



*Con il patrocinio di*



**ITACA**

Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale

*Con il contributo di*



Associazione Nazionale Costruttori Edili



IGI

Istituto Grandi Infrastrutture



Società di monitoraggio parlamentare  
italiano ed europeo

# FINANZA DI PROGETTO PPP E CONCESSIONI

INTERPRETAZIONI GENERATIVE E  
SVILUPPO INTEGRATO

*a cura di*

GIAN FRANCO CARTEI  
MASSIMO RICCHI

*prefazione*

ALESSANDRO MORELLI

*introduzione*

GIANCARLO MONTEDORO

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI MMXXIV

*Tutti i diritti sono riservati*

© Editoriale Scientifica srl 2024  
Via San Biagio dei Librai, 39  
Palazzo Marigliano  
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0032-3

## INDICE

- XIII *Prefazione* di Alessandro Morelli  
XV *Introduzione* di Giancarlo Montedoro

### CONTRIBUTI GIURIDICI

- 3 Mario P. CHITI  
*La disciplina generale del partenariato pubblico privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Un modello per lo Spazio amministrativo europeo*
- 21 MASSIMO RICCHI  
*Sistema e semantica del PPP, la Finanza di progetto e le concessioni nel nuovo Codice (D.Lgs. 36/2023)*
- 61 GIAN FRANCO CARTEI  
*Il rischio operativo e i suoi confini*
- 93 SARA VALAGUZZA  
*PPP e servizi pubblici alla luce della normativa di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*
- 121 RICCARDO GIANI  
*Il concessionario di lavori e servizi e gli obblighi di gara*
- 143 CLAUDIO GUCCIONE  
*L'aggiudicazione delle concessioni*
- 157 MARCO CERRITELLI  
*Società di scopo e forme di tutela dei finanziatori*
- 175 SERGIO FIDANZIA e ANGELO GIGLIOLA  
*Contratto di locazione finanziaria e contratto di disponibilità*
- 191 MICHELE COZZIO  
*La disciplina dei contratti di concessione misti ed esclusi nel nuovo codice dei contratti pubblici*
- 221 PAOLO MICHARA  
*Partenariato, beni comuni e rigenerazione urbana. I "modelli di amministrazione condivisa" e il nuovo Codice dei contratti pubblici*

## CONTRIBUTI ECONOMICO-FINANZIARI

- 263 MARCO TRANQUILLI  
*Project finance e concessioni: equilibrio economico finanziario e riequilibrio del PEF*
- 279 LAURA MARTINIELLO  
*Profili di contabilizzazione Pubblica delle operazioni di PPP ed utilizzo delle risorse del PNRR*
- 297 IVO ALLEGRO  
*La valutazione preliminare di convenienza e di fattibilità di un'operazione di PPP*
- 317 *Notizie sugli Autori*

## INDICE SOMMARIO

<i>Prefazione</i> di Alessandro Morelli	XIII
<i>Introduzione</i> di Giancarlo Montedoro	XV

### CONTRIBUTI GIURIDICI

*Mario P. CHITI*

LA DISCIPLINA GENERALE DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI. UN MODELLO PER LO SPAZIO AMMINISTRATIVO EUROPEO	
1. Una nuova disciplina generale per il PPP	3
2. Il PPP quale “operazione economica”, giuridicamente fenomeno complesso	5
3. Le figure maggiori di PPP	6
4. La notevole evoluzione rispetto alla disciplina precedente	7
5. La legge delega per il nuovo Codice	9
6. Cenni sul rischio operativo	10
7. L'architettura della nuova disciplina	11
8. I contratti di concessione	12
9. La triplice distinzione delle opere	14
10. La finanza di progetto	15
11. Un modello per lo Spazio amministrativo europeo	17
12. I contratti di efficientamento energetico	18
13. Per concludere	18

