ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXXV**
n. **7**

R E L A Z I O N E

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI IN MATERIA DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E FINANZA DI PROGETTO

(Anno 2025)

(Articolo 7, comma 11, della legge 17 maggio 1999, n. 144,
e articolo 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208)

Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri

(MORELLI)

Trasmessa alla Presidenza il 5 agosto 2026

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2025 in materia di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto

GIUGNO 2026

PREDISPOSTA DAL

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA

DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA - DIPE

Camera dei Deputati ARRIVO 05 agosto 2026 Prot: 2026/0001404/TN

PAGINA BIANCA

Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2025 in materia di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) e finanza di progetto

Hanno coordinato il lavoro:

Il Capo Dipartimento, Bernadette VECA

Il Coordinatore PPP, Marco TRANQUILLI

Il Segretario del NARS, Giuseppe SURDI

Hanno collaborato alla stesura del documento gli esperti della struttura tecnica che opera a supporto del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità Paola Balzarini, Salvatore Brischetto, Claudio Contessa, Lisa Grossi, Lamberto Grutter, Massimiliano Lombardo, Luca Murrau e, per l'NTPE, Fabrizio Zulli.

Nella presente Relazione figura altresì un approfondimento a cura dell'ISTAT - Direzione Centrale Contabilità Nazionale (cfr. Appendice).

Hanno supportato le attività del DIPE in materia di PPP e curato l'*editing* di testi e grafici: Cinzia Barone e Claudia Cuna, componenti della Segreteria PPP e NARS.

Sito Web istituzionale: www.programmazioneeconomica.gov.it

INDICE

1. Introduzione 3

2. Principali novità in materia di PPP e concessioni 5

3. Le principali questioni interpretative della giurisprudenza amministrativa, contabile ed il contributo dell'ANAC 8

4. La promozione del PPP, il supporto agli enti concedenti, la pareristica obbligatoria e i rapporti di collaborazione con Enti e Istituzioni 17

5. Il monitoraggio delle operazioni in PPP 26

5.1 Il portale web sul PPP 26

5.2 Operazioni di Partenariato Pubblico Privato monitorate tramite il portale RGS 28

5.2.1. Identificazione dei macro-indicatori di informazione 28

5.2.2 Classificazione e aggregazione delle informazioni 29

5.3 Le informazioni estratte dai PEF presenti nella banca dati PPP: un focus sugli indicatori di equilibrio e sui dati rilevanti 32

7. Considerazioni conclusive 39

Appendice 41

1. Introduzione

La presente Relazione illustra le attività svolte nel corso del 2025 dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) nell'ambito delle competenze attribuitegli dalla normativa vigente in materia di Partenariato Pubblico-Privato (PPP), concessioni e finanza di progetto.

Come noto, il partenariato pubblico-privato rappresenta uno strumento strategico per la realizzazione e la gestione di opere e servizi di interesse pubblico, fondato sulla collaborazione tra enti concedenti e operatori economici privati e caratterizzato dall'impiego integrato di competenze, risorse finanziarie e capacità gestionali. In tale contesto, il corretto utilizzo dei modelli di PPP consente di perseguire obiettivi di efficienza, sostenibilità economico-finanziaria, innovazione e qualità dei servizi, assicurando al contempo una corretta allocazione dei rischi tra le parti coinvolte.

Nel quadro delineato dal Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (di seguito Codice dei contratti pubblici o Codice), come modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, il DIPE continua a svolgere un ruolo centrale nell'ambito dell'architettura istituzionale del PPP che caratterizza la governance dello strumento nel Paese. L'attività del Dipartimento si concretizza, in particolare, nella predisposizione di strumenti divulgativi e operativi e nella realizzazione di iniziative formative rivolte alle amministrazioni pubbliche, nell'assistenza agli enti concedenti nella strutturazione delle operazioni di PPP nonché nell'espressione di pareri obbligatori e facoltativi, nel monitoraggio dei contratti e dei relativi piani economico-finanziari e, infine, nella standardizzazione contrattuale. Tali attività contribuiscono a favorire un utilizzo sempre più consapevole e qualificato dello strumento del partenariato, rafforzando la capacità delle amministrazioni di programmare e realizzare investimenti pubblici in collaborazione con il settore privato.

La presente Relazione prende avvio dall'analisi delle principali novità intervenute nel corso del 2025 negli ambiti di interesse del PPP e delle concessioni, con particolare riferimento agli sviluppi applicativi conseguenti all'entrata in vigore delle disposizioni correttive del Codice dei contratti pubblici, con un focus anche sulle questioni emerse nel confronto con le istituzioni europee in materia di finanza di progetto (cap. 2).

Successivamente vengono esaminate le più rilevanti questioni interpretative affrontate dalla giurisprudenza amministrativa, contabile e costituzionale nonché i principali contributi forniti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, che nel corso dell'anno hanno contribuito a delineare ulteriormente il quadro applicativo del partenariato pubblico-privato e delle concessioni (cap. 3).

La Relazione illustra poi le attività di promozione del PPP e di supporto agli enti concedenti svolte dal DIPE nel corso del 2025. In tale ambito sono descritte le principali iniziative realizzate per la diffusione della cultura del partenariato, tra cui il lancio della nuova rivista "*Orizzonte PPP*", la pubblicazione

della quinta edizione del documento "*100 Domande e Risposte sul PPP*", la valorizzazione di casi concreti di operazioni realizzate, nonché, il consolidamento delle attività formative sviluppate in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Vengono inoltre illustrate le attività di pareristica obbligatoria e facoltativa a supporto degli enti concedenti e i rapporti di collaborazione istituzionale sviluppati con le amministrazioni e gli enti operanti nel settore (cap. 4).

Particolare attenzione è infine dedicata alle attività di monitoraggio delle operazioni di PPP svolte dal DIPE congiuntamente alla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) attraverso il portale nazionale dedicato, nonché alle analisi condotte sui Piani Economico-Finanziari (PEF) presenti nella banca dati, che costituiscono una fonte informativa di crescente rilevanza per la conoscenza e la valutazione del mercato del partenariato pubblico-privato in Italia (cap. 5).

L'Appendice alla Relazione reca infine un approfondimento curato dall'ISTAT in materia di classificazione e contabilizzazione delle operazioni di PPP, fornendo un aggiornato quadro di riferimento sui profili statistici e contabili delle operazioni di partenariato.

2. Principali novità in materia di PPP e concessioni

L'anno 2025 è stato caratterizzato da una sostanziale stabilità del quadro normativo in materia di PPP e concessioni, in tal modo segnando una netta discontinuità rispetto a quanto accaduto in occasione dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 163 del 2006 e del D.Lgs. n. 50 del 2016, allorquando gli anni immediatamente successivi alla risistemazione codicistica erano stati caratterizzati dal susseguirsi di ampi e reiterati interventi di correzione e modifica del quadro normativo.

Va comunque osservato anche in questo caso che dal 31 dicembre 2024 trovano applicazione le disposizioni del D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, già esaminate *funditus* in occasione della Relazione relativa all'anno 2024, le quali (ai fini che qui in particolare rilevano) hanno disposto l'integrale sostituzione dell'articolo 193 del Codice in tema di procedure di affidamento in concessione di interventi da realizzare tramite lo strumento della finanza di progetto (in tal senso, l'articolo 97 del 'Decreto correttivo' al Codice).

Va inoltre osservato che il testo dell'articolo 193 così riformulato, al comma 12, ha riproposto – sia pure con alcune modifiche rispetto al passato - il meccanismo della prelazione in favore del promotore nelle ipotesi di PPP ad iniziativa del soggetto privato. Il meccanismo in tal modo riproposto ha ripreso numerose delle caratteristiche già proprie dell'analogo meccanismo già disciplinato dall'articolo 183 del D.Lgs. n. 50 del 2016 (e in relazione alle quali la Quinta Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 9449 del 2024, aveva sollevato una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, paventando il possibile contrasto con i princìpi di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi di cui agli artt. 49 e 56 del Trattato di Roma).

È altresì noto che, agli inizi di ottobre del 2025, la Commissione europea ha trasmesso alle Autorità italiane una lettera di messa in mora complementare (nell'ambito della procedura d'infrazione INFR(2018)2273) con la quale – riferendosi in modo espresso alle modifiche apportate nel corso del 2024 dal Decreto correttivo al Codice - ha contestato in termini perentori la compatibilità fra il meccanismo della prelazione (pur se accompagnato da taluni accorgimenti e cautele) e i princìpi unionali in tema di libera circolazione, di trasparenza delle procedure e di proporzionalità.

Le censure mosse dalla Commissione europea con lettera di messa in mora complementare dell'8 ottobre 2025 hanno riguardato sostanzialmente quattro profili:

(i) Assenza di un adeguato livello di pubblicità e trasparenza nella fase preliminare della procedura prevista dall'art. 193. Sul punto la Commissione si è riferita in particolare al fatto che la pubblicazione degli avvisi pubblici di cui all'articolo 193, comma 16, del Codice o delle proposte ricevute ai sensi dell'articolo 193, comma 4, nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito istituzionale dell'ente concedente non garantisce un livello di pubblicità e trasparenza equivalente a quello

richiesto ai sensi delle direttive sui contratti pubblici, che impongono invece la pubblicazione su GUUE;

(ii) Mancata predeterminazione pubblica dei criteri nella selezione della proposta iniziale. La Commissione ha rappresentato sul punto che l'art. 193 non prevede un obbligo in capo all'ente concedente, in sede di pubblicazione della proposta ricevuta o dell'avviso, e in vista della individuazione "*in forma comparativa*" (articolo 193, comma 5) delle proposte che verranno selezionate, di indicare in modo puntuale criteri di aggiudicazione oggettivi, conformi all'articolo 3 della direttiva 2014/23/UE e connessi all'oggetto della concessione, che non gli attribuiscano una incondizionata libertà di scelta (di cui all'articolo 41, paragrafi 1 e 2 della direttiva 2014/23/UE). Nella misura in cui l'articolo 193 non impone in tale fase della procedura "*un chiaro obbligo in capo all'ente concedente di inserire, in sede di pubblicazione delle proposte ricevute o dell'avviso, una descrizione quanto meno dei criteri di aggiudicazione, tale disposizione non presta le garanzie procedurali minime esplicitamente richieste ai sensi dell'articolo 37 della direttiva 2014/23/UE. La mancanza di tale obbligo procedurale a monte vizia inevitabilmente anche la fase di valutazione delle proposte ricevute a valle, che non potrà svolgersi secondo modalità che assicurino la piena trasparenza e il rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione*."';

(iii) Previsione di un diritto di prelazione in capo al promotore/proponente, che svuota la gara di concorrenza effettiva. Sul tema della prelazione, anche nella versione del Codice aggiornata al Correttivo, la Commissione ha esposto le proprie perplessità in modo netto ritenendo che, "*nella misura in cui l'articolo 193, commi 9 e 12, del Codice aggiornato stabilisce l'obbligo per l'ente concedente di prevedere un diritto di prelazione a favore del promotore/proponente nel bando di gara, tale disposizione violi i principi di parità di trattamento e non discriminazione sanciti dagli articoli 3 e 30 della direttiva 2014/23/UE*."';

(iv) Rimborso spese al promotore non aggiudicatario senza un meccanismo imparziale di quantificazione. Oggetto di attenzione da parte della Commissione europea è stato anche il rimborso delle spese; in particolare la Commissione ha ritenuto che "*nella misura in cui l'articolo 193, comma 12, prevede il diritto per il promotore/proponente non aggiudicatario al pagamento, a carico dell'effettivo aggiudicatario, delle spese per la predisposizione della proposta senza alcun meccanismo imparziale per la quantificazione effettiva di tali spese, tale disposizione violi gli articoli 3 e 30 della direttiva 2014/23/UE.*".

Ciò rappresentato sui singoli punti, con riferimento alla procedura di finanza di progetto come rivista dal Decreto correttivo al Codice, in estrema sintesi, la Commissione ha ritenuto che la stessa, nel suo insieme, non possa assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione sanciti dagli articoli 3 e 30 della direttiva 2014/23/UE e non possa dunque costituire

un adeguato recepimento di tali articoli (cfr. punto 54 della Lettera della Commissione dell'8 ottobre 2025).

Per il resto, come si è già anticipato, l'anno 2025 non è stato caratterizzato da interventi normativi di rilievo nella materia delle concessioni (se si eccettuano – come pure già si è detto – le disposizioni del Decreto correttivo al Codice).

Si ritiene comunque di richiamare qui di seguito alcune novità normative di un certo rilievo che, nel corso dell'anno in considerazione, hanno caratterizzato la materia (e che risultano quindi idonee ad influire – sia pure, in via indiretta – sugli ambiti del PPP e delle concessioni).

In primo luogo, va qui richiamato il Decreto-Legge 21 maggio 2025, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla Legge 18 luglio 2025, n. 105 (c.d. '*Decreto infrastrutture*') il quale, all'articolo 1, ha introdotto specifiche disposizioni per l'avvio delle cantierizzazioni e la gestione tecnica del Ponte sullo Stretto di Messina, intervenendo su numerose disposizioni del Decreto-Legge n. 35 del 2023.

L'articolo 2 del decreto n. 73 introduce alcune modifiche al Codice, con particolare riguardo a quelle in tema di incentivi alle funzioni tecniche (articolo 45), di criteri ambientali minimi (articolo 57), di procedure di somma urgenza e di protezione civile (articolo 140).

Il '*Decreto infrastrutture*' ha inoltre introdotto disposizioni di rilievo nell'ambito autostradale.

In particolare:

- all'articolo 11 ha introdotto alcune modifiche alla Legge n. 193 del 2024 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023*) relative alla disciplina sulle concessioni autostradali, ivi compreso un regime transitorio che consente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) di avviare da subito le nuove procedure per le concessioni autostradali scadute o in scadenza;
- all'articolo 11-*bis* ha introdotto disposizioni relative alla Convenzione unica fra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e la società ANAS S.p.A.;
- all'articolo 11-*ter* ha introdotto disposizioni urgenti per l'avvio operativo della nuova società Autostrade dello Stato S.p.A., al fine di rafforzare il ruolo pubblico nella gestione e nel controllo delle infrastrutture autostradali.

Inoltre, si segnalano alcune ulteriori novità normative intervenute nel corso del 2025 che hanno inciso sulle previsioni del Codice, con potenziali effetti (sia pure indiretti) sulle materie del PPP e delle concessioni.

In primo luogo, si segnala il Decreto-Legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 maggio 2025, n. 69, il quale ha parzialmente modificato l'allegato I.11 al Codice, relativo alle

competenze, alle regole di funzionamento, nonché alle ulteriori attribuzioni del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

In secondo luogo, si segnala la Legge 4 aprile 2025, n. 42 (recante '*Misure in materia di ordinamento, organizzazione e funzionamento delle Forze di polizia, delle Forze armate nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*'), il cui articolo 11 ha modificato l'articolo 136 del Codice (relativo ai contratti in materia di difesa e sicurezza) in tema di incentivi per l'esercizio delle funzioni tecniche, anticipando un'ulteriore modifica – di segno analogo – che in seguito sarebbe stata introdotta dal '*Decreto infrastrutture*', n. 73 del 2025.

3. Le principali questioni interpretative della giurisprudenza amministrativa, contabile ed il contributo dell'ANAC

Qui di seguito si riportano alcuni fra i principali arresti giurisprudenziali in tema di PPP intervenuti nel corso del 2025.

Con la sentenza 14 ottobre 2025, n. 147, la Corte Costituzionale ha dichiarato fondata una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla V Sezione del Consiglio di Stato (con decisione n. 294/2025) e ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità (per violazione di molteplici parametri interni e unionali) delle disposizioni interne che – a partire dal D.L. n. 162/2019, articolo 13, comma 5 - avevano di fatto sospeso (e per lungo tempo) gli adeguamenti tariffari in favore dei concessionari autostradali il cui periodo regolatorio quinquennale fosse venuto a scadenza prima del 2019.

