

istituzionali sono intervenuti nel 28% delle operazioni ovvero in 23 operazioni nel 2014 (rispetto al 20%, in totale 16 operazioni nel 2013) realizzate in particolare nel Regno Unito, in Belgio e in Olanda, Danimarca e Grecia.

### *1.2. Analisi del mercato del PPP in Italia*

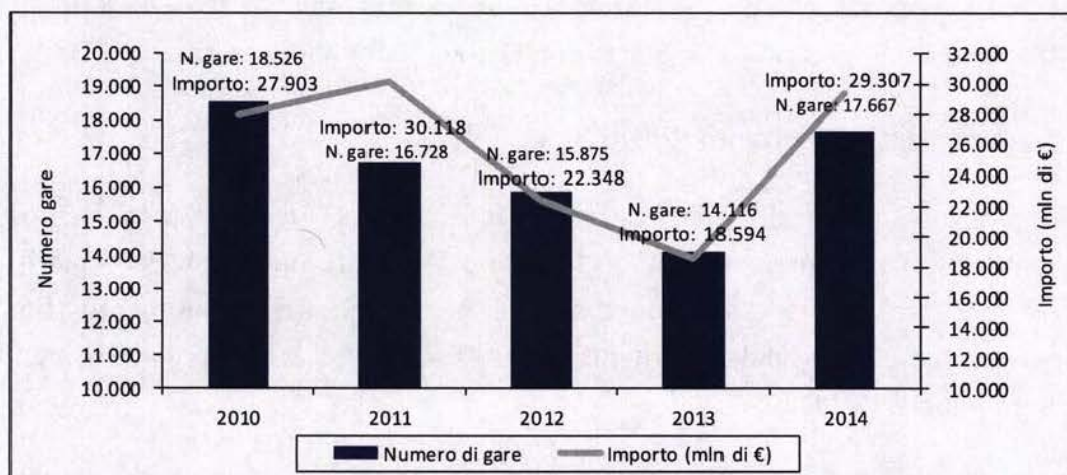
Nel presente paragrafo, verrà presentata un'analisi di approfondimento sull'andamento del mercato del PPP<sup>3</sup> italiano registrato nel 2014. Particolare attenzione sarà dedicata alle concessioni di lavori pubblici dal momento che rappresentano il principale strumento contrattuale delle operazioni in PPP per quanto riguarda l'Italia.

Nelle relazioni annuali dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto relative agli anni 2012 e 2013, si era evidenziato un trend negativo causato anche dalle condizioni macroeconomiche manifestatesi a livello globale e italiano: in termini di importo delle gare bandite il 2012, infatti, ha fatto segnare il valore più basso dal 2002 (pari a circa 22 miliardi di euro) per quanto riguarda il mercato italiano delle opere pubbliche, con una diminuzione delle opere bandite in PPP del 40 per cento; nel 2013 è continuata la fase discendente con un valore delle opere pubbliche bandite pari a circa 19 miliardi di euro e una diminuzione delle opere bandite in PPP del 36 per cento.

Nel 2014, invece, i dati registrati appaiono in controtendenza: si registra, infatti, un aumento del valore complessivo delle gare bandite per il mercato italiano delle opere pubbliche pari al 58 per cento per un importo complessivo pari a 29,3 miliardi di euro e un totale di gare bandite pari a 17.667 con un incremento del 25 per cento rispetto al totale gare bandite nel 2013 (in cui le gare sono state 14.116).

---

<sup>3</sup> La fonte dei dati presentati nel seguente capitolo è: CRESME Europa Servizi e [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-UTFP e Ance e realizzato dal CRESME, aggiornamento dati aprile 2015.

