazioni di *project financing*, di esercitare il diritto di prelazione anche laddove non sia risultato aggiudicatario all'esito della gara avente ad oggetto il progetto di fattibilità approvato dall'Amministrazione (art. 183, co. 15, del D.lgs. 50 del 2016).

L'ordinanza in commento è stata resa in relazione a una vicenda per la quale risulta *ratione temporis* applicabile il 'Codice 50 del 2016' ma presenta evidenti profili di attualità in quanto forme di

prelazione in favore del promotore sono previste anche nell'attuale testo dell'art. 193, co. 12, del 'Codice' 36 del 2023 (nel testo sostituito ad opera del 'Decreto correttivo' n. 207 del 2024). I Giudici di Palazzo Spada osservano che la 'Direttiva concessioni' n. 2014/23/UE non contempla (ma neppure vieta in modo espresso) il meccanismo della prelazione. Pur non negando che tale meccanismo possa avere una sua *ratio* di fondo (ad es., al fine di favorire attraverso misure premiali la libertà di impresa e la presentazione di idee innovative), il Collegio dubita che lo stesso possa risultare pienamente compatibile con le norme e i principi del diritto UE (e, *in primis*, con la Dir. 2014/23/UE e i principi di libertà di stabilimento

e di prestazione dei servizi). In particolare, emergono dubbi in ordine alla garanzia di aggiudicazione offerta al promotore, pur se l'offerta migliore sia stata presentata da altro candidato e sul fatto che tale incondizionato favor sia garantito anche in assenza di proposte dal carattere particolarmente innovativo.

Si osserva, infine, che il PNRR italiano (con la milestone 'M1C1-73-quinquies Riforma 1.10') ha fissato, appunto, l'obiettivo di rimodulare l'istituto del *project financing* nell'ottica di incrementare l'efficienza degli affidamenti e promuovere la contendibilità delle concessioni, anche al fine di evitare che la clausola di prelazione possa essere utilizzata in funzione anti concorrenziale.

Project financing e disciplina generale del procedimento amministrativo

TAR Umbria, Sez. I, sent. 6 marzo 2025, n. 260 (Pres. Ungari, Est. Daniele)

Con la sentenza in rassegna il TAR dell'Umbria, pur riaffermando il principio secondo cui alle procedure di *project financing* si applicano i principi generali in materia di procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241 del 1990 (in tal senso anche la delibera ANAC n. 329 del 2021), ha tuttavia evidenziato le oggettive peculiarità di tali procedure che comportano una modulazione nell'applicazione dei richiamati principi.

Il TAR dell'Umbria osserva che, pur dovendosi confermare la

generale applicabilità dei principi di cui alla legge generale sul procedimento alle operazioni di *project financing*, ciò non impedisce all'Amministrazione di adottare un *contrarius actus* laddove - rivalutata la questione - emergano elementi i quali scongiolino la realizzazione di un intervento già in precedenza dichiarato come di pubblico interesse.

Del resto, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha già chiarito che l'amministrazione ha pur sempre la facoltà di revocare la procedura di *project financing* prima della conclusione della gara e dell'aggiudicazione della concessione, senza che il

promotore dell'iniziativa possa vantare alcuna posizione tutelabile e, quindi, ottenere il risarcimento dei danni a titolo di responsabilità precontrattuale (sent. 196 del 2024). A maggior ragione tale diritto di ripensamento sarà esercitabile laddove - come nel caso in esame - la gara di cui all'articolo 183, cit. non sia stata neppure indetta.

In tali ipotesi - conclude il Collegio perugino - neppure sarà possibile per il promotore invocare il riconoscimento dell'indennizzo di cui al richiamato articolo 21-quinquies.

Hybrid PPP: per un'accessibilità economica e sociale

Nell'ottobre del 2024, la World Bank ha inteso porre in evidenza una modalità innovativa di Partenariato Pubblico Privato, denominato "ibrido", laddove si aggiungono alle situazioni ordinarie di PPP "i finanziamenti agevolati, anche attraverso la Banca mondiale. Questa struttura consente ai governi di sfruttare le competenze e le risorse del settore privato, riducendo al minimo i rischi finanziari e mantenendo bassi i costi".

Il punto cruciale dei PPP ibridi è proprio il viatico che il sostegno della World Bank può generare nell'accessibilità "economica" e "sociale" dell'infrastruttura e/o dei servizi. Sotto il profilo

"economico", il capitale privato, da un lato, sarebbe infatti attratto maggiormente in quanto alleggerito di alcuni rischi/tensioni di natura finanziaria e i governi, dall'altro, sarebbero così nelle condizioni di attrarre investimenti in settori in cui i finanziamenti pubblici potrebbero essere insufficienti.

Quanto all'accessibilità "sociale", inoltre, i PPP ibridi riducono i costi complessivi dei progetti attraverso il supporto finanziario concorrente, particolarmente vitale per quei paesi in via di sviluppo che devono far fronte a rigidi vincoli di bilancio, ma anche per quei governi che intendono perseguire progetti più

ambiziosi e possono farlo con maggiore fiducia. Da questo congiunto punto di vista, ben si comprende perché i PPP ibridi siano stati già implementati in vari settori in tutto il mondo. A titolo di esempio, la World Bank richiama (i) i progetti di trattamento delle acque reflue in India, migliorando i servizi igienico-sanitari e la salute pubblica per milioni di persone, (ii) il progetto idroelettrico del fiume Tina nelle Isole Salomone e (iii) in Costa d'Avorio, il progetto nel settore sanitario volto ad ampliare l'accesso pubblico a un'assistenza sanitaria di alta qualità.

Il PNRR per la migrazione delle PPAA sul Polo Strategico Nazionale

Nell'ambito della Missione 1.1, il Pnrr ha dato ulteriore impulso al processo di consolidamento del Polo Strategico Nazionale in attuazione della Strategia del Cloud Italia che, in sintesi, mira a realizzare il percorso di migrazione verso il *cloud* di dati e servizi digitali della Pubblica Amministrazione italiana. A partire dall'8 aprile 2025, è attivo infatti l'Avviso pubblico 1.1 "Infrastrutture digitali", che stanziava 150 milioni di euro a favore di 165 Amministrazioni pubbliche centrali per favorire la migrazione dei server fisici e macchine virtuali al PSN. Il finanziamento è rivolto in particolare ai Soggetti Pubblici presenti nell'elenco ISTAT che non hanno ricevuto finanziamenti nei precedenti bandi della Misura 1.1 e alle Amministrazioni Centrali che possono accedere al bando accettando il contributo in regime «*De Minimis*», nel rispetto dunque del limite massimo di 300.000

euro complessivi nell'arco di tre anni. Alla stregua di quanto sopra, nell'ambito della Misura 1.2 "Abilitazione al cloud per le PA locali", è stato pubblicato un ulteriore avviso (con scadenza il 13 giugno 2025), con uno stanziamento di 70 milioni di euro, per favorire la migrazione nel cloud nazionale anche di Province, Città metropolitane e Liberi consorzi comunali.