La Corte ha altresì dichiarato in via conseguenziale l'illegittimità costituzionale delle ulteriori disposizioni (adottate fra il 2020 e il 2022) che, allo stesso modo, erano intervenute in via di urgenza sul tema degli adeguamenti tariffari in ambito autostradale.

In particolare, la Consulta ha dichiarato fondata la questione sollevata dal Consiglio di Stato con specifico riguardo al contrasto con gli articoli 3 (in punto di ragionevolezza delle previsioni censurate) 41 (in punto di violazione della libertà di iniziativa economica) e 97 (in relazione ai canoni di buon andamento dell'azione amministrativa) della Costituzione.

Con la sentenza della V Sezione, 29 aprile 2025, n. 3633, il Consiglio di Stato ha reso rilevanti affermazioni di ordine generale sul necessario equilibrio economico-finanziario che deve caratterizzare i contratti di concessione (ai sensi degli articoli 176 e seguenti del Codice dei contratti pubblici) e sull'obbligo per i concorrenti di allegare uno schema di PEF alla propria offerta finalizzata all'attribuzione di un contratto di concessione.

Il Giudice amministrativo di appello ha chiarito, al riguardo, che il contratto di concessione (il quale rappresenta una *species* del più ampio *genus* delle forme di PPP) si qualifica per il trasferimento del

rischio operativo dal concedente al concessionario e il PEF è lo strumento mediante il quale si attua la concreta distribuzione del rischio tra le parti del rapporto, la cui adeguatezza e sostenibilità deve essere valutata dall'Amministrazione. Se non avviene un trasferimento del rischio, il rapporto è infatti qualificabile come appalto (e non come concessione).

La Quinta Sezione ha precisato che, siccome l'assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione deve garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario (*i.e.*: la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria), ne consegue che sia obbligatoria allegazione, già in sede di offerta, del PEF (la cui assenza deve necessariamente determinare l'esclusione dalla procedura del concorrente).

Il TAR della Sardegna, Sez. I, con la sentenza 4 novembre 2025, n. 972, ha esaminato le differenze che esistono tra il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta e il vaglio di adeguatezza e sostenibilità del PEF nell'ambito delle procedure di aggiudicazione di concessioni ai sensi dell'art. 182 del Codice.

Il Collegio ha sottolineato, in particolare, come la verifica di adeguatezza e sostenibilità del PEF sia finalizzata a verificare l'equilibrio intrinseco della concessione (cioè che costi, ricavi e durata garantiscano sostenibilità nel tempo), mentre la verifica dell'anomalia non riguarda, propriamente, la congruità dell'offerta in senso stretto, ma serve ad accertare la fattibilità strutturale dell'operazione.

Il TAR della Sicilia – Sezione staccata di Catania, Sez. III, 24 ottobre 2025, n. 2970, ha reso chiarimenti rilevanti per quanto riguarda la comparazione delle proposte ai fini dell'individuazione della proposta da qualificare come '*di pubblico interesse*' ai sensi dell'art. 193, comma 5, del Codice.

In particolare, il TAR ha chiarito che la comparazione delle proposte ai sensi della disposizione appena richiamata debba essere svolta utilizzando anche il criterio concernente il raffronto tra i PEF e i fabbisogni dell'ente concedente.

Ne consegue che il PEF non possa essere degradato ad elemento meramente *integrativo* e – per così dire - *successivo* rispetto alla proposta, di cui qualifica (e, anzi, *deve* qualificare) fin dal principio il contenuto essenziale.

Il TAR del Friuli-Venezia Giulia, Sezione I, con sentenza 16 aprile 2025, n. 147, ha esaminato la questione della qualificazione che deve essere posseduta da un ente concedente il quale intenda avviare una procedura di *project financing* (la sentenza era riferita a una vicenda in cui trovavano applicazione le previsioni dell'art. 193 del Codice nel testo anteriore alla riformulazione di cui al Decreto correttivo n. 209 del 2024).

La sentenza ha chiarito che l'art. 174, comma 5, del Codice dei contratti pubblici impone la qualificazione dell'ente concedente ai sensi dell'art. 63 del Codice unicamente per la stipula dei

contratti di partenariato pubblico-privato, e non anche per la fase preliminare di valutazione delle proposte.

I Giudici amministrativi pervengono a tale conclusione esaminando plurime previsioni del nuovo Codice e, precisamente: l'art. 63, comma 5; l'art. 62, comma 18, nonché l'art. 2 dell'Allegato II.4 (il quale richiede la qualificazione per gli "*affidamenti*", dovendosi intendere per "affidamento" – secondo il TAR - l'atto o la procedura con cui il contratto viene aggiudicato).

Il Collegio richiama a sostegno della propria conclusione la nuova previsione dell'art. 3, comma 5, dell'Allegato II.4 del Codice (per come introdotta dal Decreto correttivo n. 209 del 2024), il quale impone la qualificazione dell'ente concedente nella fase preliminare solo per le procedure di finanza di progetto "*a iniziativa pubblica*".

A conclusioni analoghe era pervenuto anche il TAR Campania, Salerno, Sez. I, ord. 22 novembre 2024, n. 453 (confermata in appello dalla sent. Cons. Stato, Sez. V, 18 giugno 2025, n. 1156).

Tuttavia, è importante osservare che l'ANAC (con il parere n. 9 del 28 febbraio 2024) era pervenuta alla diversa conclusione secondo cui la qualificazione della stazione appaltante fosse richiesta già nella fase di valutazione delle proposte.

Il TAR dell'Umbria, con la sentenza 6 marzo 2025 n. 260, ha reso rilevanti affermazioni circa i rapporti fra le procedure di *project financing* e la generale disciplina del procedimento amministrativo ai sensi della Legge n. 241 del 1990.

In particolare i Giudici amministrativi, pur confermando il principio secondo cui alle procedure di *project financing* si applicano i princìpi generali in materia di procedimento amministrativo (in tal senso anche la delibera ANAC n. 329 del 2021), hanno tuttavia evidenziato le oggettive peculiarità di tali procedure che comportano - in qualche misura - una modulazione nell'applicazione di tali princìpi, in particolare per quanto riguarda la possibilità di revocare la procedura, nonostante l'iniziale dichiarazione 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 una posizione tutelabile e, quindi, ottenere il risarcimento dei danni a titolo di responsabilità precontrattuale (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 196 del 2024).

In tali ipotesi – aggiunge il TAR – neppure sarà possibile per il promotore invocare il riconoscimento dell'indennizzo di cui al richiamato articolo 21-*quinquies*.

Il TAR Toscana, con la sentenza della I Sez., 16 settembre 2025, n. 1488, ha reso importanti chiarimenti in relazione ai criteri di aggiudicazione delle concessioni nella vigenza del Codice, con specifico

riguardo alla necessità o meno che l'offerta economica indichi i costi della manodopera e gli oneri della sicurezza.

Già nella vigenza del D.Lgs. n. 50 del 2016 la giurisprudenza aveva escluso che, nelle procedure di assegnazione delle concessioni, trovasse applicazione l'art. 95, comma 10, il quale obbliga(va) in concorrenti, già in fase di offerta e a pena di esclusione, ad indicare i propri costi della manodopera.

La giurisprudenza aveva chiarito, al riguardo, che la particolarità dei contratti di concessione rispetto a quelli di appalto giustificasse tale diverso trattamento normativo vista la differenza strutturale tra i due rapporti, il peso economico assunto nei secondi dal costo del lavoro e l'attinenza di tali costi e oneri a un profilo non specificamente riferibile ai criteri di aggiudicazione (fra le molte decisioni in termini: Cons. Stato, sez. V, 24 giugno 2020, n. 4034; sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1911).

I Giudici amministrativi confermano la validità di tale orientamento anche nel nuovo quadro normativo delineato dal Codice n. 36 del 2023. In particolare, l'art. 183 stabilisce che le concessioni sono aggiudicate "*sulla base dei criteri di aggiudicazione stabiliti dall'ente concedente*", purché l'offerta risponda ai requisiti minimi da quest'ultimo prescritti e l'operatore possegga i requisiti di capacità tecnica e professionale ed economico-finanziaria e non sia escluso dalla partecipazione ai sensi degli artt. 94 e 95 del Codice.

Il successivo art. 185 reca la specifica disciplina dei criteri di aggiudicazione delle concessioni, prevedendo, al comma 1, che esse siano aggiudicate sulla base di criteri oggettivi, tali da assicurare una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'ente concedente, ma senza richiamare in modo espresso i criteri di aggiudicazione applicabili per i contratti di appalto.

Pertanto, per l'assegnazione dei contratti di concessione non trova applicazione l'articolo 108 del Codice il quale (similmente a quanto in precedenza previsto dall'art. 95 del D.Lgs. n. 50 del 2016) stabilisce che, nel formulare l'offerta economica per la partecipazione a una gara di appalto l'operatore deve indicare, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Tale ultima regola, espressamente operante solo in materia di appalti (e non richiamata in tema di concessioni), non trova dunque necessaria applicazione anche in tale secondo ambito, ben potendo quindi l'ente concedente decidere in modo discrezionale, entro i margini consentiti dagli artt. 182 e ss., se applicarla alle procedure di proprio interesse.

Con la sentenza della IV Sezione 17 giugno 2025, n. 5289, il Consiglio di Stato ha affermato alcuni importanti principi in tema di società miste (*i.e.*: in relazione alla principale forma di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato - PPPi -) con particolare riguardo all'ipotesi in cui tali società siano poste sotto il controllo pubblico.

La sentenza in questione ha chiarito *in primis* che vadano qualificate come "*società a controllo pubblico*" tutte quelle in cui "*una o più amministrazioni pubbliche*" dispongano della "*maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria*", ai sensi dell'art. 2359 c.c. (in tal senso il combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016 "*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*"). A tal fine, è irrilevante il fatto che la maggioranza dei voti in assemblea ordinaria sia garantita da "più amministrazioni pubbliche" (secondo il modello del controllo congiunto o pluripartecipato) e che manchino patti parasociali o vincoli statutari finalizzati a regolare la pluripartecipazione. La finalità della disciplina del T.U. è infatti quella di evitare che le società a capitale pubblico frazionato - operanti soprattutto nell'ambito dei servizi pubblici locali - possano strumentalmente sottrarsi all'applicazione delle disposizioni speciali dettate dal medesimo T.U. nei confronti delle "*società a controllo pubblico*", eccependo - in termini formali ma non sostanziali - l'assenza di norme statutarie o di patti di sindacato fra i soci pubblici, tutti di minoranza se intesi in modo atomistico.

Il Giudice amministrativo di appello ha poi chiarito che le società a controllo pubblico devono adeguarsi alle disposizioni dell'art. 17, comma 1, del T.U. con particolare riferimento al fatto che "*oggetto esclusivo*" della propria attività debba essere soltanto il servizio affidato in concessione con la c.d. "gara a doppio oggetto". Ne consegue che, ad esempio, resterà preclusa a tali società pubbliche la possibilità di svolgere un servizio del tutto analogo a quello conferito dagli enti-soci, ma in favore di enti non-soci.

Ed infatti, alle società miste (diversamente da quanto accade per le società *in house*, che possono svolgere una – sia pur limitata – attività *extra moenia*) resta del tutto preclusa la possibilità di concorrere a gare indette da Enti terzi e comunque svolgere attività diverse da quelle rientranti nella "*gara a doppio oggetto*" (in tal senso il combinato disposto di cui all'art. 26 del T.U. 175 del 2016 e di cui all'art. 16 del D.Lgs. n. 201 del 2022 sui servizi pubblici locali a rilevanza economica).

Il Consiglio di Stato evidenzia al riguardo la stretta – e necessaria - funzionalizzazione che esiste tra la società e il servizio oggetto di affidamento, nonché il nesso di esclusività che esiste tra costituzione della società mista e lo svolgimento del servizio affidato dagli enti pubblici soci e – in definitiva – la strumentalità della società mista rispetto al servizio per il quale essa è stata costituita.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, con sentenza 22 ottobre 2025, n. 792, si è pronunciato sul riparto di giurisdizione per le controversie aventi ad oggetto il riequilibrio economico-finanziario delle concessioni attraverso la revisione del PEF.

I Giudici siciliani (confermando la decisione di primo grado) hanno affermato la giurisdizione del Giudice ordinario negando, in particolare, che nel caso in esame trovi applicazione la previsione dell'art. 133, comma 1, del cod. proc. amm. (il quale riconosce alla giurisdizione esclusiva del G.A. le controversie aventi ad oggetto la revisione dei prezzi nei contratti di appalto).

La decisione in questione sottolinea al riguardo la distinzione che esiste tra appalti e concessioni e l'inestensibilità alle seconde delle speciali disposizioni che, in tema di giurisdizione, regolano i primi. Ed infatti, la giurisdizione esclusiva del G.A. riguarda specificamente la revisione prezzi nei contratti di appalto e, avendo natura eccezionale, non può essere estesa analogicamente alle concessioni, le quali presentano caratteristiche giuridiche peculiari e una disciplina specifica del riequilibrio economico-finanziario.

Il TAR della Lombardia, con la sentenza della Sez. V, 17 giugno 2025, n. 2312, ha esaminato la questione se esista un diritto soggettivo del concessionario (o comunque un interesse giuridicamente qualificato) ad ottenere, nel corso del rapporto, la revisione delle clausole contrattuali.

I Giudici amministrativi hanno chiarito al riguardo che non esiste per il concessionario il diritto ad ottenere una revisione del contratto di concessione (tanto meno nei termini che il concessionario ritiene soddisfacenti per le sue esigenze), dal momento che l'alternativa estrema contemplata dal Legislatore è quella del recesso dal contratto.

Il TAR della Lombardia ha inoltre affrontato la questione dell'individuazione del Giudice munito di giurisdizione nelle controversie aventi ad oggetto l'impugnativa degli atti con cui l'ente concedente abbia respinto l'istanza del concessionario finalizzata ad ottenere la revisione: tali controversie rientrano nell'ambito della generale giurisdizione di legittimità del G.A.

Ed infatti, pur venendo in rilievo atti e comportamenti che si collocano cronologicamente nella fase esecutiva del rapporto concessorio, tuttavia il *petitum* sostanziale che viene dedotto in giudizio involge profili che, senza dubbio, attengono all'esistenza stessa del rapporto concessorio (ovvero alla sua permanenza) e al ruolo dell'Amministrazione nella regolazione, in qualità di concedente, del predetto rapporto.

Il TAR Lazio – Latina, con la sentenza della II Sezione n. 701 del 10 settembre 2025 (non appellata) in tema di proposta ex art. 193 del Codice (ante Correttivo) per concessione demaniale marittima a scopo turistico-ricreativo, ha affermato che qualora siano presentate due o più proposte, l'atto di scelta del promotore determina un arresto procedimentale definitivo per i proponenti non prescelti ed è immediatamente lesivo, con onere di impugnazione senza attendere la successiva fase di gara (in linea con la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 1/2012).

Il TAR ha inoltre ricordato che anche nella prima fase — pur latamente discrezionale e non soggetta alle regole dell'evidenza pubblica — l'Amministrazione è tenuta al rispetto dei principi generali di trasparenza, parità di trattamento, imparzialità e leale collaborazione, che impongono di esplicitare previamente i criteri di valutazione delle proposte, rendere pubbliche le istanze presentate da altri operatori e consentire l'interlocuzione con i proponenti per eventuali modifiche o miglioramenti, a pena di invalidità della scelta.

Data la specificità della concessione demaniale, il Collegio ha sottolineato che la valutazione comparativa non può fondarsi esclusivamente sull'interesse dell'opera pubblica, ma deve bilanciarsi con i criteri di selezione del concessionario ex art. 4, comma 6, Legge n. 118/2022[1].

La decisione ha annullato la delibera di nomina a promotore osservando che l'Amministrazione è onerata di un controllo sostanziale e motivato sulla fattibilità della proposta e sulla sostenibilità del PEF, non potendo limitarsi a recepire acriticamente dati e asseverazioni di parte.

Ancora sull'onere di impugnazione immediata della decisione di scelta del promotore si è pronunciata la V Sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza 14 novembre 2025, n. 8928, riferita ad una procedura indetta ai sensi dell'art. 193 del Codice (ante Correttivo).