**Figura 6 – Il mercato delle Opere Pubbliche in Italia: i bandi (2010-2014)**

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

In termini d'importi di bandi pubblicati, i contratti in PPP nel 2014 rappresentano solo il 14,5 per cento del valore globale delle opere pubbliche con una diminuzione sensibile rispetto al 2013 (23 per cento). Questo decremento riguarda i contratti di lavori che rappresentano circa il 36 per cento del valore del totale bandi in PPP (mentre nel 2012 rappresentavano circa il 63 per cento e nel 2013 il 43 per cento) sottolineando come l'attrattività delle operazioni di PPP sia diminuita nel corso del 2014. Tale evidenza deve tuttavia essere letta criticamente anche alla luce delle altre forme di PPP bandite nel corso del 2014:

- ✓ i bandi di sponsorizzazione, con un totale di 169 opere bandite, hanno subito un sensibile aumento (pari al 104 per cento rispetto alle 54 del 2013);
- ✓ le società miste sono invece in forte riduzione (-76 per cento del numero di bandi) passando dai 54 bandi registrati nel 2013 ai soli 13 del 2014;
- ✓ i contratti di disponibilità, come evidenziato nella Relazione UTFP del 2013, non hanno ancora trovato un adeguato riscontro sul mercato,

facendo registrare solo 5 bandi nel corso dell'intero anno per un importo pari a circa 19 milioni di euro;

- ✓ le opere bandite nell'ambito di programmi di riqualificazione urbana hanno fatto registrare 11 bandi mentre il 2013 si era chiuso con 16 bandi;
- ✓ nel 2014 sono infine del tutto assenti i bandi per società di trasformazione urbana (nel 2013 se ne sono registrate 3) e quelli per le opere a scomputo (nel 2013 se ne sono registrate 2).

#### *1.2.1. Le Opere bandite*

I risultati ottenuti nel mercato delle Opere Pubbliche, influenzati anche dalla lieve ripresa economica, non sono stati compiutamente sostenuti dai progetti banditi in PPP: se, infatti, dal lato del numero di operazioni bandite si registra un lieve incremento (+12,4 per cento) passando dai 2.888 bandi in PPP del 2013 ai 3.247 del 2014, in termini di importi si registra una sostanziale invarianza. I valori complessivi, infatti, sono rimasti pressoché costanti: 4,24 miliardi di euro nel 2014 contro i 4,28 miliardi di euro censiti nel 2013; lo stesso si rileva per gli importi medi a bando di gara: 2,8 milioni di euro nel 2013 e 2,4 milioni di euro nel 2014.

Ancora una volta è necessario sottolineare come gli andamenti del mercato del PPP siano principalmente influenzati dai dati relativi alle concessioni di lavori pubblici. A partire dal 2012 l'istituto ha pesato sempre meno nel mercato delle opere pubbliche, passando dal 20,70 per cento al 5,33 per cento registrato nel 2014 (valore più basso raggiunto nell'ultimo quinquennio). In termini di importi si è passati dai 4,64 miliardi di euro del 2012 ad appena 1,56 miliardi di euro del 2014. L'andamento di forte contrazione è stato registrato sia con riferimento alla procedura ex art. 144 del Codice - in cui gli importi si sono ridotti passando dai 2,4 miliardi del 2012 ai 587 milioni di euro del 2014 - che per procedure ex art. 153 del Codice che sono passate dai 2,25 miliardi di euro del 2012 ai 976 milioni di euro del 2014 (cfr. Tabella 1).



**Tabella 1 - Incidenza del valore delle concessioni di lavori pubblici bandite sul valore dei bandi per le opere pubbliche (2010 - 2014)**

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Concessioni di lavori pubblici su proposta del promotore (ex art.153 del Codice)</i>	3.183	1.677	2.246	932	976
<i>Concessioni di lavori pubblici su proposta stazione appaltante (ex art 144 del Codice)</i>	1.919	7.220	2.398	621	587
<b>Totale Concessioni di costruzione e gestione di lavori pubblici</b>	<b>5.102</b>	<b>8.897</b>	<b>4.644</b>	<b>1.553</b>	<b>1.563</b>
Totale Gare Opere Pubbliche	27.903	30.118	22.438	18.594	29.307
<b>Incidenza Concessioni su Opere Pubbliche</b>	<b>18,28%</b>	<b>29,54%</b>	<b>20,70%</b>	<b>8,35%</b>	<b>5,33%</b>

Valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Il numero di gare complessive per le concessioni di lavori pubblici è, dunque, progressivamente diminuito negli ultimi tre anni passando dalle 740 del 2012, alle 530 del 2013 fino ad un sostanziale dimezzamento nel 2014 in cui i bandi sono stati 247. Tale riduzione si è riscontrata principalmente nei bandi ex art. 144 che si sono più che dimezzati nell'ultimo anno passando dai 445 del 2013 ai 157 del 2014, mentre per quanto riguarda il numero dei bandi relativi alle procedure ex art. 153 del Codice si è passati da 85 del 2013 al 90 del 2014 (cfr. Tabella 2).

**Tabella 2 - Evoluzione del numero delle concessioni di lavori pubblici bandite (2010 -2014)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>numero di gare ex art. 153</i>	18.500	108	101	99	85	90
<i>numero di gare ex art. 144</i>		505	376	641	445	157
<b>Totale</b>		613	477	740	530	247

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Relativamente al peso dei bandi di concessione lavori sul totale PPP nel 2014, questi hanno rappresentato solo l'8 per cento del mercato PPP, continuando la flessione iniziata già lo scorso anno in cui dal 25 per cento del 2012 si erano attestati al 18 per cento.

Andamento del tutto opposto hanno dunque registrato le concessioni di servizi che sono cresciute del 23 per cento come numero di bandi pubblicati passando dai 2.161 del 2013 ai 2.650 del 2014 e del 9 per cento in termini di valore, per un importo complessivo pari a circa 2,1 miliardi di euro. In termini di bandi, le concessioni di servizi nel 2014 rappresentano dunque l'82 per cento del mercato del PPP e il 15 per cento del mercato delle opere pubbliche.

Analizzando nel dettaglio le procedure che riguardano le gare *ex art.* 153 del Codice è possibile osservare come:

- ✓ per quanto attiene alla procedura a fase unica (*ex art.* 153 commi 1-14), si registra come la stabilità del numero dei bandi, 44 sia per il 2013 che per il 2014, è accompagnata da un sensibile aumento negli importi complessivi che sono passati da 593 milioni di euro dello scorso anno ai 786 milioni dell'ultimo periodo di osservazione con un incremento dell'importo medio del 35 per cento (si è infatti passati da 13,5 milioni di euro a 18,3);
- ✓ nel corso dell'anno sono state bandite due gare a procedura bifasica (*ex art.* 153 comma 15) a fronte di un solo bando nel 2013. Relativamente agli importi, pur nell'esiguità delle osservazioni, è da sottolineare come ci sia stata una forte riduzione degli stessi passati dai 201 milioni di euro del 2013 ai 3,7 milioni di euro nel 2014;
- ✓ sono state bandite sei procedure attivabili "su inerzia dell'Amministrazione" (prevista dai commi 16-19 *ex art.* 153 del Codice). Nel 2013 tale tipologia di procedura non si è verificata. L'importo complessivo riguarda circa 15 milioni di euro con un valore medio a bando di circa 2,4 milioni di euro;
- ✓ infine, per quanto riguarda la procedura *ex art.* 153 comma 19, attivabile dai soggetti privatati per i progetti non presenti nella programmazione triennale dei lavori (*ex art.* 128 del Codice), la fase di intensificazione nell'utilizzo della stessa iniziata nel 2012 e proseguita nel 2013, sembra essersi arrestata: sono infatti stati banditi 38 progetti,



rispetto ai 40 dello scorso anno, con un leggero incremento in termini di valori: l'importo complessivo registrato è pari a circa 173 milioni (+25 per cento rispetto al 2013) e l'importo medio per bando pari a 4,53 milioni di euro (+28 per cento rispetto al 2013). Tale procedura è efficiente per entrambi i soggetti coinvolti nel processo: le Amministrazioni, infatti, riescono ad effettuare scelte programmatiche su progetti preliminari completi e ben definiti, i soggetti privati proponenti invece vantano un diritto di prelazione in caso di dichiarazione di pubblico interesse.