Con queste misure si vuole dunque rafforzare il processo di migrazione dei server della PA italiana centrale e locale nel PSN e raggiungere l'obiettivo di avere 280 amministrazioni migrate con almeno il 40% dei servizi entro giugno 2026 secondo il target Pnrr.

Il PSN, vale la pena di ricordare, è stato avviato con un affidamento per la realizzazione e la gestione dell'infrastruttura ricorrendo alla modalità del Partenariato Pubblico Privato. Il contratto è stato stipulato nell'agosto 2022 tra il Dipartimento per la

trasformazione digitale e la società Polo Strategico Nazionale S.p.A., partecipata da TIM, Leonardo, CDP Equity e Sogei, formulatrice della proposta di progetto e che ha esercitato il diritto di prelazione. In termini di risultati ottenuti, in virtù anche del forte contributo dato dalle risorse del Pnrr, ad oggi risultano migrate nel PSN oltre 470 pubbliche amministrazioni. Un dato peculiare è rappresentato dal fatto che oltre 130 amministrazioni sono relative a ospedali e Asl, segnale di una consapevolezza diffusa circa l'importanza che il processo di digitalizzazione e di sicurezza dei dati critici riveste in questa fase storica anche in settori più specifici. Rispetto al totale delle Pubbliche Amministrazioni migrate, oltre 450 hanno già avviato il processo di migrazione dei servizi su infrastrutture *cloud*, circa 320 hanno migrato almeno un servizio, mentre più della metà risultano *full migrated*.

Correttivo al Codice dei Contratti: le novità in tema di Partenariato Pubblico-Privato

Dal 31 dicembre 2024 sono in vigore le “Disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36” contenute nel d. lgs. n. 209/2024. Il Correttivo ha introdotto significanti novità in materia di PPP, rispondendo a esigenze di maggiore chiarezza e competitività nonché di ulteriore adeguamento della disciplina nazionale agli impegni assunti con il PNRR.

Fra le principali vi è l’espressa previsione per cui il PPP di tipo contrattuale comprende, fra l’altro, le figure della concessione, anche nelle forme della finanza di progetto (art. 174).

Si introduce, poi, un unico parere - obbligatorio e non vincolante - per tutti i progetti di PPP di importo pari o superiore a 50 milioni di euro, che siano di interesse statale oppure finanziati con contributo a carico dello Stato, qualora non già soggetti al parere del CIPESS (articolo 175, comma 3); il parere è ora reso dal Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).

In tema di monitoraggio, inoltre, il comma 7, dell’art. 175, prevede

oggi che gli enti concedenti siano tenuti a trasmettere le informazioni sui contratti stipulati aventi per oggetto la realizzazione di opere o lavori e che tale adempimento (per mezzo del portale <https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp>) costituisca condizione di efficacia degli stessi contratti.

Con riguardo alla standardizzazione contrattuale è stato aggiunto un nuovo comma 9-bis, nel medesimo art. 175, che rafforza le competenze del DIPE, il quale, di concerto con l’ANAC e con il MEF (RGS), ha infatti, oggi, la competenza ad approvare contratti-tipo in materia di partenariato pubblico privato.

In tema di rischio operativo (articolo 177, comma 3) è stato poi meglio precisato che tale rischio, rilevante ai fini della qualificazione dell’operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori esterni, non soggetti al controllo delle parti, non rilevando i rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell’operatore economico o a causa di forza maggiore.

Le novità più significative sono, in ogni caso, sulla finanza di progetto (art. 193, integralmente sostituito: si veda in proposito anche l’approfondimento di seguito dedicato). Si prevede - in sintesi - formalizzando una prassi già diffusa, la possibilità di una manifestazione di interesse preliminare, attraverso la quale gli aspiranti promotori possono richiedere all’ente concedente dati ed informazioni per la presentazione della proposta (comma 2). Si introduce un Progetto di fattibilità dal contenuto semplificato (comma 3); coerentemente è stato inserito un nuovo comma 6 bis nell’allegato I.7 al Codice che descrive ora un “progetto di fattibilità per la finanza di progetto” più snello rispetto al PFTE. Si inserisce, infine, la previsione di una fase preliminare di valutazione comparativa tra le proposte pervenute (commi 3 - 7), la quale precede l’attribuzione del diritto di prelazione.

A livello di diritto intertemporale, il nuovo art. 225-bis prevede, al comma 4, che le disposizioni di cui all’articolo 193, di cui sopra, non si applicano ai procedimenti di finanza di progetto in corso.

Approfondimenti

La nuova Finanza di Progetto

di Lisa Grossi e Simone Lucattini

1. PPP e Project financing

La nozione di partenariato pubblico-privato accolta dall'art. 174 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) è ancor oggi imperniata sui quattro elementi individuati fin dal Libro verde del 2004 ("Libro Verde relativo a partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni"): 1) rapporto collaborativo di lunga durata tra Ente concedente e operatore privato; 2) finanziamento almeno in parte privato (proveniente "in misura significativa" da risorse private, precisa l'art. 174, comma 1, lett. b); 3) ruolo della pubblica amministrazione di controllo e coordinamento in vista del raggiungimento di fini d'interesse pubblico; 4) trasferimento del rischio sul privato, che - come chiarito dalla giurisprudenza - "costituisce il presupposto essenziale e distintivo del contratto di partenariato pubblico-privato" al punto che è da ritenersi "nullo per illiceità della causa ... il contratto nel quale non sia traslato in capo al privato il rischio operativo connesso alla gestione, in contrasto con lo schema negoziale del project financing e, più in generale, con le regole in materia di concessioni" (Tar Liguria, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 8; Tar Lazio, Sez. II, 1° ottobre 2024, n. 17010; sull'allocazione del rischio nel PPP, vedasi M. Tranquilli, *Digitalizzazione, tecnologie e gestione del rischio nel PPP*, in R. Cohen - M. Lombardo - M. Percoco - M. Tranquilli (a cura di), *Il Partenariato Pubblico- Privato: Nuovi Orizzonti*, Parma, 2025, p. 70 ss.).