*Massimo Ricchi*

SISTEMA E SEMANTICA DEL PPP, LA FINANZA DI PROGETTO E LE CONCESSIONI NEL NUOVO CODICE (D.LGS. 36/2023)	
1. I canoni interpretativi del nuovo Codice: la Relazione e il codice previgente	21
2. Competenza e qualificazioni delle stazioni concedenti: il ruolo e i possibili limiti della consulenza interdisciplinare pubblica e quella degli specialisti privati	23
3. L'inversione sistematica e la “perdita” del contratto di partenariato pubblico privato e del rischio di disponibilità	27
3.1 <i>Gli equivoci sistemici del contratto di partenariato pubblico privato</i>	28
3.2 <i>La remunerazione mediante shadow toll scioglie gli apparenti equivoci</i>	30
3.3 <i>La remunerazione mediante una “diversa utilità”</i>	32
3.4 <i>Le conseguenze dell'inversione sistematica sul piano della comunicazione delle opportunità regolatorie dei contratti di PPP</i>	34

4. Gli schemi contrattuali partenariali comprese(s)si nella concessione	35
4.1 <i>L'adeguata istruttoria e la valutazione preliminare</i>	36
4.2 <i>Il livello di progettazione di fattibilità tecnico economica nei due codici</i>	38
4.3 <i>Governance e monitoraggio dei rischi</i>	39
4.4 <i>Ibis redibis non morieris in bello: il caso delle concessioni di servizi fredde, del contributo pubblico e del capitale proprio</i>	42
5. La definizione della Finanza di progetto e la riduzione dell'opzione procedimentale	45
6. La Finanza di progetto e la questione di diritto intertemporale tra i due Codici	49
7. L'universalità dei proponenti e l'ambito di presentazione delle proposte	53
8. Gli investitori istituzionali e i concessionari "stand alone"	57

*Gian Franco Cartei*

IL RISCHIO OPERATIVO E I SUOI CONFINI

1. Premessa	61
2. Partenariato pubblico-privato e contratto di concessione: la determinazione della efficiente allocazione del rischio	62
3. Il contratto di concessione: la traslazione del rischio, le sue varianti, la sorte e l'ambito del rischio di disponibilità e costruzione	66
4. La misura del rischio ed il contributo pubblico. Le incertezze sulla sua determinazione e la rilevanza del piano economico-finanziario	70
5. L'ambito ed i confini del rischio operativo	76
6. L'esecuzione e la revisione del contratto. I termini della questione e le novità del Codice	79
7. Revisione del contratto e clausole generali: la valutazione del concedente	82
8. Esecuzione e principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'art. 9 del Codice. Il raffronto con il contratto di appalto	85
9. Revisione del contratto e poteri del concedente	89

*Sara Valaguzza*

PPP E SERVIZI PUBBLICI ALLA LUCE DELLA NORMATIVA DI RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

1. La sinergia tra partenariato pubblico privato e sistema dei pubblici servizi	93
2. La concessione a terzi come forma preferenziale di gestione dei pubblici servizi	97
3. Le peculiarità della concessione di pubblici servizi e la differenza dall'appalto di servizi (pubblici?)	102
4. Il rischio nelle concessioni di pubblici servizi	107
5. Il regime peculiare delle concessioni di pubblici servizi alla luce del TUSPL	110
6. Il partenariato istituzionalizzato e le società miste affidatarie di pubblici servizi	113
7. I rapporti di partenariato con gli enti del terzo settore	118



*Riccardo Giani*

## IL CONCESSIONARIO DI LAVORI E SERVIZI E GLI OBBLIGHI DI GARA

1. Concessioni e concorsualità	121
2. La concorsualità “a monte” della concessione	123
3. La concorsualità “a valle” della concessione	126
3.1 <i>La disciplina anteriore al 2014</i>	126
3.2 <i>La disciplina successiva al 2014</i>	130
3.3 <i>La disciplina del codice del 2023</i>	134
3.3.1 <i>La nuova disciplina e il quadro normativo europeo</i>	135
3.3.2 <i>Affidamenti a terzi e obblighi del concessionario</i>	136
4. La concorsualità imposta	139

## CLAUDIO GUCCIONE

## L'AGGIUDICAZIONE DELLE CONCESSIONI

1. I contenuti del bando	143
2. Il procedimento di aggiudicazione delle concessioni	148
3. I termini e le comunicazioni	150
4. I criteri di aggiudicazione delle concessioni	153