All'interno del forte calo del ricorso ad operazioni di concessione lavori pubblici soprattutto in termini di numero di bandi (-53 per cento dal 2013 al 2014), è importante sottolineare ancora una volta non solo come le concessioni ad iniziativa pubblica siano preferite rispetto quelle ad iniziativa privata (63 per cento contro 36 per cento del totale bandi per concessioni lavori pubblici) ma anche come all'interno delle procedure di finanza di progetto sia preferita quella *ex art. 153 comma 1-14* cioè a "gara unica". Tale preferenza è determinata dalla garanzia di tempistiche più ridotte e di una gestione più flessibile e quindi più indicata per progetti medio piccoli, che rappresentano la maggioranza del mercato del PPP in Italia (cfr. tabella 3).

**Tabella 3 - Bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2014 e confronto con il 2013**

Procedura	2013		2014	
	numero	importo	numero	importo
Gare concessioni di lavori pubblici su iniziativa privata	85	932	90	976
art. 153 commi 1-14	44	593	44	786
art. 153 comma 15	1	201	2	4
art. 153 commi 16-18			6	15
art. 153 comma 19	40	138	38	173
Gare Concessioni di lavori pubblici su iniziativa pubblica	445	621	157	587
<b>Totale</b>	<b>530</b>	<b>1.553</b>	<b>247</b>	<b>1.563</b>

Fonte: elaborazioni UTPF su dati CRESME

Per quanto concerne la distribuzione per settori del mercato delle concessioni di lavori pubblici, è da evidenziare la perdita del primato del settore dell'energia che fin dal 2008 deteneva la più alta porzione di mercato in termini di numerosità di bandi (lo scorso anno aveva fatto registrare il 58 per cento dell'intero mercato). I dati 2014, anche a causa della forte riduzione nel numero di bandi complessivi, fanno emergere un quadro settoriale notevolmente frammentato in cui il primato in termini di numerosità va al settore dell'edilizia sociale e pubblica con 70 avvisi (pari al 28 per cento del mercato), seguito dal settore dell'energia con 46 avvisi (pari al 19 per cento del mercato) e dal settore degli impianti sportivi con 44 avvisi (pari al 18 per cento del mercato). Tale comparto è ormai caratterizzato da un interesse continuo degli operatori iniziato già a partire dal 2011 (cfr. Tabella 4).