Due appaiono i principali connotati della nozione di partenariato contenuta nel Codice: *in negativo*, la rinuncia ad ogni tassonomia o tipizzazione per cui il partenariato viene generalmente definito, fin dal comma 1 dell'art. 174, come un'"operazione economica": il PPP, quindi, come mera "etichetta definitoria" (C. Contessa, *PPPC: modello generale*, in *Trattato sui contratti pubblici*, V, *Concessioni di lavori e servizi partenariati precontenzioso e contenzioso*, diretto da M.A. Sandulli- R. De Nictolis, Milano,

2019, p. 207) di forme contrattuali atipiche accomunate dalla collaborazione tra pubblica amministrazione e operatori privati nello svolgimento di attività dirette al perseguimento di interessi pubblici meritevoli di tutela; *in positivo*, la spinta impressa dal principio del risultato (art. 1), che costituisce il canone ermeneutico dell'intero Codice (art. 4): va così letto il riferimento al "risultato di interesse pubblico" (art. 174, comma 1, lett. a) perseguito attraverso il partenariato, avvalendosi delle capacità finanziarie, realizzatrici e gestorie dei privati (art. 174, comma 1, lett. b) e c). In concreto, nel PPP il *partner* pubblico è infatti chiamato a definire gli obiettivi da raggiungere in termini d'interesse pubblico, mentre il *partner* privato viene coinvolto nelle fasi di progettazione, finanziamento, realizzazione e attuazione, dell'opera, al fine di *far beneficiare gli enti pubblici concedenti (definiti dal comma 2 dell'art. 174) del complessivo know how delle imprese private, nonché delle loro capacità finanziarie in un quadro di generale "difficoltà dell'amministrazione di reperire risorse necessarie ad assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività"* (Cons. St., Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1).

In tale ambito si inserisce il *project financing*, o finanza di progetto, che costituisce una intensa sinergia tra pubblico e privato, mediante la quale il privato finanzia, in modo totale o parziale, la realizzazione di un'opera pubblica senza garanzia del recupero dell'investimento, che dipende dall'introito derivante dallo sfruttamento dell'opera stessa e/o dalla fornitura del servizio reso attraverso di essa. Per definire la finanza di progetto, quale tecnica finanziaria, ancora attuale appare la definizione di K.P. Nevitt (*Project financing*, trad. it. P. De Sury, Roma, 1988, p. 3): "il *Project Financing* consiste in un'operazione di finanziamento di una particolare unità economica, nella quale un finanziatore fa affidamento, sin dallo stadio iniziale, sul flusso di cassa (*cash flow*) e sugli utili dell'unità economica in oggetto, come la sorgente di fondi che consentirà il rimborso del prestito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale del prestito". Fondamentale è, in altri termini, la redditività dell'intrapresa, i profitti che può generare e, quindi, la sua capacità di autofinanziarsi (elementi, questi, che vanno valutati con scrupolo e competenza). Strumento essenziale (tanto da essere configurato quale obbligatorio, per i contratti sopra soglia, dall'art.

194 del Codice del 2023) è, perciò, la c.d. società di scopo - in grado di isolare il progetto dal patrimonio dei suoi promotori - per produrre, appunto, tramite la gestione dell'opera, proventi in grado di ripagare l'iniziativa. Lo scopo è, dunque, quello di dare impulso al settore delle opere e servizi pubblici attraverso il ricorso a capitali privati, senza gravare sulle risorse pubbliche. Come evidenziato da ultimo dalla Relazione illustrativa al c.d. Correttivo al Codice (d. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209), del resto, la finanza di progetto *"ha assunto un ruolo di crescente importanza nell'ordinamento interno, offrendo una terza via, rispetto alla dicotomia tra finanziamento delle opere a totale carico dell'amministrazione o ricorso esclusivo al mercato, grazie all'utilizzo di forme di cofinanziamento pubblico-privato, attuate in coerenza con la capacità di programmazione di ciascun ente pubblico"*.

2. Il nuovo art. 193 e le novità del Correttivo in tema di project financing

Al di là della modifica - di mero coordinamento normativo - inserita nel comma 3 dell'art. 174 (disposizione che, come detto, definisce la nozione di partenariato pubblico-privato), con la quale si è precisato che il partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale comprende, tra le altre, la figura della concessione, anche nelle *"forme della finanza di progetto"*, il Correttivo ha, soprattutto, interamente riscritto l'art. 193 che riguarda specificamente la finanza di progetto quale procedura di affidamento di una concessione o altro PPP basata su una proposta privata (l'articolo è rubricato *"Procedura di affidamento"*).

Si precisa sin d'ora che il nuovo art. 225 bis del Codice, contenente ulteriori disposizioni transitorie riguardanti la specifica disciplina della finanza di progetto così come novellata dal Correttivo, prevede, al comma 4, che le nuove disposizioni di cui all'art. 193 non si applichino ai procedimenti di finanza di progetto in corso. Si intende per tali *"le procedure per le quali è stata presentata da un soggetto promotore una proposta di fattibilità per la realizzazione di interventi mediante finanza di progetto" alla data del 31 dicembre 2024 o per le quali, alla medesima data, "l'Ente concedente ha pubblicato avvisi di sollecitazione ai privati a farsi promotori di iniziative volte alla realizzazione di progetti inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato"*.

Ciò detto, nel seguito i principali contenuti innovativi apportati dal Correttivo sul tema.

L'art. 193 del Codice, nella versione vigente a far data dal 31 dicembre 2024, individua al comma 1 le due principali tipologie di procedure di affidamento tramite finanza di progetto entrambe basate su una proposta formulata da un operatore economico privato e, come tali, alternative alla procedura a *"iniziativa pubblica"* disciplinata dagli artt. 182 ss del Codice (nella quale l'Ente concedente pone a base di gara un progetto di fattibilità dal medesimo predisposto).

Le anzidette due tipologie di procedure di cui all'art. 193 del Codice si differenziano fra di loro per il fatto che, nella prima tipologia (alla quale sono dedicati i commi 2-7 dell'art. 193), la proposta privata viene formulata spontaneamente (*"anche per proposte non incluse nella programmazione del partenariato pubblico-privato"*) e, nella seconda tipologia (alla quale sono dedicati i commi 16 e 17 dell'art. 193), la proposta viene formulata su sollecitazione (*"iniziativa"*) dell'Ente concedente mediante avviso pubblico, per le proposte incluse, invece, nella programmazione triennale.