Il Collegio ha ritenuto superato l'orientamento precedentemente formatosi sotto il vigore del D.Lgs. n. 50 del 2016, secondo cui l'onere di immediata impugnazione sussisterebbe solo per quei soggetti che hanno partecipato alla fase di selezione del promotore, presentando proposte alternative, mentre non sorgerebbe invece in capo agli altri operatori economici che sono rimasti estranei a tale fase.

Secondo il Consiglio di Stato questo orientamento non è più attuale alla luce della nuova disciplina dell'art. 193 del Codice, che ha più dettagliatamente procedimentalizzato la fase di scelta del promotore. Il cambio di paradigma normativo, con il passaggio da una valutazione di "pubblico interesse" ad una valutazione di "fattibilità" della proposta, implica che la valutazione non deve limitarsi solo alla rilevanza pubblica della proposta, ma comprende un'analisi di elementi tecnici ed economici tale da accentuare la natura provvedimentale della decisione di nomina del promotore, tale per cui il provvedimento risulta potenzialmente lesivo della posizione di tutti gli altri operatori che abbiano partecipato con distinte proposte a questa prima fase di selezione.

Il TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 20 ottobre 2025, n. 3338 (non appellata), in tema di dialogo competitivo per l'affidamento di una concessione di servizi, ha rammentato che il PEF ha la funzione di garantire l'equilibrio economico e finanziario dell'iniziativa, assicurare la corretta allocazione dei rischi lungo l'intero periodo di gestione della concessione e verificare la capacità dell'impresa di ottenere un utile congruo per garantire l'adempimento delle prestazioni contrattuali. In tale quadro, la valutazione sulla sostenibilità del PEF e, più in generale, dell'offerta, rientra nella discrezionalità

[1] Legge annuale per il mercato e la concorrenza, disciplinante in particolare le procedure in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive, nonché Regolamento attuativo adottato con Decreto MIT 28 dicembre 2022, n. 202.

tecnica dell'amministrazione, insindacabile in sede giurisdizionale, salvo evidenti profili di illogicità o travisamento dei fatti.

La decisione considera favorevolmente la prassi di predisporre Linee Guida per la redazione del PEF, precisando che ciò non ha carattere strettamente vincolante ma consente un modello flessibile ed adattabile alle specificità del caso concreto. Tale flessibilità della procedura consente un adeguato ricorso al soccorso istruttorio, precisando al riguardo che eventuali richieste di chiarimento avanzate dal RUP circa taluni aspetti del PEF non costituiscono necessariamente prova di carenze strutturali del documento, né implicano una sua inidoneità, ma esprimono piuttosto mere esigenze istruttorie della stazione appaltante e non sono indicative di un giudizio negativo sul merito dell'offerta né di una sua sospetta anomalia.

Inoltre, la mancata valorizzazione di alcuni indici finanziari, quali VAN e TIR riferiti agli azionisti, non rappresenta di per sé una lacuna sostanziale del PEF a meno che non siano espressamente richiesti a pena di esclusione, potendo gli stessi essere acquisiti in sede di chiarimenti senza che ciò integri un vizio di legittimità della procedura.

Il TAR Liguria, Sez. I, con la sentenza 25 febbraio 2025, n. 203, ha reso un'interessante pronuncia (confermata dal Consiglio di Stato, Sezione V, n. 10270 del 23 dicembre 2025) affermando la legittimità del ricorso al project financing per l'affidamento in concessione e gestione di un porto turistico, atteso che tale istituto può essere utilizzato quando l'affidamento del bene preveda anche la gestione dello stesso, con effettuazione di lavori di valorizzazione e/o dei servizi connessi allo sfruttamento del bene, configurandosi in tali ipotesi una concessione di lavori e/o di servizi soggetta alla disciplina della Direttiva 23/2014/UE e, quindi, suscettibile di assegnazione mediante project financing.

Tale tipologia di concessione, utilizzabile anche per i porti turistici, si caratterizza per il fatto che, accanto alla concessione di beni demaniali marittimi, si impone la prestazione di servizi funzionali all'esercizio della nautica da diporto, in cui profili in tema di concessione di beni pubblici coesistono con aspetti attinenti all'affidamento di servizi pubblici.

Nel corso del 2025 anche l'ANAC ha fornito rilevanti chiarimenti in materia di finanza di progetto e, più in generale, di Partenariati Pubblico-Privati.

Con il parere n. 13 del 2 aprile 2025, l'ANAC ha chiarito i limiti di applicabilità della disciplina in tema di PPP. Ha, in particolare, escluso che il c.d. 'diritto di prelazione' (previsto dalla disciplina in materia di finanza di progetto – art. 193 del Codice) possa trovare applicazione nelle ipotesi di PPP istituzionalizzato.

Nell'occasione l'Autorità sottolinea le notevoli differenze (di carattere strutturale e disciplinare) che sussistono fra il modello del PPP istituzionalizzato e il generale modello concessorio (al quale è ascrivibile il 'tipo' della finanza di progetto).

Con la delibera 1° ottobre 2025, n. 374, l'Autorità ha chiarito che, nella procedura di affidamento in finanza di progetto di un contratto di concessione (art. 193 del Codice) non si può prescindere dalla valutazione della sostenibilità e adeguatezza del PEF. Tale valutazione non può risultare – in qualche misura – 'sterilizzata' dalla successiva impossibilità di attribuire un punteggio all'offerta economica (sebbene secondo una percentuale individuata discrezionalmente dall'ente concedente).

A supporto di tale conclusione l'Autorità richiama, fra l'altro, il comma 5 dell'art. 185 del Codice sulla procedura a iniziativa pubblica, secondo cui "*prima di assegnare il punteggio all'offerta economica la commissione aggiudicatrice verifica l'adeguatezza e la sostenibilità del piano economico-finanziario*".

Secondo l'Autorità, quindi, le discipline delle singole procedure non possono prevedere un sostanziale 'azzeramento' del punteggio relativo alla componente economica dell'offerta in quanto ciò risulta incompatibile con lo strumento stesso della finanza di progetto, nonché con gli articoli 185 e 193 del Codice.

La Corte dei conti, infine, nel corso del 2025, si è principalmente focalizzata sugli incentivi tecnici di cui all'art. 45 del Codice.

Con la delibera n. 355/2025 della Sezione di Controllo per la Regione Lombardia è stato ribadito come i contratti di concessione siano pienamente rientranti nell'alveo dell'art. 45 del Codice, che ha esteso l'ambito di applicazione dei compensi incentivanti a tutte le procedure di affidamento. A differenza della disciplina previgente che circoscriveva il riconoscimento dei ridetti compensi alle sole gare di appalto (art. 113 del D.Lgs. n. 50 del 2016), allo stato, per chiara affermazione del legislatore "*gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'allegato I.10 sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti*" (comma 1 dell'art. 45, citato).

Nel medesimo senso, con particolare riguardo alle concessioni di servizi, si era espressa la Sezione di Controllo per il Veneto con la deliberazione n. 14/2025, nella quale si era altresì sottolineato come le "*forme di incentivazione per funzioni tecniche costituiscono eccezione al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico e, pertanto, possono essere riconosciute solo per le attività espressamente e tassativamente previste dalla legge, se e in quanto connotate, non dall'ordinarietà dell'attività spettante ius officii, ma da una complessità di interventi che legittimi la deroga al principio medesimo*".

4. La promozione del PPP, il supporto agli enti concedenti, la pareristica obbligatoria e i rapporti di collaborazione con Enti e Istituzioni

Il 2025 è stato un anno decisivo per il potenziamento da parte del DIPE dell'attività di promozione e diffusione di modelli e *best practice* in tema di PPP presso le Pubbliche Amministrazioni del Paese, costituendo il principale punto di riferimento istituzionale per gli enti concedenti nell'ambito di applicazione del partenariato. Ciò è avvenuto anche per il tramite del rafforzamento dei rapporti di collaborazione con gli Enti e le Istituzioni operanti nel settore.

Al fine di favorire e diffondere una adeguata conoscenza dello strumento, il DIPE ha promuove i modelli di PPP per la realizzazione e la gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, utilizzando tecniche di finanziamento con ricorso a capitali privati ed effettua la promozione e la diffusione del PPP presso le Pubbliche amministrazioni attraverso:

- ✓ seminari e corsi specialistici in materia di PPP;
- ✓ pubblicazione di documenti divulgativi ed esplicativi in materia di PPP e Finanza di Progetto per gli operatori pubblici e privati, che mirano ad affrontare l'interdisciplinarità e la complessità che tipicamente caratterizzano tali operazioni;
- ✓ collaborazione con Istituzioni, Enti e Associazioni operanti nei settori di interesse, a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP.

Nel corso del 2025, il DIPE ha promosso la realizzazione di una serie di iniziative volte alla diffusione ed alla crescita delle competenze interne alla Pubblica amministrazione sul Partenariato Pubblico Privato.

Orizzonte PPP

Il 2025 è stato l'anno del lancio della nuova iniziativa del DIPE: la rivista quadrimestrale "*Orizzonte PPP*".

La diffusione di una solida cultura del Partenariato Pubblico-Privato rappresenta, infatti, una condizione imprescindibile per favorire un utilizzo consapevole ed efficace di tale istituto da parte delle amministrazioni pubbliche, costituendo il PPP uno strumento di rilevanza strategica per il rafforzamento della capacità di investimento del Paese e per la realizzazione di infrastrutture e servizi di interesse collettivo, attraverso la valorizzazione di forme di collaborazione strutturata tra settore pubblico e operatori economici privati. L'esperienza maturata negli ultimi anni dimostra come il ricorso a modelli di partenariato possa generare benefici significativi sia per le amministrazioni concedenti sia per la collettività. L'integrazione delle competenze e delle risorse dei soggetti coinvolti consente, infatti, di migliorare l'efficienza gestionale, innalzare gli standard qualitativi dei servizi erogati, allocare in modo più appropriato il rischio operativo in capo al soggetto privato

maggiormente in grado di gestirlo e, al contempo, ampliare le possibilità di realizzazione degli investimenti pubblici in un contesto caratterizzato da fisiologici vincoli di finanza pubblica.

Alla promozione di tale cultura e alla diffusione delle migliori pratiche in materia di partenariato pubblico-privato contribuisce tradizionalmente in modo determinante il DIPE. In questo contesto si inserisce ***Orizzonte PPP***, una pubblicazione digitale concepita quale strumento di approfondimento sui principali temi che caratterizzano il partenariato pubblico-privato. La rivista intende offrire contributi di analisi, riflessioni e aggiornamenti dedicati agli aspetti giuridici, economici, tecnici e operativi delle operazioni di PPP, con particolare attenzione alle problematiche di maggiore interesse per gli enti concedenti e per gli operatori del settore. L'obiettivo perseguito è quello di mettere a disposizione una piattaforma informativa agile, accessibile e costantemente aggiornata, capace di favorire la diffusione di un patrimonio condiviso di conoscenze, principi e metodologie operative. La costruzione di un linguaggio comune e di un approccio omogeneo tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati rappresenta, infatti, un presupposto essenziale per la progettazione e l'attuazione di iniziative caratterizzate da un equilibrato contemperamento degli interessi pubblici e delle esigenze imprenditoriali, nel rispetto dei principi di efficienza, trasparenza e sostenibilità economico-finanziaria.

La rivista "*Orizzonte PPP*" si articola – secondo un'impostazione editoriale finalizzata a coniugare il contributo di autorevoli interlocutori istituzionali – in approfondimenti tecnico-specialistici dedicati alle principali tematiche inerenti al partenariato pubblico-privato. In particolare, l'apertura di ciascun numero è affidata a un contributo, redatto da rappresentanti delle istituzioni, del mondo accademico o da qualificati esperti del settore, con l'obiettivo di offrire una riflessione sulle questioni di maggiore attualità e rilevanza strategica per lo sviluppo del PPP. A tale sezione introduttiva si affiancano due aree tematiche curate dalla Struttura tecnica di esperti che opera a supporto del DIPE e del NARS. La prima è dedicata alla ricognizione e all'analisi delle principali novità di interesse per il settore, con particolare riguardo ai progetti e alle procedure di partenariato pubblico-privato, agli strumenti di finanziamento, agli orientamenti della giurisprudenza nazionale ed europea, agli studi di settore e alle esperienze maturate in ambito internazionale, al fine di fornire un costante aggiornamento sul quadro evolutivo della materia. La seconda sezione è invece destinata ad approfondimenti di carattere tecnico, giuridico ed economico-finanziario, attraverso contributi volti ad analizzare gli aspetti più rilevanti della disciplina del partenariato pubblico-privato e della sua concreta applicazione. In tale ambito trovano spazio anche l'esame di casi operativi e lo sviluppo di analisi maturate nell'attività di assistenza specialistica prestata dal DIPE alle amministrazioni concedenti, con l'intento di valorizzare le esperienze applicative e diffondere modelli interpretativi e soluzioni operative utili agli operatori del settore.

I tre numeri dell'anno 2025 (gennaio–aprile 2025, n. 1/2025, maggio–agosto 2025, n. 2/2025, e settembre–dicembre 2025, n. 3/2025), hanno visto i contributi per la redazione degli articoli di apertura: i) del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Sen. Alessandro Morelli, con l'articolo "*PPP: tra attualità e prospettive*", ii) dell'Amministratore Delegato di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., Dott. Dario Scannapieco, con il contributo "*PPP: leva strategica per rafforzare infrastrutture e competitività*" e, infine, iii) del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Pres. Massimiliano Federiga, con lo scritto "*PPP: uno strumento per lo sviluppo e la coesione territoriale*".

100 Domande e risposte sul PPP

Tra le numerose attività dell'anno, nel 2025 il DIPE ha pubblicato la V edizione del documento "*PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP): 100 DOMANDE/RISPOSTE una guida per le amministrazioni*". La nuova edizione del documento si configura quale strumento di aggiornamento e di supporto agli operatori, siano essi amministrazioni concedenti ovvero operatori economici privati, volto a fornire risposte puntuali e sistematiche ai principali quesiti che caratterizzano le operazioni di partenariato pubblico-privato, affrontandone i profili di natura tecnica, giuridico-normativa, economico-finanziaria, fiscale e contabile.

La versione aggiornata recepisce, in particolare, le innovazioni introdotte dal Decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici, le cui disposizioni hanno inciso in maniera significativa sulla disciplina del partenariato pubblico-privato. L'elaborato si articola in otto sezioni tematiche, strutturate con l'obiettivo di offrire un quadro organico, completo e aggiornato della materia, quale riferimento operativo per tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni di PPP.

L'edizione apre con l'illustrazione del ruolo istituzionale del DIPE e del NARS, delineandone le rispettive competenze nell'ambito dell'espressione dei pareri concernenti le operazioni di partenariato pubblico-privato. In tale contesto, viene chiarita la distinzione tra le fattispecie nelle quali le amministrazioni possono richiedere un parere facoltativo e quelle in cui l'ordinamento prevede, invece, l'acquisizione di un parere obbligatorio, quale presupposto procedimentale per l'approvazione dell'intervento.

Il documento, poi, approfondisce le differenze tra il partenariato pubblico-privato di natura contrattuale e quello istituzionalizzato, evidenziando le caratteristiche essenziali che qualificano un'operazione di PPP, tra cui la definizione preventiva da parte dell'amministrazione concedente, degli obiettivi e dei livelli prestazionali nonché il trasferimento in capo all'operatore economico del rischio operativo, elemento qualificante della fattispecie.

Particolare attenzione è altresì riservata alla distinzione tra le procedure a "iniziativa privata" e quelle a "iniziativa pubblica". La prima ricomprende le procedure di finanza di progetto sia nell'ipotesi di

proposte spontaneamente presentate dagli operatori economici, sia nel caso in cui l'amministrazione concedente promuova una sollecitazione del mercato. La procedura a iniziativa pubblica, invece, si caratterizza per la pubblicazione diretta, da parte dell'amministrazione, del bando di gara corredato dalla relativa documentazione progettuale predisposta dalla stessa.