**Tabella 4 - Distribuzione settoriale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2014**

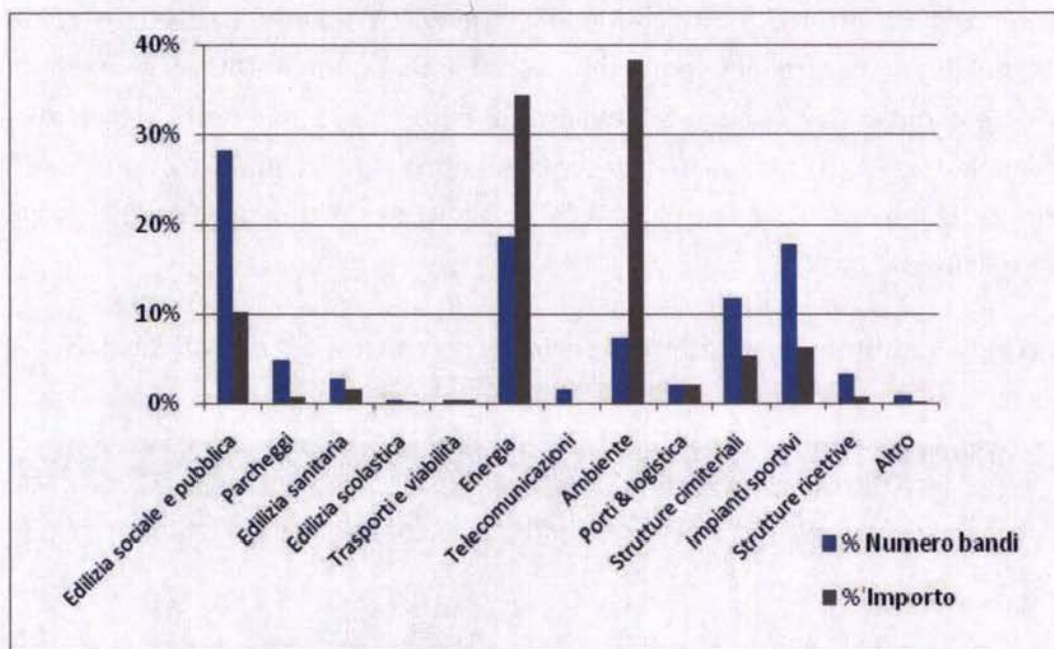
Analisi settoriale	Numero totale	Importo	Importo medio
<b>Edilizia sociale e pubblica</b>	70	158	3,50
<i>Riqualificazione urbana</i>	15	76	19,00
<i>Altro</i>	55	82	2,00
<b>Parcheggi</b>	12	12	3,00
<b>Edilizia sanitaria</b>	7	25	3,50
<b>Edilizia scolastica</b>	1	0,2	0,20
<b>Trasporti e viabilità</b>	1	5,1	5,10
<b>Energia</b>	46	538	16,30
<b>Telecomunicazioni</b>	4	0	0,00
<b>Ambiente</b>	18	600	37,50
<b>Porti &amp; logistica</b>	5	33	11,21
<b>Strutture cimiteriali</b>	29	84	2,92
<b>Impianti sportivi</b>	44	97	2,43
<b>Strutture ricettive</b>	8	10	1,61
<b>Altro</b>	2	0,5	0,25
<b>TOTALE</b>	<b>247</b>	<b>1.563</b>	<b>8,36</b>
valori degli importi in milioni di euro			

Fonte: elaborazioni UTPF su dati CRESME

In termini di valore, il settore ambiente registra un importo complessivo di circa 600 milioni di euro pari al 38 per cento del mercato, passando dai 9 bandi del 2013 ai 18 del 2014 e da un importo medio per bando di circa 13 milioni di euro nel 2013 a 37,5 milioni di euro nel 2014 (+193 per cento). Al secondo posto si attesta il settore dell'energia con un importo complessivo pari a 538 milioni di euro (pari al 34 per cento del mercato) e un importo medio pari a 16,3 milioni di euro. Al terzo posto, il settore dell'edilizia sociale e pubblica con un importo complessivo pari a circa 158 milioni di euro (pari al 10 per cento del mercato). Del tutto assente dai dati disponibili, l'andamento del comparto strade/autostrade che nel 2013 occupava in termini di importi il 30% del mercato (cfr. Figura 7).



**Figura 7 - Distribuzione percentuale dei bandi pe concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2014 tra i diversi settori**



Fonte: elaborazioni UTPF su dati CRESME

### 1.2.2. Le aggiudicazioni

Il mercato complessivo delle gare aggiudicate in PPP rappresenta il 4,7 per cento dell'intero mercato delle opere pubbliche come numero di progetti aggiudicati e il 37,4 per cento in termini di importi.

La flessione generale del PPP nel 2014 ha riguardato anche la numerosità dei progetti aggiudicati che sono tornati ai livelli 2012: si è passati infatti da 801 contratti aggiudicati nel 2013 a 740 (-7,6 per cento). Gli importi invece sono aumentati passando dai 3,3 miliardi di euro del 2013 ai 7,5 miliardi di euro del 2014 con un importo medio delle opere segnalate pari a circa 13 milioni, valore questo più che raddoppiato rispetto al valore 2013 pari a circa 5,7 milioni di euro (cfr. Tabella 5).