Con riferimento alla prima tipologia di procedura, relativa alla proposta privata spontanea, il comma 2 positivizza la prassi - già diffusa - della formulazione da parte dell'operatore economico, propedeutica alla formalizzazione di una proposta, di una preliminare manifestazione di interesse, corredata dalla richiesta di informazioni e dati necessari per la predisposizione della proposta stessa. In base al comma 2, qualora l'Ente concedente comunichi all'operatore economico la sussistenza di un interesse pubblico preliminare all'elaborazione di tale proposta, a quest'ultimo verranno trasmessi i dati e le informazioni richieste, che, al fine di evitare asimmetrie informative, saranno, altresì, messi a disposizione di tutti gli interessati tramite la pubblicazione nella sezione *"Amministrazione trasparente"* del sito istituzionale, per consentire ad altri eventuali operatori di presentare, a loro volta, le proprie proposte.

Sempre con riferimento alla prima tipologia di procedura (quella basata su una proposta formulata spontaneamente dall'operatore economico privato) i commi 3, 4 e 5 dell'art. 193 disciplinano i contenuti di tale proposta: nella stessa deve essere incluso il progetto di fattibilità, dai contenuti semplificati rispetto al testo previgente, predisposto secondo l'art. 6 bis dell'Allegato I.7, nonché l'indicazione dei requisiti generali e speciali del promotore. In ossequio al

principio di trasparenza, le proposte presentate devono essere pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'Ente che provvede, altresì, ad indicare un termine per la presentazione di proposte relative allo stesso intervento da parte di altri operatori economici.

Ai sensi del nuovo comma 5 dell'art. 193, l'Ente, all'esito di una valutazione comparativa, sulla base di criteri che tengano conto della fattibilità delle proposte e della corrispondenza dei progetti e dei relativi piani economico-finanziari ai fabbisogni dell'Ente medesimo, individua una o più proposte da mettere quale proposta/proposte di pubblico interesse "da sottoporre alla procedura di valutazione di cui al successivo comma 6".

L'Ente concedente, ai sensi del successivo comma 6, comunica ai soggetti interessati la proposta o le proposte individuate e, se necessario, invita il promotore o i proponenti ad apportare al progetto di fattibilità, al piano economico-finanziario e alla bozza di convenzione le modifiche necessarie per la loro approvazione, ferma la facoltà di indire una conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La procedura di valutazione di cui sopra, che in caso di pluralità di proposte ammesse si svolge in forma comparativa, si conclude con un provvedimento motivato dell'Ente concedente nel quale si individua il progetto di fattibilità selezionato.

Rispetto alla originaria disciplina del Codice, il Correttivo ha, dunque, procedimentalizzato la fase all'esito della quale si individua il promotore al quale attribuire il diritto di prelazione e che precede la successiva fase di gara per l'individuazione del concessionario. All'interno della prima fase, sono state infatti procedimentalizzate due sottofasi: la prima finalizzata a individuare una o più proposte di pubblico interesse, la seconda con l'obiettivo di selezionare il progetto di fattibilità da approvare e da porre a base della successiva gara (seconda fase della procedura).

Rispetto ai criteri ai quali debba ispirarsi la valutazione dell'Ente concedente paiono ancora attuali, seppure espressi prima dell'entrata in vigore del Correttivo, i principi giurisprudenziali in base ai quali la stessa - pur non dovendo essere assoggettata al rispetto di tutti i principi dell'evidenza pubblica, essendo piuttosto

"connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, in quanto intesa non già alla scelta della migliore tra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore" (Consiglio di Stato, Sez. V, 26 maggio 2023, n. 5184) - deve comunque essere improntata al rispetto dei principi generali dell'attività amministrativa, in primis di pubblicità e di trasparenza, nonché di non discriminazione e di parità di trattamento tra tutti gli operatori economici interessati (da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. V, 13 febbraio 2024, n. 1443).

Anche il comma 7 dell'art. 193, riformato dal Correttivo, contiene una previsione innovativa e, cioè, quella per cui il progetto di fattibilità, una volta selezionato in esito alle predette sottofasi, va integrato con gli ulteriori elaborati richiesti dall'articolo 6 dell'Allegato I.7 (che disciplina i contenuti del progetto di fattibilità tecnico-economica) ai fini della approvazione da parte dell'Ente concedente. Il progetto così integrato, una volta approvato, è inserito tra gli strumenti di programmazione dell'Ente.

Con riferimento alla seconda tipologia di procedura (quella nella quale la proposta viene formulata dal privato su sollecitazione dell'Ente concedente, ipotesi già prevista nella versione originaria del Codice e che a propria volta positivizzava la buona prassi suggerita nella delibera ANAC n. 219/2021 "Partenariato pubblico-privato - risultanze emerse nel corso dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità nel 2020 - analisi") i commi 16 e 17 prevedono che tale Ente pubblici un avviso che solleciti la presentazione, entro un termine non inferiore a sessanta giorni, di proposte con i contenuti di cui al comma 3.

Gli operatori economici interessati a rispondere all'avviso pubblico possono richiedere all'Ente di fornire integrazioni documentali per una migliore formulazione delle proposte. Le eventuali integrazioni documentali predisposte dall'Ente sono trasmesse all'operatore economico e rese disponibili a tutti gli interessati tramite pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale. Ai sensi del successivo comma 17, l'Ente concedente valuta le proposte presentate ai sensi del comma 16 e pone a base di gara il progetto di fattibilità selezionato - con gli altri elaborati della proposta, inclusa una

sintesi del piano economico finanziario - seguendo la procedura di cui ai commi 5, 6 e 7 (che è comune anche alla procedura attivata su proposta spontanea sopra descritta).

Già nel vigore della precedente formulazione del comma 16 dell'art. 193, il Consiglio di Stato, con la sentenza della Sezione III, 24 aprile 2024, n. 3747, aveva peraltro affermato che - qualora l'Amministrazione attraverso un avviso per manifestazioni di interesse non solo abbia sollecitato il mercato ai fini della presentazione di proposte ai sensi dell'articolo 183, comma 15, d.lgs. n. 50/2016 ma si sia anche autovincolata disciplinando *ex ante* una vera e propria valutazione comparativa tra le offerte pervenute, in modo da trasformare la detta fase pre-procedimentale in una sorta di procedura competitiva - può assumere un rilevante valore interpretativo l'attuale articolo 2, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023 (comunque non applicabile *ratione temporis* alla fattispecie), il quale, nel declinare il principio della fiducia, valorizza il rispetto degli "auto-vincoli amministrativi", con formulazione ampia che si presta a ricomprendere anche la fase pre-procedimentale del *project financing*, ove "procedimentalizzata" come è avvenuto nel caso in esame.

La seconda fase, quella della gara ad evidenza pubblica a valle dell'approvazione del progetto e finalizzata all'individuazione del concessionario, è comune a entrambe le tipologie di procedura (proposta privata spontanea, da un lato, e proposta privata sollecitata dall'Ente concedente, dall'altro lato).