Il documento affronta, inoltre, il tema della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità dell'operazione, evidenziandone la funzione di verifica sia dell'equilibrio economico-finanziario sia della sostenibilità tecnico-progettuale dell'intervento. Tali valutazioni sono strettamente correlate ai presupposti che possono comportare il rilascio di un parere facoltativo ovvero, nei casi previsti dalla normativa vigente, di un parere obbligatorio da parte del DIPE di concerto con RGS o del NARS, da acquisire in via preventiva rispetto all'approvazione di progetti.

Uno specifico approfondimento è dedicato alla disciplina della finanza di progetto, con particolare riferimento ai contenuti minimi che deve possedere la proposta progettuale, agli obblighi informativi posti a carico dell'amministrazione concedente, al fine di assicurare condizioni di effettiva concorrenza tra gli operatori economici e alle tempistiche procedimentali previste dalla normativa. Viene, altresì, richiamata la facoltà dell'amministrazione di richiedere modifiche alla bozza di convenzione, al PEF ovvero al progetto presentato, anche in esito alla valutazione comparativa delle proposte ricevute.

L'ultima parte è dedicata agli aspetti contabili delle operazioni di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo sia ai criteri di classificazione previsti dalla disciplina Eurostat, finalizzati alla corretta qualificazione delle operazioni come "*on balance*" ovvero "*off balance*" ai fini della contabilità pubblica, sia alle disposizioni contenute nel più recente principio contabile ITAS 6, destinato a disciplinare il corretto trattamento contabile delle operazioni di PPP nell'ambito dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Attraverso la revisione e l'aggiornamento di un *corpus* di 100 domande e risposte, rese disponibili anche in formato "**FAQ**" sul sito istituzionale, il DIPE mette a disposizione delle amministrazioni concedenti e degli operatori economici uno strumento di consultazione qualificato e costantemente aggiornato, volto a favorire una più consapevole applicazione della disciplina del partenariato pubblico-privato e a contribuire, in un'ottica di efficienza, trasparenza e buona amministrazione, alla corretta strutturazione, realizzazione e gestione delle relative operazioni.

Esempi realizzati – la pubblicazione dei casi sul sito del DIPE

A seguito dell'attività di analisi delle operazioni di partenariato pubblico-privato registrate nel portale di monitoraggio istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato e della pubblicazione dei relativi esiti (vd. anche par. 5 della presente relazione), il DIPE ha avviato un ulteriore percorso di approfondimento volto a valorizzare l'esperienza applicativa maturata sul territorio nazionale.

Nell'ambito di tale iniziativa è stata realizzata un'indagine campionaria riguardante interventi di PPP realizzati, e in fase di gestione, selezionati all'interno della banca dati secondo criteri idonei a garantire un'adeguata rappresentatività sia sotto il profilo geografico sia con riferimento ai diversi settori di intervento. L'obiettivo dell'analisi è quello di offrire una panoramica quanto più ampia ed eterogenea delle applicazioni concrete dello strumento, evidenziandone la versatilità e la capacità di adattarsi a differenti contesti amministrativi. Ai fini dell'indagine, sono stati considerati come "*progetti realizzati*" gli interventi che hanno completato la fase di investimento, superato con esito positivo il collaudo e avviato la successiva gestione dei servizi previsti dalla concessione. I primi sette casi selezionati sono stati pubblicati nella sezione del sito istituzionale del DIPE dedicata al partenariato pubblico-privato e costituiscono esempi significativi delle potenzialità del modello di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e operatori economici privati nel perseguimento dell'interesse generale. Gli interventi riguardano ambiti tra loro differenti, comprendendo la realizzazione di un canile comunale, due impianti sportivi, un centro di produzione pasti con contestuale riqualificazione dei refettori scolastici, un parcheggio pubblico, un centro polifunzionale socio-sanitario e un progetto di efficientamento energetico relativo a un impianto di pubblica illuminazione. Tale eterogeneità testimonia la capacità del PPP di trovare applicazione in molteplici settori, contribuendo alla realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità attraverso il coinvolgimento di competenze e risorse del settore privato. Per ciascun intervento è stata predisposta, con l'ausilio degli enti concedenti coinvolti, una scheda informativa contenente gli elementi essenziali dell'operazione, tra cui il settore di riferimento, una sintetica descrizione delle prestazioni erogate e i principali dati della concessione, con particolare riguardo al quadro normativo applicabile, al valore dell'investimento, al valore complessivo della concessione e alla durata del rapporto contrattuale.

La realizzazione di questa attività è stata resa possibile anche grazie alla collaborazione degli enti concedenti, che hanno affiancato il DIPE nelle operazioni di verifica, integrazione e validazione delle informazioni oggetto di pubblicazione, contribuendo ad accrescere l'affidabilità e la completezza dei dati raccolti. Il Dipartimento intende proseguire tale attività di analisi e divulgazione, estendendola ai nuovi progetti progressivamente inseriti nel sistema di monitoraggio, anche in considerazione dell'obbligo di caricamento previsto dall'articolo 175, comma 7, del decreto legislativo n. 36 del 2023 quale condizione di efficacia dei contratti di partenariato pubblico-privato. Attraverso la valorizzazione di esperienze concrete e di casi operativi, l'obiettivo è quello di evidenziare le potenzialità dello strumento e di favorirne una più ampia e consapevole diffusione tra le amministrazioni e gli operatori del settore.

La formazione sul PPP – la collaborazione istituzionale DIPE-SNA

Nell'ambito del percorso formativo "*Strategie di acquisto nei contratti pubblici e partenariato pubblico-privato – Corso di formazione specialistica utile per la qualificazione delle stazioni appaltanti*", anche per l'edizione annuale di riferimento è stato realizzato il modulo dedicato a "*Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) per lo sviluppo degli investimenti*", promosso nell'ambito della consolidata collaborazione istituzionale tra il DIPE e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA). In continuità con le precedenti edizioni, l'iniziativa formativa ha rappresentato un'importante occasione di aggiornamento e approfondimento sulle più recenti evoluzioni della disciplina del partenariato pubblico-privato, con particolare attenzione agli strumenti operativi necessari per la corretta strutturazione, attuazione e gestione delle operazioni di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e operatori economici privati. Il modulo didattico, articolato in diciotto lezioni svoltesi nel periodo compreso tra l'11 settembre e il 10 ottobre 2025, ha perseguito l'obiettivo di illustrare le innovazioni normative intervenute in materia di PPP e di fornire ai partecipanti un quadro metodologico e applicativo delle principali procedure e degli strumenti di riferimento per l'implementazione degli interventi. Particolare rilievo è stato attribuito all'analisi delle buone pratiche amministrative e agli orientamenti operativi utili per la corretta impostazione e l'affidamento delle operazioni di partenariato.

L'offerta formativa, rivolta a funzionari e dirigenti delle diverse amministrazioni pubbliche, è stata organizzata secondo un percorso strutturato in tre distinti ambiti tematici: il primo dedicato all'evoluzione del quadro normativo e alle migliori prassi applicative; il secondo incentrato sulla disciplina Eurostat relativa alle operazioni di PPP e ai contratti di rendimento energetico (EPC); il terzo volto ad approfondire la nuova architettura istituzionale del partenariato pubblico-privato e il ruolo dei soggetti coinvolti.

Attraverso tale articolazione, il corso ha inteso fornire ai partecipanti una preparazione organica e immediatamente spendibile nell'attività amministrativa, mettendo a disposizione strumenti interpretativi e operativi utili per la programmazione e la realizzazione di investimenti pubblici nonché per la gestione di servizi complessi mediante il ricorso a modelli di collaborazione con il settore privato, nel rispetto dei principi di efficienza, sostenibilità economico-finanziaria e corretta allocazione dei rischi.

Il DIPE ha organizzato il modulo coinvolgendo – oltre agli esperti della Struttura tecnica NARS-DIPE e NTPE – funzionari, dirigenti e componenti delle istituzioni a vario titolo coinvolte nelle operazioni di PPP, tra le quali ANAC, Università Bocconi, Cassa Depositi e Prestiti, MEF-Ragioneria Generale dello Stato e ISTAT, attraverso le seguenti docenze:

- Presentazione del corso e Introduzione al Partenariato Pubblico Privato (PPP);

- L'evoluzione del quadro normativo in materia di PPP e i diversi modelli di PPP: le principali novità del D.Lgs. n. 209/2024;
- Il Progetto di Fattibilità: struttura e principali contenuti;
- Elementi distintivi del contratto di concessione e caso studio operativo;
- Il Piano Economico e Finanziario e gli indicatori di equilibrio;
- La procedura in "finanza di progetto" introdotta dal D.Lgs. 209 del 2024;
- Il riequilibrio del PEF: metodologia applicativa e caso studio operativo;
- Il partenariato pubblico privato istituzionale e partenariato speciale per i beni culturali;
- I principi contabili per le concessioni – ITAS;
- Il Contratto tipo di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC) per gli edifici pubblici;
- Le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) e il PPP;
- La modellizzazione del PEF: caso studio operativo;
- La valutazione finanziaria delle scelte di spesa pubblica. L'analisi costi-benefici; Sistemi di affidamento: procedure, criteri e modalità esclusione offerte anomale; offerta economicamente più vantaggiosa;
- Le classificazioni statistiche on-off balance delle operazioni di PPP ed EPC, contenuti dei Manuali Eurostat e delle Guide operative EPEC-Eurostat;
- Il ruolo e le competenze di ANAC in ambito PPP;
- Il ruolo e le competenze di RGS in ambito PPP;
- Il ruolo e le competenze del NARS in ambito PPP;
- Il ruolo e le competenze del DIPE in ambito PPP.

Il supporto agli enti concedenti e la pareristica obbligatoria

L'attività di pareristica del DIPE è attualmente distinta in facoltativa (di supporto agli enti concedenti) e obbligatoria (di concerto con RGS).

La pareristica obbligatoria è prevista dalla disciplina speciale di cui all'art. 18- *bis*, comma 3, del D.L. n. 36/2022, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 79/2022, recante "*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*". La norma è riferita alle operazioni di PPP - finanziate in tutto o in parte con fondi PNRR - di importo superiore a 10 milioni di euro.

L'acquisizione del parere, reso dal DIPE, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, entro quarantacinque giorni dalla presentazione dell'istanza, è finalizzata alla preliminare valutazione della corretta impostazione dell'operazione, con specifico riguardo ai profili dell'allocazione dei rischi e della contabilizzazione.

Per quanto attiene invece alla tradizionale pareristica facoltativa, dopo la soppressione del comma 4 dell'art. 175 da parte del Correttivo al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 209/2024), rimane la generale facoltà dell'ente concedente di potersi avvalere del supporto del DIPE nella sua funzione di assistenza agli enti concedenti interessati alla programmazione, progettazione, realizzazione o gestione di operazioni in Partenariato Pubblico Privato ai sensi dell'art. 1, comma 589, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208. Il DIPE svolge infatti eterogenee funzioni in materia di PPP, nell'ambito delle quali si collocano anche quelle della soppressa Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)[2], trasferite al DIPE dall'art. 1, comma 589, della Legge citata. Le richieste di assistenza facoltative sono finalizzate ad ottenere il supporto nella valutazione delle proposte di PPP a iniziativa privata, nonché nell'implementazione di operazioni di PPP a iniziativa pubblica, in particolare con riferimento ai principali aspetti del progetto di fattibilità tecnica ed economica, della bozza di convenzione e relativi allegati, ivi incluso il piano economico finanziario.

L'attività di pareristica obbligatoria e di assistenza facoltativa del DIPE, nel rispetto delle funzioni istituzionali al medesimo assegnate dalle normative sopra richiamate, è svolta con il supporto del contingente di esperti della Struttura tecnica NARS-DIPE e non ha natura di servizio consulenziale né - essendo svolto a favore della generalità delle Amministrazioni pubbliche nazionali centrali e territoriali - assume natura continuativa e/o finalizzata al supporto costante dell'attività di uno specifico ente concedente. Il DIPE non è neppure coinvolto nell'iter di approvazione tecnico-amministrativa dei progetti, che resta devoluto all'esclusiva competenza e responsabilità degli Enti competenti.

Sia nel caso di pareri obbligatori sia in quello di assistenza facoltativa, le osservazioni del Dipartimento sono riferite alla trattazione di questioni relative a casi concreti, in merito ai quali il DIPE svolge, caso per caso, oltre che un lavoro di inquadramento normativo, approfondimenti giurisprudenziali nonché analisi e valutazioni economico-finanziarie e tecniche, relativamente ai vari documenti trasmessi dagli enti richiedenti.

Nel corso dell'anno 2025, il DIPE ha reso n. 4 pareri agli enti concedenti, di cui:

---

[2] L'UTFP è stata istituita presso il CIPE dall'art. 7 della Legge n. 144/1999 ed è stata soppressa dal comma 589 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2016 "*al fine di razionalizzare e ridurre i costi delle strutture tecniche del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri*".

- n. 1 parere obbligatorio, preventivo e non vincolante, ai sensi dell'articolo 18-*bis* della L. n. 79/2022;
- n. 3 pareri facoltativi – sempre su istanza facoltativa - in base al comma 589 dell'art. 1 della L. n. 208/2015.

Il parere obbligatorio è stato reso ad ATER Provincia di Roma, relativo a un PPP, ai sensi degli artt. 174 e ss. e 193 del D.Lgs. n. 36/2023, per l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica (ERP) di proprietà di ATER Roma nei Comuni di Velletri, Albano Laziale e Monte Porzio Catone, nell'ambito della misura M7I17 del PNRR e del Conto Termico.

I pareri facoltativi invece sono stati resi in particolare per:

- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: Richiesta di parere facoltativo ai sensi dell'art. 1, comma 589, della Legge n. 208/2015 – Concessione della progettazione, costruzione e gestione della nuova sede dell'Ambasciata d'Italia, con annessa residenza dell'Ambasciatore, a Muscat (Sultanato dell'Oman), a utilizzazione diretta del Concedente;
- Comune di Orbetello: Richiesta di parere su proposta di PPP per l'affidamento in concessione della progettazione e realizzazione degli interventi di efficienza energetica, adeguamento normativo, riqualificazione, ivi compresa la gestione e la fornitura di energia elettrica degli impianti di pubblica illuminazione, i servizi a valore aggiunto, E-mobility, progettazione, realizzazione e gestione di comunità energetiche o di altre forme di autoconsumo diffuso e la gestione, manutenzione ed efficientamento energetico, ivi compresa la fornitura di energia termica ed elettrica per gli impianti degli edifici di proprietà del Comune di Orbetello (GR).
- Comune di San Michele al Tagliamento: Richiesta parere facoltativo ai sensi dell'art. 1, comma 589, della Legge n. 208/2015 – Proposta ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. n. 36/2023 afferente alla manutenzione e gestione delle aree verdi della località balneare di Bibione del comune di San Michele al Tagliamento.

Nell'anno 2025, il DIPE ha inoltre riscontrato, con una o più note di risposta, anche concernenti richieste di chiarimenti e integrazioni a valle di un'attività istruttoria di analisi e approfondimento, ulteriori 21 istanze formulate dagli enti concedenti. In 14 casi l'attività di assistenza del DIPE si è conclusa nell'anno 2025 mediante trasmissione di lettera di riscontro, senza la formalizzazione di un parere, mentre gli altri 7 casi l'attività di assistenza è proseguita nel corso del successivo anno.

5. Il monitoraggio delle operazioni in PPP

5.1 Il portale web sul PPP

Il monitoraggio delle operazioni realizzate in Partenariato Pubblico Privato rientra istituzionalmente tra le competenze del DIPE; in tale ottica, il Codice dei contratti pubblici prevede che tale attività è affidata al DIPE e al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che la esercitano tramite l'accesso al portale per il monitoraggio dei contratti di Partenariato Pubblico Privato istituito presso la stessa RGS (https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp).