Il trend "a doppio binario" che ha caratterizzato i contratti di concessione di lavori pubblici aggiudicati iniziato lo scorso anno è confermato anche nel 2014: il numero dei contratti, infatti, continua a diminuire passando dai 160 del 2013 ai 70 del 2014, mentre gli importi sono sensibilmente aumentati raggiungendo il valore complessivo di circa 5,3 miliardi di euro (+ 122 per cento rispetto ai 2,4 miliardi del 2013) con un notevole incremento dell'importo medio dei contratti con valore segnalato: si è infatti passati dai 19,5 milioni del 2013 agli 84,6 milioni del 2014.

**Tabella 5 - Distribuzione settoriale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2014**

Procedura	2013		2014	
	numero	importo	numero	importo
Gare concessioni di lavori pubblici su iniziativa privata	44	1.750	29	3.796
art. 153 commi 1-14	19	88	11	331
art. 153 comma 15	8	1.611	3	3.416
art. 153 commi 16-18			1	2
art. 153 comma 19	17	51	14	47
Gare Concessioni di lavori pubblici su iniziativa pubblica	116	649	41	1.535
<b>Totale</b>	<b>160</b>	<b>2.399</b>	<b>70</b>	<b>5.331</b>
valore degli importi in milioni di euro				

Fonte: elaborazioni UTPF su dati CRESME

La nuova composizione del mercato del PPP in termini di numerosità dei bandi aggiudicati è la seguente: 9 per cento concessioni lavori, 86 per cento concessione servizi e 4 per cento altre gare in PPP. Il segmento delle concessioni lavori nel biennio 2013-2014 ha perso dunque circa 11 punti percentuali a favore del comparto delle concessioni di servizi.

I bandi aggiudicati per le concessioni di servizi sono infatti aumentati sia in termini di numerosità passando dai 599 del 2013 ai 640 del 2014 (+7 per cento) sia in termini di importi, dove ha fatto registrare un sensibile aumento passando da un valore complessivo pari a circa 644 milioni del 2013 a 1,6 miliardi di euro nel 2014 con un importo medio più che raddoppiato pari a 3,2 milioni di euro.

## 2. LE NOVITÀ NORMATIVE

Di seguito si illustrano brevemente le principali novità normative in materia di PPP intervenute nel 2014 nel panorama comunitario e nazionale.

### 2.1. Le principali novità introdotte dalla legislazione comunitaria

Sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L. n. 94 del 28 marzo 2014 - e sono entrate in vigore a decorrere dal 17 aprile 2014 - le nuove direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio rispettivamente il 15 gennaio e l'11 febbraio 2014, mediante procedura legislativa ordinaria, all'esito di un lungo iter approvativo avviato nel 2011 su proposta della Commissione europea.

Si tratta in particolare:

- ✓ della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
- ✓ della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che sostituisce e abroga la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi;
- ✓ della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che sostituisce e abroga la direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 vertente sulla stessa materia.

Le direttive dovranno essere recepite entro il 18 aprile 2016 dai singoli Stati membri.



Per quanto riguarda l'Italia, la trasposizione a livello nazionale condurrà all'adeguamento del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii., recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", nonché del relativo regolamento di attuazione contenuto nel d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

La rivisitazione del quadro normativo comunitario sugli appalti pubblici e le concessioni, attuata con le summenzionate direttive, si pone nell'ambito delle iniziative prioritarie volte a favorire il completamento e il rafforzamento del mercato unico europeo, individuate nel *Single Market Act I* della Commissione europea del 13 aprile 2011.