Il progetto individuato all'esito della valutazione comparativa e, quindi, approvato dall'Ente concedente è posto a base di gara nei tempi previsti dalla programmazione (comma 8).

Nel bando di gara l'Ente concedente prevede che il promotore ovvero il proponente possa esercitare il diritto di prelazione riconosciuto all'operatore che ha presentato il progetto che è stato approvato ma che non sia poi risultato aggiudicatario (comma 9). Il diritto di prelazione, esteso oggi anche ai proponenti (e non soltanto al promotore), potrà essere esercitato, secondo le modalità stabilite dal comma 12, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, consentendo così al promotore o al proponente di divenire aggiudicatario alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario. Tale ultimo avrà diritto al pagamento da parte del promotore o del

proponente, dell'importo delle spese documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta, nel limite del 2,5% del valore dell'investimento, come risultante dal progetto di fattibilità posto a base di gara.

Il promotore o il proponente, che non eserciti la prelazione, avrà diritto al pagamento, da parte dell'aggiudicatario e nei limiti quantitativi testé illustrati, delle spese per la predisposizione della proposta.

3. Il diritto di prelazione

Con precipuo riferimento al diritto di prelazione, il Consiglio di Stato, Sez. V, con ordinanza del 25 novembre 2024, n. 9449, ha sottoposto alla Corte di Giustizia europea la questione pregiudiziale "se i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi di cui agli artt. 49 e 56 Tfeue, nonché la direttiva n. 2014/23/UE, interpretati alla luce dei principi di proporzionalità, buona amministrazione ed efficienza, e l'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, per il caso in cui la Corte lo ritenga applicabile, osti alla disciplina nazionale della prelazione, contenuta nell'art. 183 comma 15 d.lgs. n. 50/2016". Sul punto è interessante segnalare come nell'ordinanza si affermi che detto art. 12 "non contiene un divieto assoluto all'introduzione della prelazione, relativa ai servizi nel mercato interno, ma impedisce, in caso di scarsità della risorsa, di adottare sistemi di affidamento basati su metodi non concorrenziali, consentendo comunque agli Stati membri di tener conto di "motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario. [...] "Una normativa nazionale, malgrado i suoi effetti restrittivi sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione di servizi, può risultare giustificata se risponde a esigenze imperative di interesse generale, qualora tale interesse non sia già tutelato da altre norme, se è idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e se non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (Cgue, 22.11.2018, C-625/17 e 15.9.2011, C-347/09)". In tal senso "la prelazione, promuovendo le proposte del privato nei confronti dell'attività pubblica, costituisce attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), è espressione di una modalità di cooperazione che può rendere più efficace, in termini di tempo e risorse, la realizzazione degli interessi pubblici in e promuovere un rinnovamento dell'amministrazione attraverso l'acquisizione di nuove conoscenze, proprie delle realtà private (in coerenza con i principi di imparzialità e buon andamento dell'art. 97 Cost.), oltre a costituire uno stimolo per l'impresa". D'altro canto, osserva il Consiglio di Stato, "essa potrebbe non risultare idonea

a conseguire lo scopo o comunque potrebbe non essere proporzionata. Si possono infatti ipotizzare sistemi che, pur premiando l'iniziativa, nondimeno producano effetti meno incisivi per la gara (senza quindi assicurare necessariamente allo stesso il risultato). A titolo esemplificativo si prefigura la possibilità di valorizzare l'iniziativa del promotore con l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo o utilizzando moduli procedurali flessibili: il dialogo competitivo e la procedura competitiva con negoziazione sono utili proprio nei casi in cui le amministrazioni non sono in grado di predeterminare le modalità per soddisfare le loro esigenze o di valutare ciò che il mercato può offrire in termini di soluzioni tecniche, finanziarie o giuridiche".

Con riferimento all'ipotesi - che era stata prospettata peraltro anche da ANAC prima dell'approvazione del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 - di riconoscere al promotore, in alternativa al diritto di prelazione, un punteggio aggiuntivo in sede di gara, si ricorda come sia stato, però, notato (M. Clarich - A. Nardi, *Una decisione che può segnare la fine del modello del "project financing"*, Commento a Cons. Stato, Sez. V, ordinanza 25 novembre 2024, n. 9449, in Guida al Diritto - Il Sole 24 Ore, n. 5 del 15 febbraio 2025, p. 94) come anche *"questo punteggio potrebbe consentire allo stesso di vedersi aggiudicata la commessa sebbene egli non abbia presentato la migliore offerta. In questo modo quindi l'opera non verrebbe realizzata secondo le migliori condizioni risultanti dal confronto concorrenziale, ossia quelle della migliore offerta, con conseguente pregiudizio per l'interesse pubblico"*.

Va precisato come l'ordinanza e, dunque, la questione portata all'attenzione del Giudice Comunitario, riguardino un testo normativo (quello dell'art. 183 del previgente d. lgs. n. 50/2016) che era confluito, con analogia impostazione, nella versione originaria dell'art. 193 del Codice. Tale impostazione è diversa da quella sopra commentata che è l'esito delle modifiche apportate dal Correttivo, il quale tiene conto, proprio per maggiore conformità alla normativa comunitaria, dell'esigenza di contemperare l'interesse a che sia incentivato il ricorso alla finanza di progetto (contesto nel quale la prelazione ha un ruolo importante e rilevante) con quello a che sia garantita la massima concorrenza, particolarmente caro al Giudice Comunitario. Tale diversità di impostazione emerge anche dal testo dell'ordinanza del Consiglio di Stato che, nell'ambito dei possibili effetti anticoncorrenziali della prelazione, segnala caratteristiche della stessa che non si ritrovano più nell'art. 193 del Codice

novellato dal Correttivo (osserva infatti il Consiglio di Stato come la stessa, nella versione allora vigente, *"non richiede una trasparenza iniziale in ordine alla posizione privilegiata del promotore [...] posto che la prelazione è resa nota con l'avvio della gara successiva alla presentazione della proposta, mentre la posizione privilegiata trova causa in una condotta precedente a detta comunicazione; - difetta di garanzie e moduli procedurali in caso vi siano più promotori che presentano una proposta [...]"*).