L'articolo 175, comma 7, del Codice stabilisce, infatti, che gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere le informazioni sui contratti di PPP stipulati attraverso il caricamento dei dati nel citato portale. Al riguardo, peraltro, si ricorda che il Correttivo al Codice ha novellato il testo del comma in argomento con l'introduzione della previsione secondo cui l'adempimento relativo alla trasmissione di informazioni sui contratti stipulati, aventi per oggetto la realizzazione di opere o lavori, costituisce condizione di efficacia degli stessi. Come si evince dalla Relazione illustrativa al decreto Correttivo, la citata novella normativa è stata formulata in considerazione della "*rilevanza del monitoraggio delle operazioni di PPP, in particolar modo con riferimento al monitoraggio dell'impatto delle spese di investimento sull'indicatore della spesa netta, come richiesto dalle nuove regole della Governance europea*" (cfr. documento citato, pag. 58).

Frutto della collaborazione tra MEF, DIPE e ISTAT, il portale web dedicato al PPP è stato attivato nell'agosto 2022 con l'obiettivo di rafforzare il processo di raccolta delle informazioni necessarie al conseguimento degli obiettivi specifici delle istituzioni coinvolte. Oggi il portale rappresenta il punto di accesso unico per tutte le amministrazioni pubbliche impegnate nella realizzazione e nella gestione delle operazioni di PPP.

L'obbligo di comunicazione introdotto in capo agli enti concedenti si configura come il più recente tassello di un percorso normativo ultradecennale che ha visto prima l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) e poi, dall'anno 2016, il DIPE come punto di riferimento istituzionale per le comunicazioni *de quibus*, in un costante dialogo con ISTAT e MEF.

Con particolare riguardo alle operazioni di PPP avviate dalle pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis, del Decreto-Legge n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 31 del 2008, le stazioni appaltanti sono infatti tenute a comunicare le corrispondenti informazioni all'UTFP (ora DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ciò al fine di consentire la stima dei connessi impatti sull'indebitamento netto e sul debito pubblico (deficit e debito) a cura dell'ISTAT.

In linea con tale citata disposizione normativa, l'attività di raccolta dati è stata effettuata, sino al 2019, in accordo con le indicazioni fornite dalla Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri (PCM) del 27 marzo 2009, recante "*Criteri per la comunicazione di informazioni relative al partenariato pubblico-privato ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 84 del 10 aprile 2009.

Tale Circolare è stata successivamente sostituita dall'analoga Circolare PCM del 10 luglio 2019, adottata d'intesa con l'ISTAT e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 198 del 24 agosto 2019, con la quale sono state aggiornate e individuate le tipologie di operazioni ricadenti nella fattispecie normativa, le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri soggetti tenuti alla comunicazione delle informazioni relative alle operazioni di PPP ai sensi del prima citato D.L. n. 248 del 2007, nonché il dettaglio delle informazioni richieste.

Nella delineata cornice si è altresì inserito l'articolo 1, comma 626, della Legge n. 160 del 2019, secondo il quale le amministrazioni sono tenute a trasmettere anche al MEF le informazioni sulle operazioni di PPP effettuate ai sensi dell'articolo 180 del Decreto Legislativo n. 50 del 2016, per il monitoraggio delle clausole di flessibilità nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità e Crescita europeo.

Tenendo dunque conto dell'articolato quadro sopra indicato, la Circolare PCM del 19 maggio 2022, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 del 9 agosto 2022, che ha sostituito la precedente del 2019, ha stabilito una nuova modalità per comunicare l'avvenuta stipula di contratti di operazioni di PPP, definendo il metodo di accesso e l'utilizzo del già citato portale *web* istituito presso la RGS per il monitoraggio dei citati contratti. Tale ultima modalità di comunicazione, attualmente in vigore, è finalizzata, sin dal 2022, al rispetto del principio dell'unicità dell'invio del dato, per la raccolta delle informazioni necessarie, riducendo così gli oneri di trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici.

Le operazioni di PPP giunte a stipula e oggetto di monitoraggio sono state notificate, nel corso del tempo, prima all'UTFP (dal 2009 al 2015) e al DIPE (dal 2016 all'8 agosto 2022) e poi, tramite il portale RGS per il monitoraggio delle operazioni PPP (dal 9 agosto 2022), ai sensi della Circolare PCM del 27 marzo 2009, della Circolare PCM del 10 luglio 2019 e della Circolare PCM del 19 maggio 2022, tenuto conto della relativa normativa primaria applicabile, nonché - da ultimo - dell'articolo 175, comma 7, del Codice.

5.2 Operazioni di Partenariato Pubblico Privato monitorate tramite il portale RGS

5.2.1. Identificazione dei macro-indicatori di informazione

Al 31 dicembre 2025, nel portale per il monitoraggio delle operazioni di PPP istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato sono presenti n. 368 affidamenti (*i.e.* schede anagrafiche di n. 368 progetti)[3], per un valore complessivo dichiarato dagli enti concedenti pari a circa 38,2 miliardi di euro, un valore medio contrattuale che si attesta intorno ai 104 milioni di euro e una durata media pari a 19 anni.

Relativamente al solo anno 2025 sono stati caricati sul portale n. 101 nuovi affidamenti in PPP, per un ammontare pari a circa 14 miliardi di euro, un valore contrattuale medio di circa 134 milioni di euro e una durata media pari a 17 anni.

Si rileva che i suddetti n. 101 contratti sono stati stipulati, per la maggior parte, in annualità antecedenti al 2025; in particolare, si segnalano:

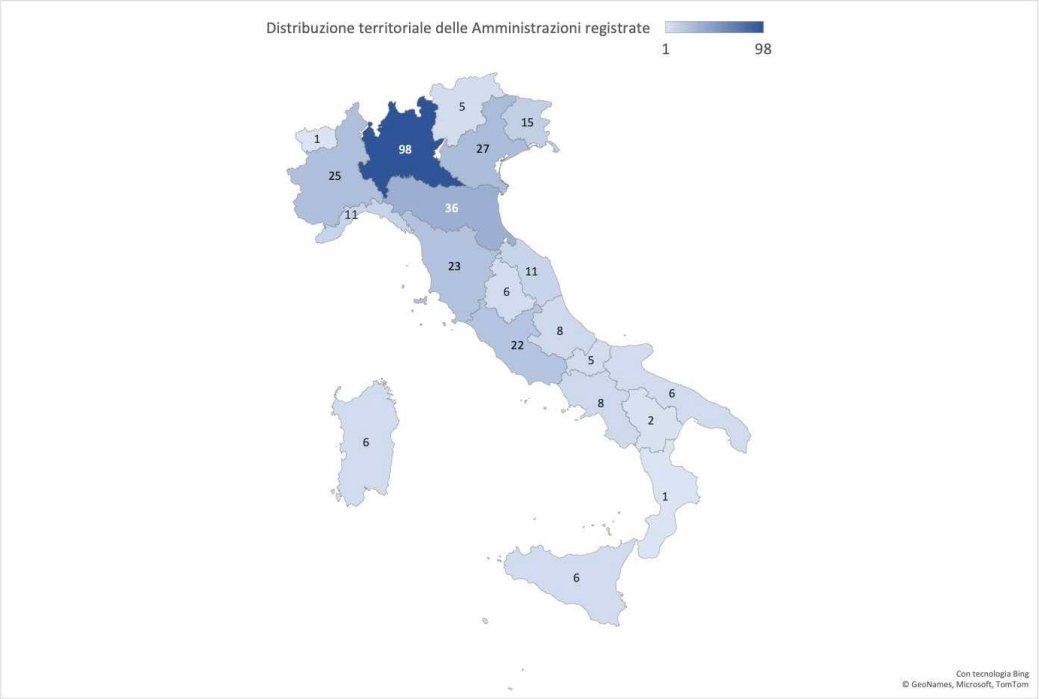
- ✓ n. 5 contratti disciplinati dalla L. n. 109/1994, di cui: n. 1 stipulato nel 2002; n. 1 stipulato nel 2003; n. 2 nel 2005; n. 1 nel 2013;
- ✓ n. 4 contratti disciplinati dal D.Lgs. n. 163/2006, di cui: n. 1 nel 2009; n. 1 nel 2012; n. 1 nel 2013; n. 1 nel 2015;
- ✓ n. 66 contratti disciplinati dal D.Lgs. n. 50/2016, di cui: n. 5 stipulati nel 2017; n. 1 nel 2018; n. 2 nel 2019; n. 2 nel 2020; n. 6 nel 2021; n. 4 nel 2022; n. 18 nel 2023; n. 18 nel 2024; n. 10 nel 2025;
- ✓ n. 5 contratti disciplinati ex art. 5 del D.Lgs. n. 38/2021, di cui: n. 2 stipulati nel 2024 in combinato disposto con il D.Lgs. n. 50/2016; n. 3 stipulati nel 2025 in combinato disposto con il D.Lgs. n. 36/2023;
- ✓ n. 21 contratti disciplinati dal D.Lgs. n. 36/2023, di cui: n. 3 stipulati nel 2024 e n. 18 nel 2025.

Ai n. 368 affidamenti presenti complessivamente nel portale risultano associate n. 322 Amministrazioni che hanno registrato operazioni di PPP.

[3] La rilevazione è stata effettuata il 2 gennaio 2026 e fa riferimento agli affidamenti di contratti presenti sul portale, caricati e dichiarati (nelle relative schede anagrafiche) stipulati entro il 31 dicembre 2025. A tale data, nel portale sono presenti anche contratti dichiarati stipulati precedentemente al 9 agosto 2022, data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Circolare PCM del 19 maggio 2022, ivi inclusi alcuni dei contratti trasmessi al DIPE/UTFP prima della messa in esercizio del portale e successivamente caricati nel medesimo al fine di realizzare, progressivamente, una banca dati unitaria dei contratti di PPP.

La distribuzione territoriale di tali Amministrazioni (Figura 4) si concentra maggiormente in Lombardia (98), Emilia-Romagna (36), Veneto (27), Piemonte (25), Toscana (23) e Lazio (22).

Figura 4 - Distribuzione territoriale delle Amministrazioni registrate sul Portale



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

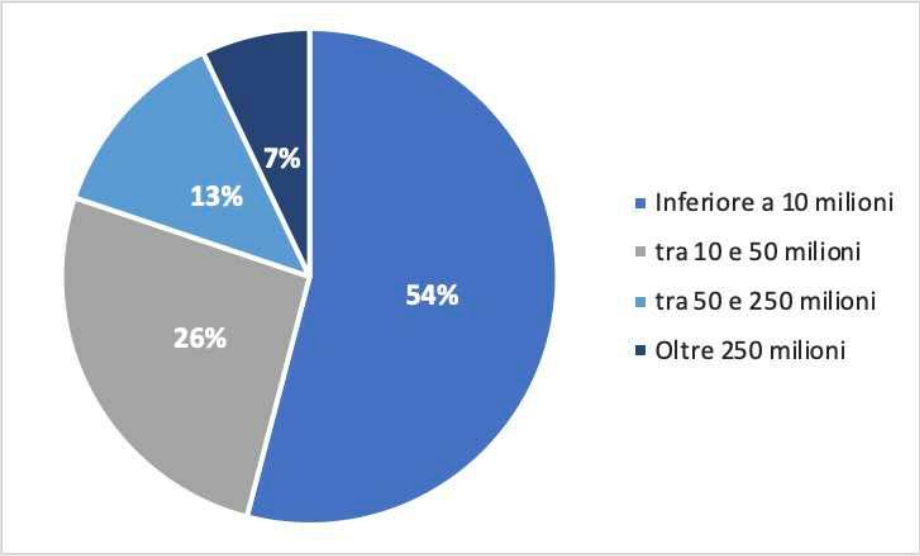
Sulla base delle schede anagrafiche caricate sul portale si evince che la grande maggioranza delle tipologie contrattuali riguarda lo strumento concessorio, che rappresenta il 92% del totale (di cui circa il 26% si riferisce specificatamente a contratti di rendimento energetico EPC); mentre il restante 8% è costituito dalle locazioni finanziarie di opere pubbliche e dai contratti di disponibilità.

5.2.2 Classificazione e aggregazione delle informazioni

Come sopra rappresentato, il valore totale dei contratti registrati nel portale *web* al 31 dicembre 2025 è pari a circa 38,2 miliardi di euro. I contratti con valore inferiore ai 50 milioni di euro sono n. 295 (l'80% del totale dei registrati), di cui n. 199 (pari al 54% del totale) hanno un valore inferiore a 10 milioni di euro e n. 96 (26%) rientrano tra i 10 e i 50 milioni di euro. Completano il quadro gli ulteriori

n. 47 contratti (il 13%) con valori che si posizionano nella fascia tra i 50 e i 250 milioni di euro e i n. 26 contratti (il 7%) con valori superiori ai 250 milioni di euro (Figura 5).

Figura 5 - PPP monitorati per valore contrattuale



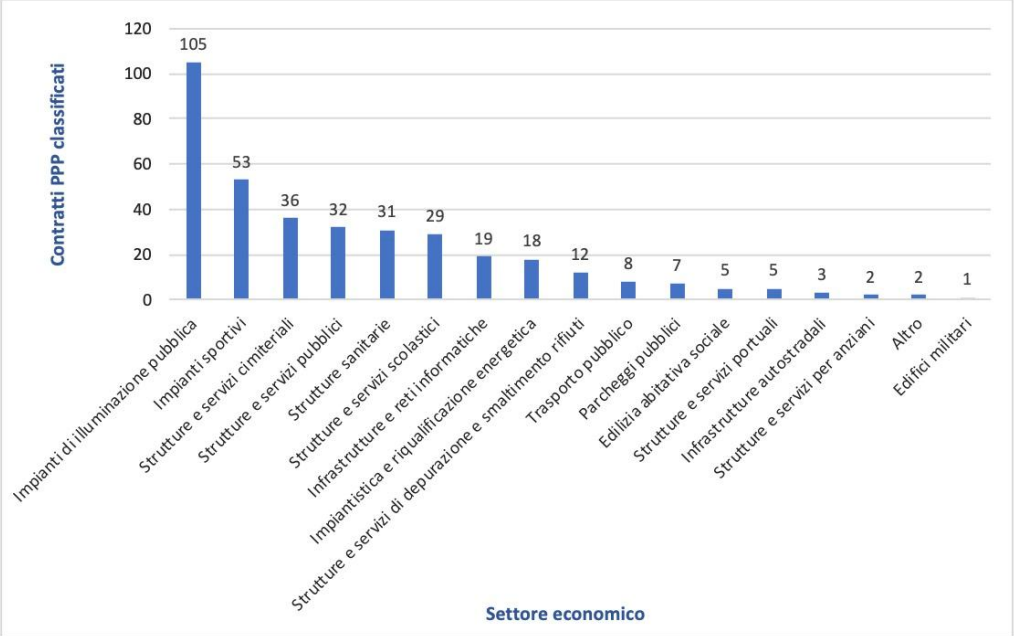
Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Il valore medio della gran parte delle operazioni mette in luce: (i) da un lato la fruibilità dello strumento anche per PA di dimensioni modeste, che possono in tal modo fornire servizi pubblici altrimenti resi particolarmente difficili dal limitato accesso al credito e/o da competenze interne non sempre adeguate; (ii) dall'altro la necessità di rendere noto il positivo *outcome* di simili iniziative, sì da suggerire il PPP come strada praticabile anche per un maggiore numero di investimenti di dimensioni più significative, con la diffusione dei modelli di PPP giunti alla fase esecutiva.

Sulla base delle schede anagrafiche caricate sul portale si evince che gli interventi oggetto dei contratti di PPP afferiscono ai seguenti settori (Figura 6): n. 105 interventi (circa il 29% del totale) sono relativi al settore degli impianti di illuminazione pubblica; n. 53 riguardano gli impianti sportivi; n. 36 riguardano le strutture e i servizi cimiteriali; n. 32 fanno riferimento alle strutture e servizi pubblici; n. 31 alle strutture sanitarie; n. 29 alle strutture e servizi scolastici; n. 19 alle infrastrutture e reti informatiche; n. 18 agli impianti di riqualificazione energetica; n. 12 alle strutture e servizi di depurazione delle acque e smaltimento dei rifiuti. Infine, un numero ridotto di interventi riguarda i seguenti ambiti: trasporto pubblico (8); parcheggi pubblici (7); edilizia abitativa sociale (5); strutture

e servizi portuali (5); infrastrutture autostradali (3); strutture e servizi per anziani (2); altro (2); edifici militari (1).