In tale prospettiva, l'emanazione di regole chiare e specifiche sull'aggiudicazione dei contratti di concessione rappresenta un'assoluta e importante primizia a livello comunitario. L'assenza di un'apposita normativa europea in materia di concessioni era stata più volte denunciata - lo si ricorda anche nel primo considerando della direttiva - come causa di distorsioni nel funzionamento del mercato interno e di ostacolo alla libera fornitura di servizi, a tutto svantaggio degli operatori economici (principalmente le piccole e medie imprese) e delle stesse Amministrazioni aggiudicatrici.

La nuova disciplina contenuta nella direttiva 2014/23/UE colma, quindi, una rilevante lacuna nell'ordinamento giuridico comunitario, che aveva indotto i legislatori nazionali e gli interpreti ad assoggettare le concessioni di lavori pubblici alle norme di base in materia di appalti stabilite dalla direttiva 2004/18/CE e le concessioni di servizi ai principi generali del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), con disparità di trattamento e divergenti interpretazioni evidenziate, a più riprese, dalla copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Pertanto, la direttiva 2014/23/UE è tesa ad incentivare lo sviluppo di forme di partenariato pubblico-privato, di cui le concessioni costituiscono lo strumento

principio, attraverso l'individuazione di un quadro di regole uniformi da trasporre su scala nazionale allo scopo di armonizzare e semplificare le legislazioni dei singoli Stati membri, ritenute ancora troppo disomogenee tra loro.

Tra i profili di maggiore interesse della direttiva 2014/23/UE, che non si applica alle concessioni per le quali è stata già presentata un'offerta o che sono state aggiudicate prima del 17 aprile 2014 e, in ogni caso, a quelle il cui valore stimato sia pari o inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria attualmente fissata nell'importo di euro 5.186.000, fatte salve future revisioni ad opera della Commissione europea, si segnalano brevemente quelli di seguito indicati.

In primo luogo, perché possa ravvisarsi una concessione in base alle nuove disposizioni comunitarie, è necessario che in capo al concessionario sia trasferito in modo effettivo e sostanziale il rischio operativo di natura economica legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.

Ne consegue, pertanto, che:

- ✓ il concessionario deve essere contrattualmente esposto al rischio di *"non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzazione 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"* (cfr. diciottesimo considerando);
- ✓ non può configurarsi come concessione e, quindi, rientrare nel campo di applicazione della direttiva, il contratto nel quale siano presenti clausole che abbiano l'effetto di eliminare il rischio operativo a carico del concessionario, ad esempio attraverso tariffe regolamentate o garanzie che permettano a quest'ultimo di recuperare la totalità degli investimenti e dei costi sostenuti a fronte dell'esecuzione del contratto (cfr. diciassettesimo e diciannovesimo considerando);

- ✓ il rischio operativo deve essere inteso come rischio di esposizione reale alle fluttuazioni del mercato, *“comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell’offerta, o entrambi”*, tale per cui *“ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile”* (cfr. art. 5);
- ✓ ai fini dell’accertamento della effettiva sussistenza in capo al concessionario del rischio operativo, deve essere, altresì, *“preso in considerazione in maniera coerente ed uniforme il valore attuale netto dell’insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario”* (cfr. ventesimo considerando).

Il legislatore europeo ha chiarito, inoltre, i parametri per calcolare il valore stimato di una concessione (cfr. art. 8), concetto che assume rilevanza non soltanto in funzione della verifica del superamento della anzidetta soglia di rilevanza comunitaria e, quindi, dell’assoggettabilità del contratto alla direttiva 2014/23/UE, ma anche ai fini dell’applicabilità di numerose specifiche disposizioni ivi contenute, quali quelle che stabiliscono:

- ✓ il regime giuridico applicabile in caso di concessione mista di lavori e servizi o di servizi e forniture non separabili tra loro (art. 20);
- ✓ la facoltà dell’Amministrazione aggiudicatrice o dell’ente aggiudicatore di modificare il contenuto e, soprattutto, il valore della concessione durante il relativo periodo di efficacia, anche mediante l’affidamento di lavori e servizi supplementari in origine non inclusi nel contratto, per fronteggiare situazioni impreviste e senza dover prima obbligatoriamente espletare una nuova procedura di aggiudicazione aperta alla concorrenza (art. 43).