Dopo l'ordinanza del Consiglio di Stato del 25 novembre 2024 e poco prima dell'entrata in vigore del Correttivo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella segnalazione del 20 dicembre 2024 (AS 2045) inviata al Governo per la predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, ha evidenziato come *"il project financing a iniziativa privata si caratterizza per un peculiare vantaggio competitivo offerto al c.d. promotore, ossia al soggetto che presenta all'amministrazione aggiudicatrice una proposta relativa alla realizzazione in concessione di lavori o servizi, riconoscendogli un diritto di prelazione là dove non dovesse risultare aggiudicatario della gara avente a oggetto il progetto di fattibilità approvato. Se è vero che la prima fase della finanza di progetto a iniziativa privata, finalizzata all'individuazione del progetto da porre a base di gara maggiormente corrispondente all'interesse pubblico, risulta connotata da un elevato grado di discrezionalità amministrativa, risulta parimenti vero che una tale discrezionalità deve essere esercitata nel rispetto del principio di ragionevolezza, non potendo condurre in nessun caso a un azzeramento del confronto competitivo"*.

Tanto il Consiglio di Stato, nella citata ordinanza, quanto l'Autorità antitrust hanno peraltro rilevato un deficit di *"trasparenza iniziale"* con riferimento alla posizione privilegiata del promotore e insufficienti *"garanzie e moduli procedurali"* nell'ipotesi di più proposte. Il nuovo art. 193 sembra venire incontro a tali rilievi. Ed infatti, come osservato in sede di commento dell'ordinanza del Consiglio di Stato (M. Clarich - A. Nardi, *Una decisione che può segnare la fine del modello del "project financing"*, cit., p. 94), *"il correttivo ha quindi proceduralizzato, con garanzie di trasparenza, anche la fase precedente alla gara vera e propria ossia il momento in cui viene individuato il promotore a cui riconoscere la prelazione"* e *"tale soluzione, non prevista nel Codice del 2016 (oggetto del quesito posto alla Corte di giustizia), potrebbe forse rappresentare un punto di equilibrio tra l'esigenza pubblica di apertura al mercato e il riconoscimento di un vantaggio al promotore."*

4. Conclusioni

Nel partenariato la parte pubblica e quella privata collaborano in maniera flessibile per il raggiungimento di un obiettivo comune. Tale articolata forma di collaborazione richiede, allora, una amministrazione di qualità, capace di dialogare con gli operatori economici privati (sul punto, da ultimo, A. Maltoni, *Considerazioni introduttive*, in M. Antonioli - A. Maltoni (a cura di), *Le concessioni e la finanza di progetto nel nuovo Codice dei Contratti pubblici*, Torino, 2024, p. 4), considerato anche che una delle principali cause della “scarsa incidenza del PPP sul totale degli investimenti pubblici totali” è stata rinvenuta dal Consiglio di Stato (relazione del Consiglio di Stato allo “Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici” del 7 dicembre 2022) proprio nella “frammentazione e scarsa specializzazione delle amministrazioni aggiudicatrici”. In quest’ottica, va quindi letto anche il comma 5 dell’art. 174 del d.lgs. n. 36/2023, dove si precisa che i contratti di partenariato pubblico-privato “possono essere stipulati solo da enti concedenti qualificati” secondo quanto disposto dall’art. 63 del Codice (sul punto si vedano parere dell’ANAC n. 9 del 28 febbraio 2024 e l’ordinanza del TAR Campania, Salerno, Sez. I, ordinanza 22 novembre 2024 n. 453)

Se la pubblica amministrazione è, infatti, chiamata a svolgere un ruolo di coordinamento e indirizzo, vigilanza e controllo, una simile interazione pubblico-privato impone, quindi, alla parte pubblica di essere in grado di confrontarsi, giuridicamente e tecnicamente, con gli operatori economici (in tal senso, si erano espresse, nel vigore del precedente d. lgs. n. 50/2016, le Linee guida ANAC n. 9- “Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato”, dove s’invocava la “necessità di un approccio multidisciplinare”, nonché la già citata delibera ANAC n. 219 del 2021). Pertanto, il modello del partenariato richiede una amministrazione in grado di compiere scelte discrezionali e di effettuare valutazioni tecniche, a partire dalla fase preliminare di valutazione dell’interesse pubblico all’accoglimento della proposta formulata dall’aspirante promotore e fino alla fase esecutiva, nella ricerca, all’occorrenza, di misure - adattative - di ripristino della stabilità del sinallagma convenzionale turbato da eventi idonei a comprometterne l’equilibrio economico finanziario. Una amministrazione non più “difensiva”, ma capace di esercitare a pieno e al meglio la sua discrezionalità, come impone ormai,

preso sul serio, il principio del risultato che informa il nuovo Codice.

Itas 6 nel contesto del sistema unico di contabilità economico - patrimoniale *accrual*

di Salvatore Brischetto e Carlo Regoliosi

1. Inquadramento normativo

La riforma 1.15 del PNRR ha previsto l’adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual* per le amministrazioni pubbliche UE entro il 2026, prevedendo una prima fase cosiddetta “pilota” per l’anno 2025, di cui alla milestone M1C1-118. Non tutte le amministrazioni prenderanno parte a questa prima fase così come previsto dall’art. 10, c. 4, del D.L. 113 del 9 agosto 2024, in quanto detto provvedimento intende includere solo quelle amministrazioni che raggiungono determinati limiti dimensionali, con ciò escludendo in maniera specifica gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, gli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) e gli uffici dotati di autonomia speciale del Ministero della cultura, nonché le amministrazioni pubbliche assoggettate a procedure di liquidazione ed i Comuni sotto i 5.000 abitanti. Restano altresì esclusi dalla predisposizione degli schemi di bilancio gli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale. Tutto ciò è stabilito dalla determina n. 259 del 26 novembre 2024, allegato 1, della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), con cui, entro i previsti 60 gg dall’entrata in vigore del decreto, RGS ha individuato le amministrazioni tenute ad avviare la contabilità *accrual*.

Prima di addentrarci nel contenuto specifico della novella disciplina contabile, appare opportuno sottolineare quanto previsto al comma 7 dell’art. 10 in cui si legge che “nelle more dell’adozione del sistema di contabilità economico-patrimoniale unico di cui alla milestone M1C1-118 della riforma 1.15 del PNRR, gli schemi di bilancio per l’esercizio 2025 sono predisposti, esclusivamente, per finalità di sperimentazione nell’ambito della fase pilota di cui al medesima milestone e, pertanto, non sostituiscono gli schemi di bilancio e di rendiconto prodotti, per lo stesso esercizio, in applicazione delle disposizioni e dei regolamenti contabili vigenti”. Il comma 6 dell’art. 10, inoltre, stabilisce quali siano gli schemi di bilancio da elaborare per la fase pilota (“includono almeno il conto economico di

esercizio e lo stato patrimoniale a fine anno”) e quali siano i principi cui ispirarsi (“in osservanza dei principi e delle regole del sistema contabile economico-patrimoniale unico di cui alla milestone M1C1-108 della riforma 1.15 del PNRR, adottati con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 176775 del 27 giugno 2024”). Ciò si concretizza nell’osservanza agli standard contabili ITAS, adottati con detta determina (invero quadro concettuale, 18 standard contabili (ITAS) e piano dei conti multidimensionale), ben specificati nello standard ITAS 1 - *Composizione e schemi del bilancio di esercizio*. Infine, il comma 10 dell’art. 10 dedica un passaggio interessante al tema della formazione in quanto stabilisce che “al fine di acquisire le competenze di base in vista dell’adozione del sistema di contabilità economico-patrimoniale unico e concorrere al raggiungimento del target M1C1-117 del PNRR, i soggetti di cui all’articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, con esclusione delle società, sono tenuti ad assicurare la partecipazione di propri rappresentanti al primo ciclo di formazione sui principi e sulle regole del predetto sistema contabile [...]”.