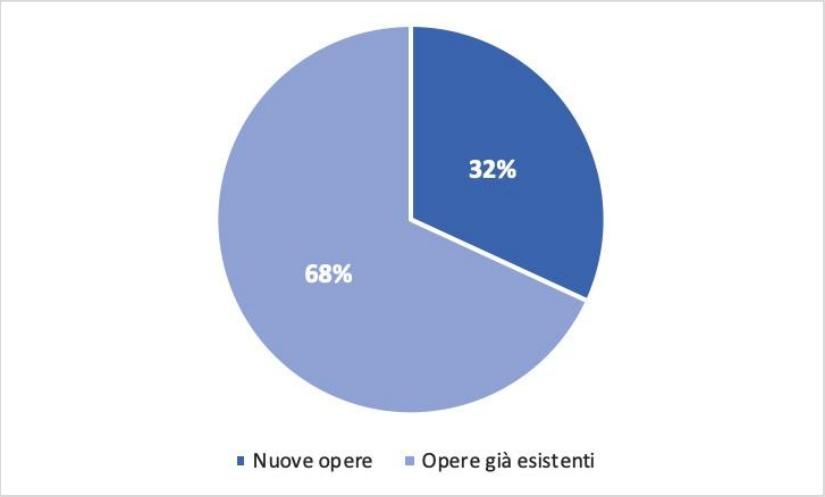
Figura 6 - PPP monitorati per settore



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Per quanto riguarda la tipologia di opere oggetto di investimento, gli interventi su opere di nuova costruzione incidono per il 32% del numero totale di contratti, in aumento rispetto all'anno precedente, mentre gli interventi su opere già esistenti (ristrutturazioni, riqualificazioni, ampliamenti, etc.) rappresentano il 68% del totale (Figura 7).

Figura 7 - PPP monitorati per investimenti in nuove opere o opere già esistenti



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Nell'ambito delle attività di monitoraggio delle operazioni di PPP, il DIPE si pone l'obiettivo di rappresentare gli elementi più significativi delle operazioni censite sul Portale e, al contempo, di analizzare, ove possibile, i dati raccolti al fine di elaborare una sintesi dei risultati conseguiti con riferimento agli aspetti di maggiore interesse per il settore. In tale contesto, la qualità delle informazioni inserite dalle Amministrazioni competenti in fase di caricamento dei dati sul Portale assume un ruolo determinante, in quanto costituisce il presupposto essenziale per il valore e l'affidabilità del patrimonio informativo che può essere successivamente estratto e analizzato.

Alla luce di ciò, oltre ad esaminare le informazioni caricate dagli enti concedenti sulla piattaforma dedicata sopra sintetizzate, si è proceduto ad analizzare i contenuti documentali più significativi disponibili delle n. 368 operazioni illustrate nel prossimo paragrafo 5.3, con particolare riguardo ai piani economico-finanziari, al fine di estrapolare informazioni di sintesi di interesse.

5.3 Le informazioni estratte dai PEF presenti nella banca dati PPP: un focus sugli indicatori di equilibrio e sui dati rilevanti

Dei n. 368 progetti presenti nella banca dati PPP al 31 dicembre del 2025, n. 258 (pari a circa il 70% del totale) presentano un PEF, mentre il restante 30% (pari a 110 affidamenti) ne risulta sprovvisto, mantenendo in tal senso complessivamente le stesse percentuali già indicate nella Relazione annuale 2024.

L'analisi che segue si concentra dunque sui n. 258 PEF disponibili, con un *focus* su:

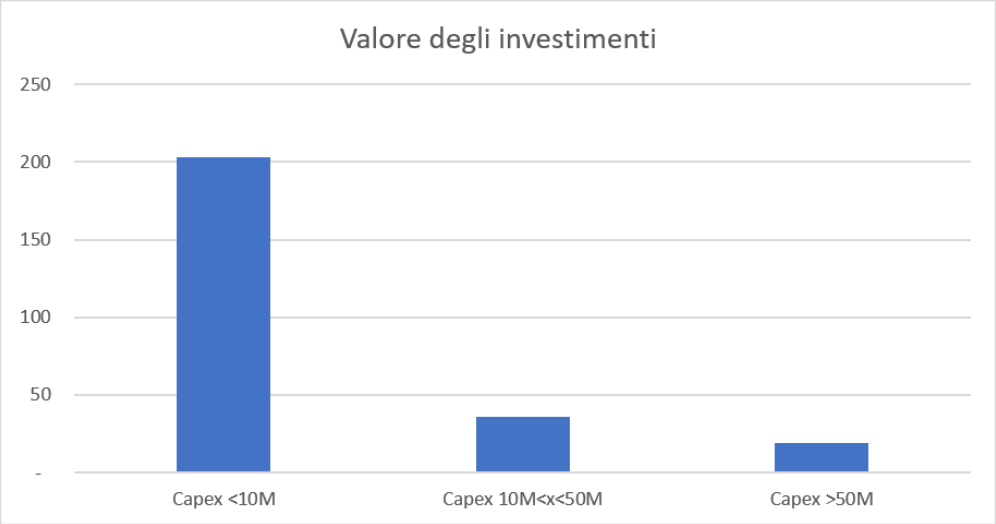
- il valore dell'investimento (Capex);
- la durata;
- gli indicatori di equilibrio economico finanziario.

È il caso di segnalare che sia per il valore dell'investimento che per la durata della concessione è stato possibile ottenere informazioni per tutti i n. 258 progetti analizzati, mentre, per il monitoraggio degli indicatori di equilibrio economico finanziario, le informazioni disponibili sono relative a un sottoinsieme. È utile ribadire in questa sede l'importanza, sia a fini decisionali *ex ante* che di monitoraggio *ex post*, di rendere disponibile sul portale il *set* documentale completo di PEF e di indicatori, sì da permettere una compiuta analisi.

Il valore dell'investimento

Per quanto riguarda il valore dell'investimento, si osserva che n. 203 progetti presentano un valore inferiore a 10 milioni di euro, con un valore medio pari a 2,79 milioni di euro, n. 36 progetti rientrano nella fascia compresa tra 10 e 50 milioni di euro, con un valore medio di 24,34 milioni di euro, mentre n. 19 progetti superano i 50 milioni di euro, con un valore medio pari a 500 milioni di euro.

Figura 8 – Capex



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Durata del contratto

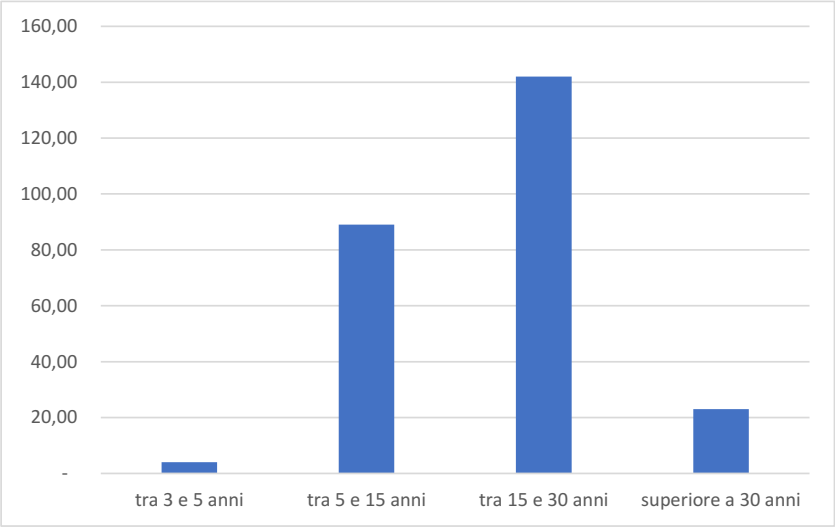
Un secondo dato significativo estratto dai progetti esaminati riguarda la durata della concessione. La durata media delle concessioni con PEF disponibile risulta essere di circa 20 anni.

Sul punto, si richiama il dato normativo, secondo cui, ai sensi dell'articolo 178 del D.Lgs. n. 36/2026, *"per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può superare il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario, in relazione a esigenze come la qualità o il prezzo per gli utenti, o il perseguimento di elevati standard di sostenibilità ambientale"*.

La Figura 9 di seguito evidenzia la distribuzione delle durate contrattuali in 4 *range*: i) durata pari o inferiore a 5 anni; ii) superiore a 5 - pari o inferiore a 15 anni, iii) superiore a 15 - pari o inferiore a 30 anni e iv) superiore a 30 anni.

Il limitatissimo numero di concessioni di durata inferiore ai 5 anni risulta coerente con le previsioni naturali dell'istituto del PPP, che si sviluppa di regola in un orizzonte periodale lungo, come peraltro chiarito anche dall'art. 174, comma 1, lett. a), del Codice.

Figura 9 – Durata del contratto



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Gli indicatori di equilibrio del PEF

Dall'esame dei PEF a disposizione continua ad emergere, come già rilevato in occasione della Relazione relativa al 2024, che non sempre tutti gli indicatori di equilibrio economico finanziario risultano calcolati. Tali indicatori rappresentano i parametri fondamentali per valutare l'effettiva fattibilità delle operazioni in PPP, poiché permettono di identificare il congruo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, che rappresenta un presupposto fondazionale per il trasferimento del rischio operativo.

Solo n. 56 PEF su n. 258 progetti contengono simultaneamente tutti gli indicatori di equilibrio tipicamente utilizzati nel settore: TIR di progetto, TIR dell'azionista, DSCR (*Debt Service Cover Ratio*), LLCR (*Loan Life Cover Ratio*), VAN (Valore attuale netto) del Progetto, VAN dell'azionista.

Merita menzione il fatto che in n. 19 casi[4] non è presente alcun indicatore tra quelli considerati, con le conseguenti criticità che possono sollevarsi nell'ambito della gestione contrattuale in assenza di indicatori di equilibrio.

Si evidenzia che l'indicatore più frequentemente riportato nei PEF è il TIR di progetto, presente in n. 220 casi, segue il VAN di progetto in n. 195, il DSCR medio in n. 144 operazioni[5], il TIR degli azionisti in n. 119 casi. In n. 13 operazioni gli indici di bancabilità non risultano calcolati in quanto il progetto è interamente finanziato dall'operatore economico facendo ricorso a capitale proprio.

La rilevanza degli indicatori di equilibrio economico finanziario per la corretta realizzazione e gestione delle operazioni in PPP suggerisce la necessità per gli enti concedenti di porvi adeguata attenzione nell'ambito della definizione degli specifici rapporti contrattuali.

Approfondendo l'analisi condotta e volgendo l'attenzione sulle informazioni estratte dai 258 PEF contenuti nel fascicolo documentale della banca dati PPP, è stato possibile ricavare le seguenti informazioni:

- il valore medio del TIR di progetto calcolato su 220[6] casi considerati è pari al 7,23%;
- il valore medio del TIR azionisti nei 119 casi considerati è pari a 9,69%;
- il DSCR minimo presenta una media calcolata su 119 operazioni pari a 1,24x, mentre il DSCR medio su 144 casi presenta un valore, in media, pari a 1,69x;

[4] Si precisa che, in n. 10 casi sui n. 19 citati, i PEF si riferiscono a contratti di locazione finanziaria. Nei restanti n. 9 casi, invece, si tratta di rapporti concessori.

[5] Si osserva che in n. 116 casi è presente sia il DSCR minino che il DSCR medio, in n. 3 casi è presente solo il DSCR minimo e in n. 28 casi solo il DSCR medio.

[6] La media del TIR di Progetto è stata calcolata esclusivamente rispetto ad indicatori riportati nei PEF che rispettano le migliori prassi operative; sono stati esclusi dalla media n. 18 casi di TIR di progetto che non risultano allineati con tali prassi.

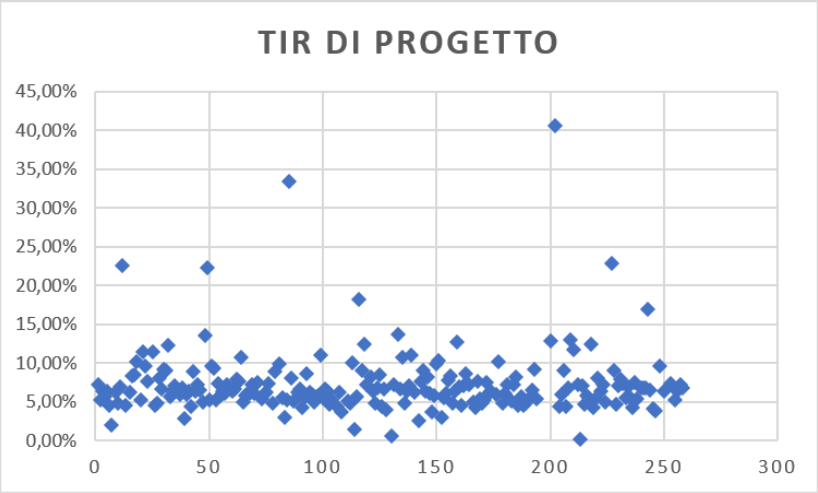
- Il LLCR presenta un valore medio pari a 1,92x calcolato su 116 casi.

Uno dei dati più significativi che emerge dall'analisi dei PEF è legato al TIR di progetto, che risulta pari in media al **7,23%**.

Tale indicatore di equilibrio costituisce la misura di redditività lorda dell'operazione ed è espressione del rendimento ricavabile dalla realizzazione dell'investimento, calcolato senza tenere in considerazione il costo delle risorse impiegate (TIR *unlevered*).

Di seguito la figura che riporta i tassi interni di rendimento considerati nell'analisi.

Figura 10 – Tir di progetto

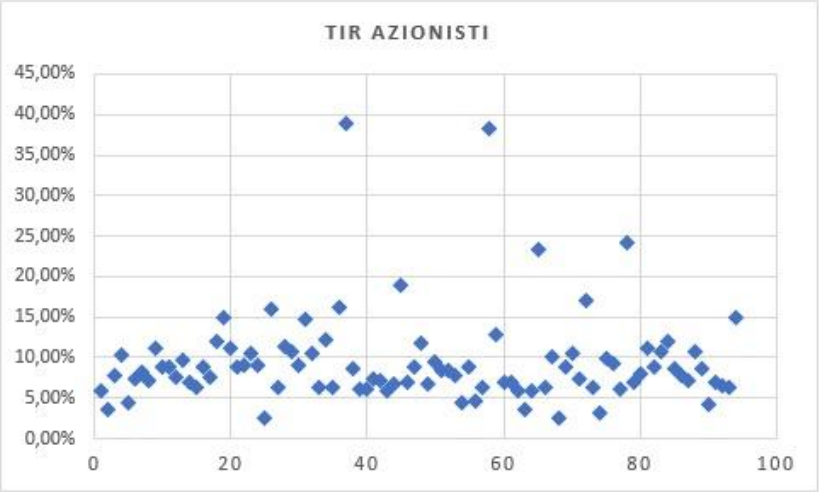


Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

In proposito, come evidenziato nella Figura 10, la gran parte dei progetti considerati presenta rendimenti attesi in un intorno del valore medio rilevato; tuttavia, è evidente la presenza di dati residuali oggettivamente *outlier*, nei quali si realizza, alle volte, un'eccessiva remuneratività per il *partner* privato a scapito delle finanze pubbliche e, altre volte, una redditività che, specularmente, si mostra ampiamente al di sotto di tassi soglia minimi, potendosi riflettere - rischiosamente - di converso in servizi pubblici di qualità tecnica non soddisfacente.

Il secondo dato significativo è rappresentato dal TIR degli azionisti, che esprime l'effettivo rendimento del portatore di capitale privato conseguibile con la realizzazione del progetto, rappresentato nella figura che segue.

Figura 11 – Tir degli azionisti



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

In merito alla Figura 11, escludendo gli *outlier* su cui si è già detto, emerge un insieme di dati - come per i rendimenti di progetto - sostanzialmente omogeneo.