Il valore stimato della concessione, *“valido al momento dell’invio del bando di concessione o, nei casi in cui non sia previsto detto bando, al momento in cui l’Amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore avvia la procedura di aggiudicazione della concessione”*, è costituito dal fatturato totale del



concessionario atteso per la durata del rapporto concessorio, al netto dell'IVA, generato quale corrispettivo dei lavori e dei servizi dedotti nell'oggetto del contratto, nonché delle forniture accessorie a tali lavori e servizi. Il valore deve essere calcolato *“secondo un metodo oggettivo specificato nei documenti della concessione”*, tenendo conto di una serie di elementi, tra cui a titolo esemplificativo: il valore di eventuali forme di opzione e di eventuali proroghe della durata della concessione; gli introiti derivanti dal pagamento, ad opera degli utenti, di tariffe e multe diverse da quelle riscosse per conto dell'Amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore; i pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario, in qualsivoglia forma, dall'Amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore o da altre Amministrazioni pubbliche ovvero da terzi per l'esecuzione della concessione.

Nella nuova disciplina viene, ancora, affermata la regola di matrice giurisprudenziale secondo cui la durata delle concessioni deve essere sempre limitata *“al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e restrizioni della concorrenza”*. Per le concessioni di durata superiore al quinquennio, la durata massima non può comunque mai superare il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere, in condizioni operative normali, che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati per eseguire i lavori e/o i servizi e ottenga un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli specifici impegni contrattuali dallo stesso assunti per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo da praticare agli utenti (cfr. cinquantaduesimo considerando e l'art. 18).

La direttiva 2014/23/UE stabilisce, in ossequio ai consueti principi generali di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, una serie di garanzie procedurali minime e criteri di selezione che sovrintendono alla aggiudicazione delle concessioni, ispirati a consentire la massima partecipazione alla procedura competitiva anche ad opera delle PMI, alle quali, di regola, non può essere impedito di dimostrare il possesso dei requisiti

richiesti dal bando facendo ricorso alla capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica di altri soggetti.

In tale contesto di regole, spicca l'obbligo delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori di adottare opportune misure per prevenire, individuare e risolvere i conflitti di interesse insorti nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione delle concessioni, in modo da evitare distorsioni della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti i candidati e gli offerenti; conflitto di interessi che deve ravvisarsi in tutti i casi in cui il personale di un'Amministrazione aggiudicatrice o di un ente aggiudicatore che interviene nello svolgimento della procedura o può influenzarne il risultato *"ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione della concessione"* (art. 35).

Da ultimo, la direttiva in esame estende alle concessioni di lavori e/o servizi l'ambito di applicazione delle direttive 89/655/CEE a 92/13/CEE del Consiglio rispettivamente del 21 dicembre 1989 e del 25 febbraio 1992, le quali coordinano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alle procedure di ricorso in materia di affidamento degli appalti pubblici, allo scopo di assicurare un'idonea tutela giurisdizionale anche agli operatori economici che aspirino a vedersi aggiudicare le concessioni.

## *2.2. Le principali novità introdotte dalla legislazione italiana*

Occorre in primo luogo ricordare che, i commi 303, 304 e 305 della legge 27.12.2013, n. 147, pubblicata nella G.U. 27.12.2013, n. 302, S.O. (c.d. "Legge di Stabilità 2014"), entrati in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2014, hanno disciplinato una procedura amministrativa semplificata e previsto modalità innovative di finanziamento per l'ammodernamento o la costruzione di impianti sportivi volte ad incentivare l'intervento dei capitali privati secondo