*Marco Cerritelli*

## SOCIETÀ DI SCOPO E FORME DI TUTELA DEI FINANZIATORI

1. Società di scopo e nuovo codice dei contratti pubblici: inquadramento	157
1.1 <i>Isolamento del rischio e modulo societario: alcuni paradigmi</i>	157
1.2 <i>La società di scopo nel nuovo codice</i>	159
1.3 <i>Da facoltà ad obbligo di costituzione</i>	160
1.4 <i>Il tipo societario</i>	161
2. Il subentro della società di scopo nella posizione dell'aggiudicatario	161
3. Una autonomia patrimoniale “imperfetta”	162
3.1 <i>Prezzo e responsabilità solidale dei soci</i>	162
3.2 <i>Posizione dei soci qualificanti</i>	163
4. La circolazione delle quote di partecipazione al capitale sociale	164
4.1 <i>Principi generali</i>	164
4.2 <i>La (controversa) posizione dei soci qualificanti</i>	164
4.3 <i>Il regime applicabile a banche ed investitori istituzionali</i>	165
4.4 <i>Casi particolari di trasferibilità: la sostituzione dei soci</i>	165
5. Bancabilità degli investimenti e forme specifiche di tutela dei finanziatori	166
5.1 <i>La bancabilità nel nuovo codice</i>	166
5.2 <i>Privilegio generale</i>	168
5.2.1 <i>Natura e disciplina</i>	168
5.2.2 <i>Formalità per la costituzione</i>	168
5.2.3 <i>Opponibilità ai terzi</i>	169
5.3 <i>Pegno e cessione di crediti</i>	169
5.4 <i>Ipoteca</i>	170
5.5 <i>Subentro dei finanziatori</i>	171
6. Ipotesi particolari di risoluzione	173

*Sergio Fidanzia e Angelo Gigliola*

## CONTRATTO DI LOCAZIONE FINANZIARIA E CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

1. Introduzione: il contratto di locazione finanziaria e il contratto di disponibilità come strumenti di *project financing*. La collocazione sistematica degli istituti nel nuovo Codice dei contratti pubblici e profili comuni di disciplina 175
  - 1.1. *La collocazione sistematica dei due istituti e la riconferma del rapporto da genus a species tra partenariato pubblico-privato e finanza di progetto* 177
  - 1.2. *Profili comuni del contratto di locazione finanziaria e del contratto di disponibilità. Cenni e rinvio* 178
2. Il contratto di locazione finanziaria: l'istituto, la disciplina e le modifiche apportate nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Profili innovativi e comparatistici 179
  - 2.1. *La causa tipica del contratto di locazione finanziaria: dalla concezione implicita alla previsione espressa* 180
  - 2.2. *Segue. Il leasing c.d. "in costruendo"* 181
  - 2.3. *I vantaggi connessi al ricorso del contratto di leasing finanziario* 182
  - 2.4. *Il criterio di aggiudicazione e la componente soggettiva dell'offerente* 184
3. Il contratto di disponibilità. La causa contrattuale e la "messa a disposizione" dell'opera 185
  - 3.1. *Segue. La messa a disposizione del bene e le obbligazioni poste a carico dell'affidatario e dell'Amministrazione* 186
  - 3.2. *I vantaggi del contratto di disponibilità e le modalità di affidamento* 188

*Michele Cozzio*

## LA DISCIPLINA DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE MISTI ED ESCLUSI NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. Contratti di concessione misti 191
  - 1.1. *Premesse* 191
  - 1.2. *Matrice europea della disciplina dei contratti di concessione misti* 195
  - 1.3. *Il criterio della prevalenza* 201
  - 1.4. *Il criterio dell'assorbimento* 203
2. Contratti di concessione esclusi 205
  - 2.1. *Premesse* 205
  - 2.2. *Ambiti e tipologie di contratti esclusi* 208
  - 2.3. *Fattori e cause di incertezza* 215

*Paolo Michiara*

## PARTENARIATO, BENI COMUNI E RIGENERAZIONE URBANA. I "MODELLI DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA" E IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. Premessa. La micro-rigenerazione urbana nel più ampio contesto del partenariato sociale 221
2. Attività consensuale e strumenti collaborativi nel prisma dell'amministrazione condivisa 225
  - 2.1. *Il ruolo del pubblico. Da guardiano a collaboratore necessario* 225
  - 2.2. *Il ruolo del privato. Dalle attività meramente autorizzate a quelle sovvenzionate* 228