Dall'analisi degli indicatori di sostenibilità finanziaria, infine, si evidenzia altresì un *range* del DSCR accettato dal mercato interbancario mediamente compreso tra 1,2x e 1,65x, coerente con le migliori aspettative teoriche.

Gli indicatori richiamati, assieme ai relativi tassi di raffronto, rappresentano gli strumenti fondamentali di analisi da utilizzare al fine di valutare il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario delle iniziative e il congruo utilizzo delle risorse pubbliche.

Il confronto con i dati riportati nella precedente Relazione annuale richiede alcune cautele interpretative. I risultati illustrati nel 2024 erano infatti riferiti all'insieme delle operazioni presenti nella banca dati PPP nella fase iniziale di implementazione del sistema di monitoraggio, comprendendo pertanto progetti caricati in un arco temporale pluriennale. I dati esaminati nella presente Relazione si uniscono alle rilevazioni elaborate lo scorso anno e risultano pertanto espressione di un campione maggiormente rappresentativo delle dinamiche più recenti del mercato.

Dall'analisi emerge in ogni caso una sostanziale continuità nelle caratteristiche delle operazioni monitorate, con una prevalenza di interventi di dimensione contenuta e una significativa

concentrazione in specifici settori di attività. Si osserva, tuttavia, una riduzione dell'incidenza dei progetti di maggiore dimensione e una lieve contrazione della durata media delle concessioni rispetto al campione esaminato nella precedente Relazione.

In merito all'analisi dei piani economico-finanziari, gli indicatori di equilibrio mostrano valori medi molto vicini ai risultati già osservati lo scorso anno, segnalando condizioni di sostenibilità economica mediamente più favorevoli per le operazioni di più recente affidamento[7]. Permangono, tuttavia, profili di attenzione connessi alla completezza della documentazione economico-finanziaria disponibile, atteso che un numero significativo di PEF continua a non riportare gli indicatori necessari per una piena valutazione dell'equilibrio economico-finanziario delle iniziative e del corretto trasferimento del rischio operativo e che, per alcuni progetti, non è disponibile il PEF.

[7] Considerando le operazioni caricate sul portale nel solo anno 2025, la media del TIR di progetto è pari al 7,88% e la media del TIR azionisti è pari al 10,43%: ci si riferisce, in particolare, al calcolo eseguito su n. 51 PEF per il TIR di progetto e su n. 25 PEF per il TIR azionisti.

7. Considerazioni conclusive

Nel corso del 2025, il DIPE ha esercitato il proprio ruolo di riferimento per le amministrazioni pubbliche nell'ambito del Partenariato Pubblico-Privato, delle concessioni e della finanza di progetto, contribuendo alla diffusione dei migliori modelli di collaborazione tra settore pubblico e operatori economici privati orientati alla realizzazione efficiente e sostenibile di opere e servizi pubblici.

L'attività svolta nel corso dell'anno 2025 ha interessato tutte le principali dimensioni che caratterizzano il partenariato: la diffusione di strumenti operativi destinati agli enti concedenti e agli operatori del settore, il supporto tecnico alle amministrazioni tramite la pareristica facoltativa e obbligatoria, il monitoraggio delle operazioni di PPP per il tramite del dedicato portale, l'attivazione dei rapporti di collaborazione con enti e istituzioni, nonché la formazione specialistica.

Particolarmente significativa è risultata l'azione di promozione della cultura del PPP. In tale ambito, il lancio della nuova rivista "*Orizzonte PPP*" ha consentito di creare uno spazio stabile di approfondimento e confronto sui temi giuridici, economici e tecnici che caratterizzano il settore. La pubblicazione della V edizione del documento "*Partenariato Pubblico Privato (PPP): 100 Domande e Risposte*" ha, inoltre, ulteriormente arricchito il patrimonio di strumenti messi a disposizione delle amministrazioni pubbliche e degli operatori economici. È stata introdotta la pubblicazione sul sito istituzionale del Dipartimento di esempi concreti di operazioni di PPP, realizzate e in fase di gestione, al fine di favorire la diffusione di buone pratiche e soprattutto la condivisione delle esperienze maturate sul territorio nazionale. Di particolare rilievo, infine, l'attività formativa svolta in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che ha consentito di trasferire conoscenze specialistiche e strumenti operativi a dirigenti e funzionari pubblici, contribuendo al rafforzamento delle competenze necessarie per la corretta strutturazione e gestione delle operazioni di PPP. Sul piano dell'assistenza alle amministrazioni, il DIPE ha continuato a garantire un supporto qualificato nella valutazione delle operazioni di partenariato, attraverso l'espressione di pareri e l'analisi dei principali profili economico-finanziari, giuridici e tecnici dei progetti sottoposti alla sua attenzione. Tale attività ha contribuito a migliorare la qualità delle iniziative promosse dagli enti concedenti e ad accrescere la consapevolezza delle amministrazioni in ordine ai presupposti e alle condizioni necessari per il corretto utilizzo dello strumento partenariale.

Un ruolo sempre più centrale è stato inoltre svolto dall'attività di monitoraggio delle operazioni di PPP, realizzata congiuntamente alla Ragioneria Generale dello Stato. L'analisi dei Piani Economico-Finanziari presenti nella banca dati nazionale ha consentito di consolidare un patrimonio informativo di elevato valore conoscitivo, utile sia ai fini dell'attività istituzionale di supporto alle amministrazioni sia per una più approfondita comprensione delle dinamiche evolutive del mercato italiano del partenariato pubblico-privato.

Il 2025 ha inoltre confermato la crescente rilevanza delle tematiche connesse alla corretta allocazione dei rischi, all'equilibrio economico-finanziario delle operazioni e alla necessaria compatibilità dei modelli nazionali con il quadro normativo europeo. Gli sviluppi registrati sul piano giurisprudenziale e nel dialogo con le istituzioni dell'Unione europea evidenziano l'importanza di proseguire il percorso di consolidamento e affinamento degli strumenti regolatori e operativi del settore.

In conclusione, il DIPE ha continuato a svolgere - nel 2025 - una funzione essenziale di accompagnamento, supporto e indirizzo a favore delle amministrazioni pubbliche, contribuendo alla diffusione di una cultura del partenariato fondata sui principi di efficienza, trasparenza, sostenibilità e corretta allocazione dei rischi. Le attività realizzate nel corso dell'anno hanno ulteriormente rafforzato il ruolo del Dipartimento quale centro di competenza nazionale in materia di PPP, favorendo la crescita delle capacità amministrative e promuovendo un utilizzo sempre più efficace dello strumento a supporto dello sviluppo infrastrutturale e dei servizi pubblici del Paese.

Appendice

Il presente contributo aggiorna e approfondisce il ruolo di ISTAT[8] nella classificazione statistico contabile delle operazioni di PPP, in continuità con quanto illustrato nella Relazione del DIPE sul PPP relativa al 2024[9]. È opportuno segnalare sin d'ora che il "campo di osservazione" ISTAT non coincide con l'universo amministrativo dei contratti di partenariato. Il Portale PPP-RGS raccoglie infatti, ai sensi dell'art. 175, comma 7, del D.Lgs. n. 36/2023, tutti i contratti stipulati aventi ad oggetto la realizzazione di opere o lavori, che le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a trasmettere quale condizione di efficacia del contratto. Tale perimetro, di natura amministrativa, comprende una pluralità di tipologie contrattuali (concessioni, EPC, contratti di disponibilità, partenariati sociali, forme miste) che, seppur rilevanti ai fini della contabilità nazionale, non sono oggetto della presente analisi.

Nel presente contributo, ISTAT considera esclusivamente i PPP nei quali la Pubblica Amministrazione, nella fase di gestione, eroga un canone al partner privato, in coerenza con la definizione di operazioni di partenariato con pagamenti pubblici contenuta nel *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD)[10]. Si tratta dei cosiddetti PPP "*opere fredde*", nei quali la remunerazione dell'investimento non deriva da tariffe pagate dagli utenti finali, ma da flussi finanziari a carico dell'amministrazione aggiudicatrice.

Il campo di osservazione ISTAT comprende tutte le operazioni di PPP classificate secondo le regole Eurostat dal 2010 al 2025, applicando rigorosamente:

- il SEC 2010[11];
- il *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD, *2022 edition*);
- la Guida Eurostat/EPEC sui PPP (2016).

L'obiettivo dell'attività classificatoria è garantire una rappresentazione coerente, trasparente e comparabile delle operazioni di PPP nei conti nazionali, in linea con gli obblighi di notifica del deficit e del debito pubblico e con le regole europee.

---

[8] Paragrafo a cura di ISTAT - Direzione Centrale Contabilità Nazionale, Servizio Compilazione Conti di Finanza Pubblica, Iniziativa Gestione del sistema informativo relativo alle operazioni di Partenariato Pubblico Privato e alle concessioni pubbliche - aprile 2025.

[9] Si veda Appendice statistica alla Relazione DIPE sul PPP.

[10] Il MGDD, al paragrafo 6.4.1, punto 2, chiarisce infatti che: *"the term 'PPPs' will be exclusively used to describe those long-term contracts in which government pays to a non-government partner all or a majority of the fees under a specific contractual arrangement"*.

[11] SEC 2010, Regolamento (UE) n. 549/2013.

Ai fini Eurostat (MGDD) si ricorda la seguente importante distinzione che esiste tra:

- concessioni, in cui il concessionario sopporta il rischio operativo perché i ricavi dipendono dall'effettivo utilizzo dell'opera da parte degli utenti;
- PPP con pagamenti pubblici, in cui la remunerazione dell'investimento deriva da canoni erogati dalla PA, indipendentemente dal livello di domanda.

BOX 1: Esempio esplicativo - distinzione tra concessione e PPP.

Concessione: un operatore privato realizza e gestisce un parcheggio multipiano. I ricavi provengono quasi esclusivamente dalle tariffe pagate dagli utenti. Se la domanda è inferiore alle attese, il concessionario sopporta la perdita.

Il rischio di domanda è effettivamente trasferito al privato.

La concessione può essere classificata *off-balance*[12] se anche il rischio di costruzione è trasferito.

PPP "*opera fredda*": un operatore privato costruisce una scuola e la gestisce per 25 anni. La Pubblica Amministrazione paga un canone di disponibilità legato a indicatori di *performance* (ad esempio pulizia, manutenzione, sicurezza). Gli utenti finali non pagano alcuna tariffa per l'utilizzo dell'edificio.

Il partner privato non sopporta il rischio di domanda, perché i suoi ricavi non dipendono dal numero di studenti o dall'effettivo utilizzo dell'opera. Il rischio di disponibilità è spesso limitato da penali contenute o da meccanismi di riequilibrio. In base al MGDD, la PA continua a sopportare la parte prevalente dei rischi.

Il PPP è tipicamente classificato *on-balance*[13], poiché il partner privato non assume rischi sufficienti a essere considerato "*economic owner*" dell'asset.

Il campo di osservazione ISTAT riguarda esclusivamente le operazioni rilevanti ai fini della contabilità nazionale, ossia quelle per le quali è necessario determinare la corretta imputazione dell'investimento e dei flussi finanziari nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

ISTAT applica criteri armonizzati a livello europeo, basati sui documenti di fonte eurounitaria sopra richiamati.

La classificazione ISTAT si fonda sulla ripartizione sostanziale dei rischi (costruzione, disponibilità e domanda) e sulla determinazione dell'*economic ownership* dell'*asset*.

[12] Se il contratto è classificato *off balance sheet* l'asset è attribuito al *partner* privato, che assume la maggioranza dei rischi e dei ritorni economici, risultando *"economic owner"* secondo il MGDD.

[13] Se il contratto è classificato *on balance sheet* l'asset è attribuito al settore delle Amministrazioni pubbliche, poiché la PA sopporta la parte prevalente dei rischi e dei benefici economici.

BOX 2: *Economic ownership* e classificazione

Un elemento centrale della classificazione statistica è la determinazione dell'"*economic ownership*" dell'*asset*.

Il MGDD (par. 6.4.1) chiarisce che:

"economic ownership refers to the unit that bears the majority of the risks and rewards associated with the asset."

In altri termini, l'*asset* è attribuito al soggetto che sopporta effettivamente i rischi e beneficia dei ritorni economici, indipendentemente dalla proprietà legale o dalla forma contrattuale.

Da ciò derivano tre implicazioni operative:

1. anche contratti apparentemente simili possono ricevere classificazioni diverse, in funzione della ripartizione effettiva dei rischi;
2. minime variazioni contrattuali (una clausola, un articolo, talvolta una singola parola) possono modificare la classificazione statistica;
3. l'adozione di un contratto-tipo non garantisce una classificazione *off balance*, poiché la valutazione resta ancorata alla sostanza economica dell'operazione.

Fino al 31 dicembre 2022, i documenti utilizzati per le analisi classificatorie (in modo particolare i Contratti e i Piani Economico Finanziari) venivano trasmessi periodicamente all'ISTAT dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, come previsto dall'articolo 44 bis del D.L. n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 31/2008, e da Circolari PCM ante 2022. Dal 2023, l'ISTAT ha un accesso diretto, completo e sicuro ai dati, alle informazioni e alla documentazione del "*Portale web PPP*" sul monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato[14] istituito presso la Ragioneria generale dello Stato (come da Circolare PCM del 19 maggio 2022, emanata d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica).

Secondo poi quanto disposto dall'art. 175, comma 7, del D.Lgs. n. 36 del 2023 *"(…) gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere le informazioni sui contratti stipulati che prevedono la realizzazione di opere o lavori, quale condizione di efficacia*" mediante il suddetto portale. I concedenti aggiornano il portale ogni qual volta sottoscrivono un nuovo contratto di PPP, di EPC o genericamente ogni qual volta sottoscrivono un contratto di concessione per la costruzione e gestione di un *asset*. Ogni nuovo caricamento viene prontamente comunicato all'ISTAT, che procede alle classificazioni di cui è responsabile.

[14] Sul Portale web PPP sono disponibili anche i contratti di concessioni per la costruzione e la gestione, concessioni di servizi, contratti di rendimento energetico (*energy performance contract* - EPC) di cui i concedenti pubblici hanno dato evidenza.

4. L'autonomia di classificazione di ISTAT

L'attività dell'ISTAT consiste esclusivamente nella classificazione statistico contabile delle operazioni, applicando in modo rigoroso e imparziale i criteri previsti dal SEC 2010[15] e dal Ma*nual on Government Deficit and Debt (*MGDD)[16].

La valutazione si basa su un'analisi della sostanza economica dell'operazione, con particolare attenzione a:

- allocazione sostanziale dei rischi (costruzione, disponibilità e domanda);
- presenza di garanzie esplicite o implicite che possano alterare l'esposizione economica delle parti;
- struttura dei flussi di pagamento, inclusi canoni, contributi pubblici, meccanismi di indicizzazione e penali;
- clausole di revisione e riequilibrio, che possono trasferire rischi o proteggere una delle parti;
- trasferimento effettivo dell'attività economica, valutato secondo il principio dell'*economic ownership*[17].

In questo quadro, la classificazione ISTAT è:

- autonoma, perché fondata su criteri statistici armonizzati a livello europeo e non sulle categorie amministrative;
- imparziale, in quanto applicata uniformemente a tutte le operazioni;
- non appellabile, poiché rientra nelle responsabilità istituzionali di ISTAT come autorità statistica nazionale e come soggetto responsabile della notifica del deficit e del debito pubblico.

La classificazione statistica rappresenta un'attività tecnica e indipendente, finalizzata a garantire la corretta rappresentazione delle operazioni di partenariato nei conti nazionali. L'esito della classificazione ISTAT è utilizzato sia per la predisposizione della Notifica EDP sul deficit e debito delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi del Regolamento (CE) n. 479/2009 e successive modifiche (Reg.

[15] SEC 2010, Regolamento (UE) n. 549/2013.

[16] MGDD 2022, Capitolo 6.4 *Public-Private Partnerships*.