2. Il merito della disciplina

Chiarito il quadro di contesto, preme ora riflettere sui contenuti della disciplina. La riforma punta ad implementare un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale, basata sul principio *accrual*, per uniformarsi al percorso intrapreso a livello europeo ed internazionale, volto a definire comuni principi e *standard* contabili nelle pubbliche amministrazioni (EPSA/IPSAS), e in attuazione della direttiva 2011/85/UE del Consiglio. Un sistema contabile *accrual*, basato sul principio di competenza, rappresenta un elemento fondamentale per le azioni di valorizzazione del patrimonio pubblico, in quanto permette una registrazione coerente e dettagliata del valore contabile dei beni delle pubbliche amministrazioni. Come precedentemente accennato, tale sistema unico di contabilità economico patrimoniale, si fonda su tre pilastri:

- **Quadro concettuale:** definisce i principi della rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria per finalità informative generali delle amministrazioni pubbliche. Per rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria si intendono ad un tempo il processo e i documenti mediante i quali si forniscono, in via principale, informazioni consuntive sulla provenienza delle risorse

finanziarie, sull’uso delle stesse e sui risultati conseguiti, in termini economici, patrimoniali, finanziari e di qualità-quantità dei servizi erogati, nonché informazioni sulla capacità di un’amministrazione pubblica di erogare servizi in futuro. Il quadro concettuale non prescrive, tuttavia, regole di rilevazione, valutazione e presentazione, nei documenti finanziari, di specifiche operazioni o altri eventi. Tale compito è demandato agli *standard* contabili e alle altre fonti tecniche.

- **Standard contabili (ITAS):** definiscono i principi contabili a cui devono adeguarsi le amministrazioni pubbliche al fine di rispettare le regole contabili basate sul principio *accrual*. L’utilizzo di *standard* contabili comuni a tutte le amministrazioni ha come obiettivo quello di ottenere l’omogeneità nei documenti contabili eliminando le discordanze tra i diversi sistemi contabili in uso nelle PA. Gli ITAS permettono di esprimere in modo sintetico e comprensibile i dati contabili e finanziari delle amministrazioni, facilitando così l’analisi della loro situazione economica e patrimoniale.
- **Piano dei conti multidimensionale:** rappresenta il piano dei conti unico per tutte le pubbliche amministrazioni e contiene la dimensione (economico-patrimoniale) necessaria alle scritture contabili in partita doppia, indispensabile per accogliere le voci utili a produrre gli schemi di bilancio ITAS1 in coerenza con il quadro concettuale e gli standard contabili ITAS. Gli enti hanno la possibilità di integrarlo con voci di ulteriore dettaglio, legate alle proprie esigenze contabili, in coerenza con le voci di livello superiore, che rimangono comuni a tutte le amministrazioni pubbliche soggette a questo sistema contabile.

Ad oggi, la fase pilota, rappresenta un passaggio preparatorio e propedeutico all’adozione, entro giugno 2026, del provvedimento legislativo che disciplinerà l’introduzione della riforma stessa a partire dal 2027.

3. L’ITAS 6: trattamento contabile degli accordi per servizi in concessione

Tra i 18 standard contabili approvati, ritroviamo l’ITAS6 denominato - *Accordi per servizi in concessione: concedente* - di cui sono state aggiornate recentemente, marzo 2025, le linee guida, pur senza prevedere sostanziali cambiamenti.

Lo standard ITAS6 - ponendosi dalla parte dell'amministrazione concedente - disciplina il trattamento contabile degli accordi per servizi in concessione, nonché stabilisce le informazioni minime da presentare sul punto nella nota integrativa. In particolare, esso disciplina la corretta rilevazione delle attività patrimoniali utilizzate dal concessionario per l'erogazione dei servizi pubblici oggetto di concessione in un determinato periodo di tempo. Rientrano nella disciplina dell'ITAS6 gli accordi che prevedono che il concessionario fornisca, per conto del concedente, servizi pubblici mediante l'utilizzo di un'attività patrimoniale destinata alla fornitura dei servizi in concessione.

L'attività patrimoniale può essere:

- a) fornita dal concessionario e che (i) il concessionario costruisce, sviluppa o acquisisce da terzi, o (ii) consiste in un'attività del concessionario preesistente all'accordo;
- b) fornita dal concedente e (i) consiste in un'attività esistente del concedente o (ii) rappresenta una miglioria ad opera del concessionario su un'attività esistente del concedente.

Non rientrano nell'ambito di applicazione dello *standard de quo*, d'altra parte, gli accordi che non prevedono la fornitura di servizi pubblici o che non prevedono il controllo dell'attività patrimoniale da parte del concedente.

Il concetto di controllo è *l'ubi consistam* della rilevazione dell'attività per l'ente concedente. Quest'ultimo, infatti, (par. 5) rileva l'immobilizzazione fornita dal concessionario, ovvero le migliorie ad una propria immobilizzazione esistente, come un'attività patrimoniale relativa a servizi in concessione (soltanto) se l'amministrazione stessa:

- a) controlla la tipologia di servizi forniti dal concessionario con l'utilizzo dell'attività patrimoniale, i fruitori dei servizi e la relativa tariffa o prezzo (o i criteri per la loro determinazione); e
- b) controlla - tramite la proprietà o altro valido titolo giuridico - qualsiasi interessenza residua nell'attività patrimoniale alla scadenza del periodo dell'accordo (salvo che la vita utile dell'attività patrimoniale utilizzata in un accordo per servizi in concessione corrisponda o sia inferiore alla durata della concessione stessa).

A mo' di sintesi, possiamo infine affermare che per l'applicazione dello standard ITAS6 è necessario e sufficiente che il concessionario eroghi un servizio pubblico controllato dal concedente attraverso un'attività patrimoniale che a sua volta sia sottoposta al controllo del concedente come sopra rappresentato (evidenziando in tali aspetti una differenza rispetto all'approccio basato sui rischi e benefici di Eurostat).