3. Le diverse forme sinallagmatiche, a matrice pubblicistica, nel diritto positivo	232
3.1. <i>Le discipline generali statali, regionali, locali</i>	232
3.1.1. <i>Dalle norme anticrisi a quelle per “sbloccare” l’Italia</i>	232
3.1.2. <i>Il D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50</i>	233
3.1.3. <i>Il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e i servizi pubblici locali</i>	234
3.1.4. <i>Le regioni e le norme sull’amministrazione condivisa</i>	237
3.1.5. <i>I regolamenti sui patti di collaborazione civici</i>	240
3.2. <i>Le discipline settoriali</i>	242
3.2.1. <i>L’urbanistica, l’ambiente, il commercio di prossimità, il decoro, la sicurezza urbana, il turismo culturale e delle radici</i>	242
3.2.2. <i>Il terzo settore</i>	243
3.2.3. <i>La disciplina dei beni culturali</i>	247
4. L’innovazione sociale attraverso il partenariato ed altre forme contrattuali	251
4.1. <i>I principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, i “modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici” e i rapporti con il terzo settore (art. 6 D.lgs. 36/2023)</i>	251
4.2. <i>La donazione “concordata” di beni e servizi (art. 8 D.lgs. 36/2023)</i>	253
4.3. <i>I “contratti gratuiti e le forme speciali di partenariato” nel settore dei beni culturali (art. 134 D.lgs. 36/2023)</i>	254
4.4. <i>La rigenerazione condivisa dei beni comuni urbani (art. 201 D.lgs. 36/2023)</i>	256
4.4.1. <i>La città tra diritti e doveri</i>	256
4.4.2. <i>I soggetti e l’oggetto</i>	256
4.4.3. <i>La delegificazione della disciplina</i>	257
4.4.4. <i>Le funzioni, le attività di interesse generale e i micro-servizi pubblici locali</i>	258

## CONTRIBUTI ECONOMICO-FINANZIARI

Marco Tranquilli

PROJECT FINANCE E CONCESSIONI: EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO E RIEQUILIBRIO DEL PEF

1. Premessa	263
2. L’equilibrio economico finanziario nella nuova normativa sui contratti pubblici e le buone prassi operative	265
2.1. <i>La strutturazione del Piano Economico Finanziario</i>	265
2.2. <i>L’equilibrio economico finanziario tra vecchio e nuovo codice dei contratti</i>	266
2.3. <i>Le buone prassi operative nella stima dell’equilibrio del Piano</i>	269
3. Il riequilibrio del PEF	271
3.1. <i>L’evoluzione della disciplina normativa della revisione del PEF</i>	272
3.2. <i>Le previsioni del nuovo Codice dei contratti</i>	273

*Laura Martiniello*

## PROFILI DI CONTABILIZZAZIONE PUBBLICA DELLE OPERAZIONI DI PPP ED UTILIZZO DELLE RISORSE DEL PNRR

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Premessa  | 279 |
| 2. Partenariato pubblico-privato e profili contabili pubblici e privati      | 281 |
| 2.1. Effetti sulla contabilizzazione della previsione di contributo pubblico | 284 |
| 2.2. Allocazione dei rischi secondo il framework Eurostat                    | 286 |
| 3. Investimenti in PPP ed utilizzo di risorse PNRR                           | 289 |
| 4. Gli obblighi di comunicazione in materia di PPP                           | 294 |

*Ivo Allegro*

## LA VALUTAZIONE PRELIMINARE DI CONVENIENZA E DI FATTIBILITÀ DI UN'OPERAZIONE DI PPP

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il Contesto di riferimento: perché il PPP dovrebbe essere un'opzione primaria per la PA in Italia | 297 |
| 2. I concetti di convenienza e fattibilità per la PA di un'operazione di PPP                         | 302 |
| 3. Quando operare la valutazione   | 307 |
| 4. Limiti attuali e prospettive future dei processi di valutazione delle operazioni di PPP           | 309 |

*Notizie sugli Autori*

317