[17] MGDD 2022, paragrafo 6.4.1 (Overview): *"economic ownership refers to the unit that bears the majority of the risks and rewards associated with the asset."*

(UE) n. 679/2010 e Reg. (UE) n. 220/2014), sia per la compilazione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, in conformità al Regolamento (UE) n. 549/2013 (SEC 2010) e alle Linee guida Eurostat contenute nel MGDD.

5. Le operazioni di PPP classificate fino al 2025

5.1 Classificazione *on/off balance sheet*

L'applicazione dei criteri SEC 2010 alle operazioni rilevanti ai fini della contabilità nazionale mostra che la grande maggioranza dei progetti di PPP risulta classificata *on balance*, mentre una quota residuale è *off balance*.

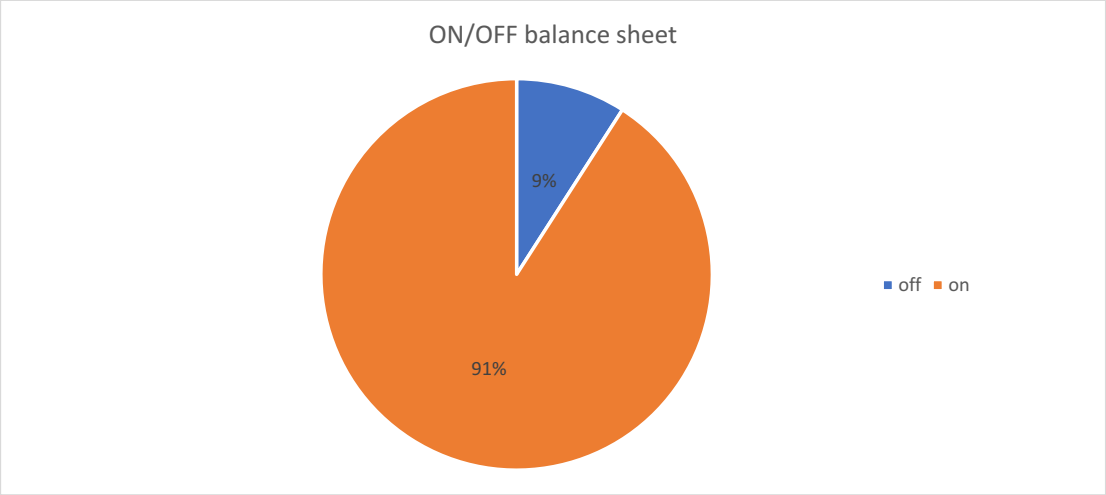
Ai fini della contabilità nazionale si considera:

- *on balance*, ovvero l'*asset* è attribuito al settore delle Amministrazioni pubbliche, quando la PA sopporta la parte prevalente dei rischi e dei benefici economici connessi all'operazione. In questo caso, l'investimento è registrato nel perimetro dei conti PA.
- *off balance*, ovvero l'*asset* è attribuito al *partner* privato, quando quest'ultimo assume la maggioranza dei rischi e dei benefici, risultando l'"*economic owner*" dell'infrastruttura secondo i criteri del MGDD. In tale configurazione, l'investimento è imputato al settore privato.

Nel periodo 2010-2025, l'ISTAT ha classificato un totale di 110[18] operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP), delle quali il 91% è stato classificato come *on-balance sheet*, ossia registrato nel bilancio delle amministrazioni pubbliche, con conseguente impatto sui conti pubblici.

[18] Nel 2013 un contratto inizialmente classificato come PPP ha perso tale natura a seguito di una revisione amministrativa; pertanto, il numero effettivo delle operazioni considerate ai fini dell'analisi è pari a 109.

Figura 1: Classificazione On/Off dei contratti di PPP



Fonte: elaborazioni ISTAT su dati ISTAT

5.2 Distribuzione settoriale

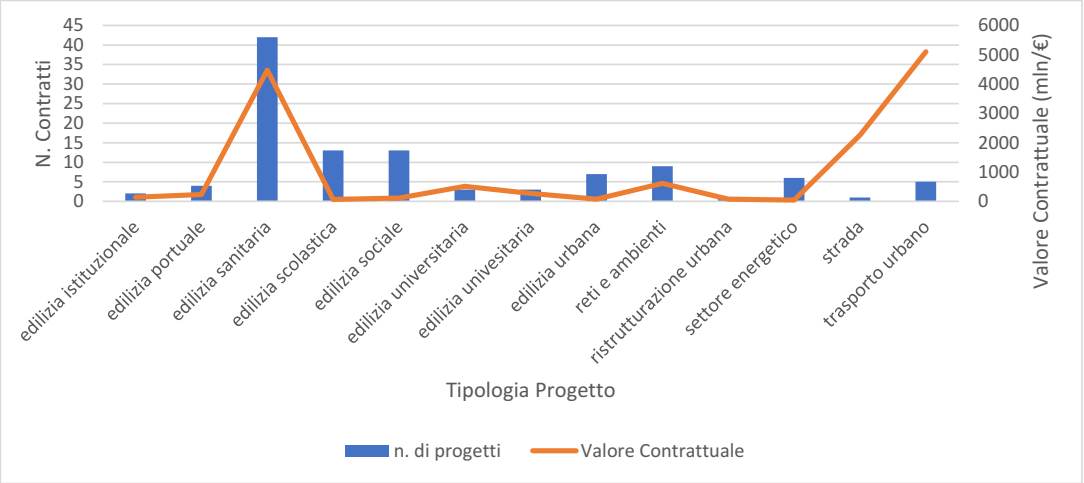
Le operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) oggetto di monitoraggio da parte dell'ISTAT interessano una molteplicità di settori economici. Nello specifico, si evidenziano n. 42 progetti nel settore sanitario, n. 13 nei servizi sociali, n. 13 nell'edilizia scolastica, n. 9 nei settori relativi alle reti e all'ambiente, n. 6 nel settore dei trasporti (di cui n. 5 riconducibili al trasporto urbano) e, infine, n. 6 nel comparto energetico (cfr. Figura 2).

Il valore complessivo degli investimenti è pari complessivamente a circa 13.982 milioni di euro, mentre il valore medio di ciascun contratto si attesta sui 128 milioni di euro.

Tra le operazioni monitorate, i progetti di maggiore dimensione economica, ossia quelli con un valore contrattuale superiore ai 100 milioni di euro, risultano prevalentemente concentrati nel settore sanitario e nelle infrastrutture di mobilità, in particolare nella realizzazione e nella manutenzione di infrastrutture stradali, portuali e metropolitane. In termini di incidenza economica complessiva, i progetti di "trasporto urbano" si configurano come preponderanti: n. 5 contratti raggiungono un valore complessivo di circa 5,1 miliardi di euro, mentre n. 42 contratti del "settore sanitario" raggiungono un valore complessivo di circa 4,5 miliardi di euro.

Nel triennio 2023 - 2025[19], sono stati analizzati n. 6 nuovi contratti di PPP di importo rilevante, ciascuno con un valore superiore ai 100 milioni di euro: n. 3 di essi riguardano il settore sanitario e ammontano complessivamente a circa 540 milioni di euro; n. 2 sono riferibili al settore delle reti e dell'ambiente, con un valore totale pari a circa 500 milioni di euro; n. 1 contratto riguarda l'edilizia universitaria. Sempre nel triennio 2023-2025, accanto a queste operazioni di ampia portata, si registra la presenza di interventi di dimensioni più contenute, principalmente orientati alla manutenzione e gestione di infrastrutture locali quali cimiteri, edifici scolastici e parcheggi. Tali progetti ammontano complessivamente a n. 34 contratti, caratterizzati da un valore medio pari a circa 13 milioni di euro.

Figura 2: Partenariati pubblico-privati per settore economico prevalente (2010-2025), numero di progetti e valore contrattuale di investimento (mln di euro).



Fonte: elaborazioni ISTAT su dati ISTAT

[19] Ci si riferisce, in particolare, al periodo ottobre 2023 - ottobre 2025.

5.3 Tipologia di amministrazione

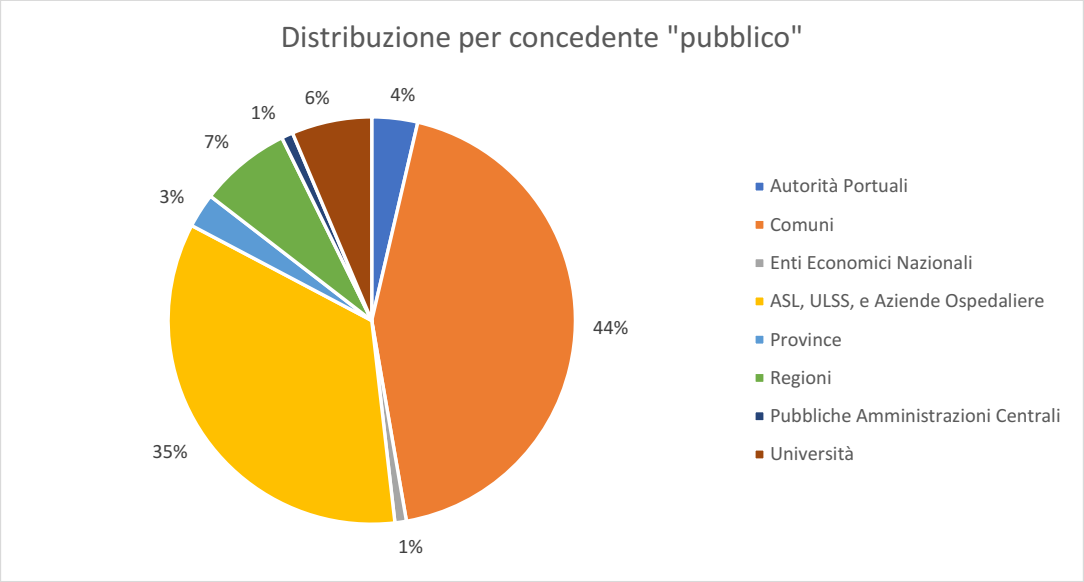
L'analisi delle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) evidenzia una trasformazione significativa nella distribuzione dei contratti in base alla tipologia di amministrazione aggiudicatrice. A partire dalla fine del 2022 si osserva un rafforzamento del ruolo dei Comuni, che nel periodo 2010-2025 rappresentano il 44% del totale dei contratti classificati, in aumento rispetto al 38% rilevato nel periodo 2010-2024. Tale dinamica conferma una crescente propensione delle amministrazioni locali a ricorrere allo strumento del PPP, anche per interventi di dimensione medio-piccola, coerentemente con la struttura del mercato italiano.

Parallelamente, si registra una riduzione del peso relativo delle aziende sanitarie locali (ASL), delle unità locali socio-sanitarie (ULSS) e delle aziende ospedaliere. Questi soggetti, che nel periodo 2010-2022 rappresentavano il 48% dei contratti classificati, scendono al 35% nel periodo 2010-2025. La contrazione riflette sia il completamento di alcuni cicli di investimento nel settore sanitario, sia una maggiore cautela nell'attivazione di nuovi partenariati complessi.

Accanto a tali tendenze, emerge un progressivo ampliamento della platea dei soggetti concedenti. Si rileva infatti un aumento, seppur ancora contenuto in termini assoluti, della partecipazione di autorità portuali, università e altre amministrazioni pubbliche centrali e locali. Questa diversificazione indica un'estensione dell'ambito settoriale e istituzionale di applicazione dei PPP, con potenziali effetti positivi in termini di innovazione progettuale, diffusione di competenze e rafforzamento delle prassi amministrative.

Nel complesso, l'evoluzione osservata suggerisce un mercato dei PPP in Italia caratterizzato da un maggiore presenza delle amministrazioni locali e da un graduale coinvolgimento di nuovi concedenti pubblici, elementi che contribuiscono a delineare un quadro più articolato e dinamico rispetto al passato.

Figura 3: PPP monitorati (2010-2025) - distribuzione per concedente "pubblico"

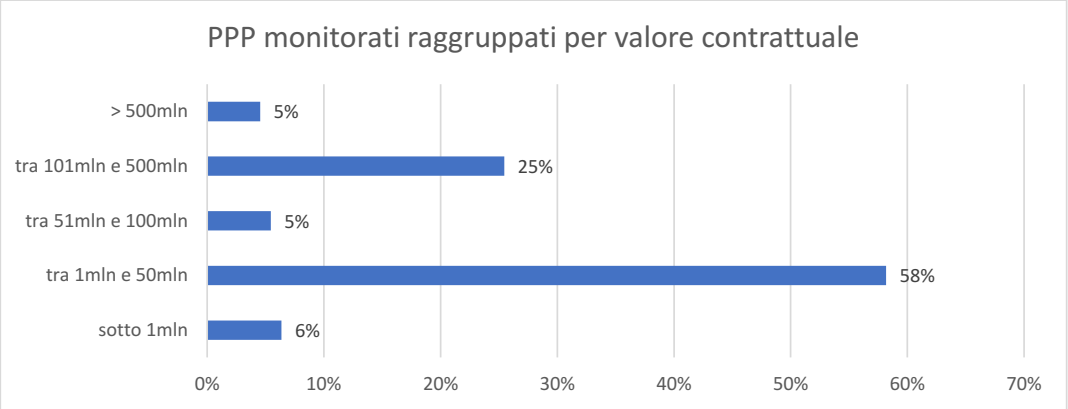


Fonte: elaborazioni ISTAT su dati ISTAT

5.4 Valore contrattuale di investimento

Con riferimento al valore economico dei singoli contratti, la Figura 4 mostra che la maggior parte delle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) analizzate si concentra nella fascia dei progetti di piccola e media entità. In particolare, emerge una prevalenza (58%) di contratti con un valore inferiore ai 50 milioni di euro, a conferma del fatto che, nonostante la rilevanza di alcuni interventi di ampia scala, il mercato dei PPP in Italia è tuttora caratterizzato da una struttura frammentata, con un'alta incidenza di progetti di dimensione contenuta.

Figura 4: Valore contrattuale di investimento (in valore %)

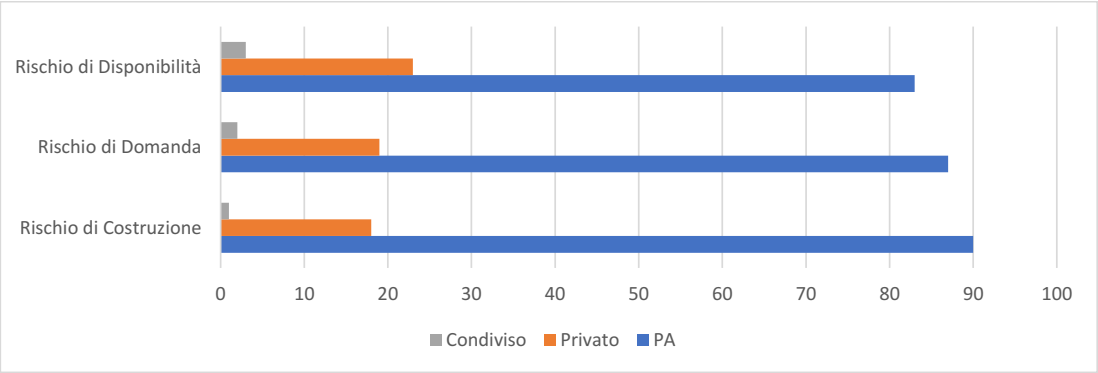


Fonte: elaborazioni ISTAT su dati ISTAT

5.5 Tipologia di rischio

Per quanto concerne la distribuzione dei rischi, la Figura 5 evidenzia come, nella maggior parte dei contratti analizzati, i rischi relativi alla domanda, alla costruzione e alla disponibilità risultino prevalentemente a carico del partner pubblico (PA).

Figura 5: Distribuzione dei rischi tra partner pubblici e partner privati per i contratti di PPP (2010-2025)



Fonte: elaborazioni ISTAT su dati ISTAT

Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2025 in materia di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) e finanza di progetto

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA - DIPE

Via della Mercede 9 – ROMA

PEC: dipe.cipe@pec.governo.it

E-mail: dipe.ppp@governo.it

La relazione è pubblicata sulla sezione del sito web dedicata alle pubblicazioni in materia di PPP:
https://www.programmazioneeconomica.gov.it/it/il-partenariato-pubblico-privato

191750211550