Dalle parole usate dallo *standard* al paragrafo richiamato ben si comprende, dunque, la centralità del controllo giuridico dei servizi e del controllo giuridico (ad esito positivo del collaudo) del bene patrimoniale oggetto di concessione. Il punto è cruciale, giacché volendo guardare - ad esempio - al perimetro delle concessioni di lavori (sia a canone che ad utenza), i due requisiti paiono poter essere facilmente soddisfatti.

Un punto di particolare importanza che consegue a quanto ora richiamato lo si legge più avanti nel principio, allorché è previsto che se il concedente rileva un'attività patrimoniale relativa a servizi in concessione, allora rileva anche una passività (par. 10). Il concedente non rileva una passività (solo) quando una sua attività patrimoniale preesistente è riclassificata come attività relativa a servizi in concessione (par. 10).

Quindi, se l'attività è già esistente nel patrimonio del concedente non occorre ovviamente procedere all'iscrizione di una nuova attività patrimoniale, ma l'ente si limiterà a riclassificare tale attività tra quelle relative ai servizi in concessione.

È evidente quindi che il principio una volta in più stabilisce i contorni della contabilizzazione delle opere in concessione, marcando con chiarezza i modi di classificazione e - lo si legge più oltre - di quantificazione delle stesse.

Di qui in avanti il principio si snoda in modo lineare osservando in primo luogo che un ulteriore elemento necessario per la sua applicazione è che il concedente remunererà il concessionario attraverso una o più delle seguenti modalità:

- a) effettuando pagamenti al concessionario (modello della "passività finanziaria");
- b) conferendo al concessionario (modello del "conferimento di un diritto al concessionario") il diritto:
 - (i) di conseguire ricavi da terzi che utilizzano l'attività patrimoniale relativa ai servizi in concessione, oppure

(ii) a utilizzare un'altra attività generatrice di ricavi.

Secondariamente, l'ITAS6 sottolinea che la rilevazione dell'attività patrimoniale deve avvenire nel momento dell'acquisizione del controllo da parte del concedente (par. 6).

Ancora, la passività è contabilizzata in modo diverso a seconda di alcune condizioni che di seguito si illustrano.

Modello della passività finanziaria

Quando il concedente ha l'obbligo incondizionato di pagare il concessionario e conferisce a quest'ultimo un determinato diritto a fronte della costruzione, sviluppo o migioria di un'attività patrimoniale rileva una passività finanziaria, valutandola attualizzando i pagamenti futuri. L'attualizzazione ha come data di riferimento la data di rilevazione iniziale della passività e come tasso di attualizzazione quello applicabile a passività di durata simile *ex* ITAS 11 (prendendo a riferimento, cioè, parametri di mercato e di *free risk* coerenti per durata con la concessione).

Modello del conferimento di un diritto al concessionario

Quando il concedente non ha l'obbligo di pagare il concessionario, ma concede a quest'ultimo il diritto di percepire ricavi dagli utenti del servizio o da un'altra attività generatrice di ricavi, l'amministrazione contabilizza quale passività non finanziaria un importo pari al valore di mercato o, in sua mancanza, al costo di sostituzione dell'attività patrimoniale realizzata e resa disponibile dal concessionario. A fine esercizio la passività non finanziaria si riduce di valore sulla base della quota parte annua dei ricavi, stimati per il concessionario, relativi al diritto conferito allo stesso (par. 19 e Linee Guida ITAS6).

Al termine della concessione la passività sarà annullata, mentre l'attività patrimoniale sarà rappresentata per il suo eventuale valore residuo.

Nelle fattispecie miste in cui il concedente assolve in parte all'obbligo di pagamento al concessionario e in altra parte conferisce un diritto al concessionario, è necessario che ciascuna parte della passività totale sia oggetto di separata contabilizzazione (par. 20).

* * * * *

In ambedue le fattispecie sopra descritte, l'eventuale contributo in conto investimenti che l'ente concedente corrisponde al concessionario, a sostegno della costruzione dell'*asset*, deve essere considerato nel computo complessivo dell'attività patrimoniale, ma non viene computato nel debito a lungo termine (sia esso finanziario o meno) in quanto trattasi della prima *tranche* dei pagamenti, assoluta in origine del rapporto. La passività, finanziaria o meno, si ridurrà poi di ogni corrispondente pagamento, effettuato in ciascun anno fino al termine della concessione (parr. 13-15).

4. Conclusioni

Secondo l'ITAS6, la nota integrativa deve includere diverse informazioni importanti sull'accordo e su condizioni che potrebbero influenzare l'importo, la tempistica e la certezza dei flussi finanziari futuri. Devono essere indicati anche eventuali diritti patrimoniali specifici e i diritti ad esigere determinati servizi dal concessionario.

Sia che le attività siano beni già esistenti dell'amministrazione che nuove infrastrutture costruite dal concessionario, occorre riportare in Nota il valore contabile, i criteri utilizzati per la valutazione e qualsiasi miglioramento apportato ai beni durante l'accordo.

La gestione delle concessioni richiede anche un adeguato monitoraggio delle attività e dei servizi. La nota integrativa deve descrivere le modalità di controllo del concedente, comprese le modalità di supervisione dei servizi e delle tariffe applicate, aspetto cruciale per assicurarsi che le risorse vengano utilizzate per obiettivi pubblici e che i benefici dei servizi siano destinati ai soggetti previsti. Per garantire trasparenza, le informazioni devono essere presentate utilizzando le voci del Piano dei Conti. Infine, la nota integrativa deve segnalare eventuali variazioni nei termini contrattuali o nelle condizioni economiche.

Capo del DIPE
Bernadette VECA

Struttura tecnica DIPE-NARS

*Paola **BALZARINI***

*Salvatore **BRISCHETTO***

*Gian Luca **CALVI***

*Marco **CARPINELLI***

*Claudio **CONTESSA***

*Lisa **GROSSI***

*Lamberto **GRUTTER***

*Simone **LUCATTINI***

*Antonio **MANZO***

*Luca **MURRAU***

*Carlo **REGOLIOSI***

*Tiziano **UGOCCIONI***

Segretario NARS
Giuseppe SURDI

Coordinatore PPP
Marco TRANQUILLI

Segreteria struttura tecnica

*Cinzia **BARONE***

*Claudia **CUNA***

Via della Mercede 9 - 00187 Roma
Tel. 06 6779 6394
email: dipe.ppp@governo.it
pec: dipe.cipe@pec.governo.it
sito web:
www.programmazioneeconomica.gov.it/it/il-partenariato-pubblico-privato