



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
CASSINO E DEL LAZIO MERIDIONALE

Corso di Dottorato in
*“Pubblica Amministrazione e imprese per l’innovazione e lo sviluppo
del territorio”*

Ciclo XXXVIII

**Partenariato pubblico privato e finanza ad impatto: un connubio necessario per
azionare processi di innovazione sociale**
SSD: IUS/10

Coordinatore del Corso
Chiar.mo Prof. Luigi Di Santo

Dottorando
Matteo Bortoli

Supervisore
Chiar.ma Prof.ssa Margherita Interlandi

Co-supervisore
Chiar.mo Prof. Harald Bonura

Indice

Introduzione	6
Capitolo 1	9
Il partenariato pubblico-privato: disciplina giuridica e modelli	9
1.1 Il partenariato pubblico privato: definizione e contesto di riferimento.....	9
1.2 L'evoluzione del quadro normativo: l'impatto delle recenti modifiche sulla disciplina del PPP. Dal decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (conv. in l. 14 giugno 2019, n. 55) al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120).....	15
1.3 La legge delega 22 giugno 2022, n. 78: l'avvio della riforma in materia di contratti pubblici.....	18
1.3.1 Il partenariato pubblico privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36): novità e conferme.....	20
1.3.2 Il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 e le modifiche in tema di Partenariato Pubblico Privato	26
1.4 La dimensione europea del PPP.....	29
1.5 Concessioni di lavori e servizi: definizione, modalità di affidamento e criteri di aggiudicazione	31
1.5.1 Rischio operativo, equilibrio economico-finanziario e revisione del contratto di concessione	37
1.5.2 Le procedure di affidamento e le modalità di finanziamento: il ruolo della finanza di progetto	42
1.5.2.1 La società di scopo: autofinanziamento del progetto e "ring fence"	49
1.5.3 La fase di esecuzione delle concessioni: modificazioni contrattuali e vicende estintive del contratto.....	51
1.6 Gli altri contratti di PPP	55
1.6.1 La locazione finanziaria di opere pubbliche.....	56
1.6.2 Il contratto di disponibilità.....	60
1.6.3 Il partenariato sociale.....	64
1.6.4 I contratti di <i>global service</i>	67
1.7 I diversi arresti giurisprudenziali in materia di partenariato pubblico privato e <i>project financing</i>	71
Capitolo 2	77

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e partenariato pubblico privato: uno scenario evolutivo	77
2.1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: struttura e dinamica degli investimenti	77
2.2. L’impatto del Piano sul nuovo Codice dei contratti pubblici.....	84
2.2.1 Le disposizioni derogatorie per i contratti PNRR recepite “a sistema” dal nuovo Codice dei contratti pubblici	91
2.3 Il partenariato pubblico privato come strumento di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	93
Capitolo 3	97
Partenariato pubblico privato e innovazione sociale: il diritto amministrativo come ambiente che promuove le politiche ad impatto sociale.....	97
3.1 La definizione di innovazione sociale.....	97
3.2. L’innovazione sociale nel contesto europeo	103
3.3 L’ecosistema dell’innovazione sociale: soggetti, modelli collaborativi e responsabilità	106
3.4 Il partenariato pubblico privato come catalizzatore di innovazione sociale	110
3.5 Innovazione sociale, Terzo settore e relazione con il territorio: la co-programmazione e la co-progettazione negli interventi e nei servizi pubblici	113
Capitolo 4	119
Innovazione sociale e finanza ad impatto: un connubio necessario.....	119
4.1 Origine e caratteristiche della finanza ad impatto sociale	119
4.2 La finanza ad impatto e la logica <i>payment by result</i>: i contratti <i>outcome oriented</i>	129
4.2.1 Il <i>social impact investing</i>: principali modelli e opportunità.....	132
4.2.1.1 Obbligazioni sociali d’impatto (<i>Social Impact Bond</i>)	133
4.2.1.2 <i>Social venture capital</i>	136
4.2.1.3 Microcredito.....	138
4.2.1.4 Crowdfunding.....	140
Capitolo 5	141
L’esperienza italiana del Fondo per l’Innovazione Sociale	141
5.1 Il programma triennale per l’innovazione sociale: fasi della sperimentazione e risultati conseguiti.....	141
2. Il FIS e la nascita di un nuovo modello di partenariato pubblico privato.....	144

5.2 Le progettualità oggetto di analisi	145
5.2.1 Il progetto “<i>Hold on</i>” del Comune di Bergamo.....	145
5.2.2 Il progetto “<i>Mai troppo tardi</i>” del Comune di Novara	148
5.2.3 Il progetto “<i>Ia-Ia-o</i>” del Comune di Catanzaro	150
5.2.4 Il progetto “<i>Homes4All</i>” del Comune di Torino.....	153
Conclusioni.....	156
Bibliografia.....	158
Sitografia	171

Introduzione

Le ricorrenti difficoltà economiche che hanno caratterizzato il nostro Paese, spesso limitando la capacità dello Stato di finanziare direttamente opere e servizi pubblici, hanno spinto le pubbliche amministrazioni a ricorrere a strumenti alternativi rispetto ai tradizionali modelli di approvvigionamento.

In tale contesto, nel corso degli ultimi decenni, il partenariato pubblico-privato (d'ora in avanti anche "PPP" o "partenariato") ha assunto un ruolo di crescente rilievo, consentendo alle amministrazioni di utilizzare risorse e competenze del settore privato per la realizzazione di infrastrutture e servizi (anche) per soddisfare vecchi e nuovi bisogni sociali.

Ecco, dunque, che la cooperazione tra settore pubblico e privato deve essere oggi interpretata come un mezzo strategico per favorire l'innovazione in specifici settori economici e produttivi, rendendo quindi la commistione tra risorse pubbliche e private uno strumento di politica economica e di sviluppo.

Il rapporto tra obiettivi sociali e innovazione assume un'importanza crescente in funzione della realizzazione di una economia sociale di mercato, orientata alla piena occupazione e al progresso sociale.

L'innovazione sociale può essere considerata come un nuovo modello di intervento capace di rispondere ai bisogni collettivi attraverso la creazione di forme inedite di collaborazione che integrano risorse, competenze, conoscenze e patrimoni messi a disposizione dai diversi attori pubblici e privati coinvolti.

Del resto, il tema dell'innovazione sociale è divenuto centrale anche nelle politiche europee.

In particolare, il Consiglio dell'Unione Europea ha riconosciuto il ruolo strategico dei processi innovativi in ambiti cruciali quali lo sviluppo locale e l'occupazione reputando necessario promuovere *“un ecosistema favorevole all'innovazione sociale e legata al territorio, agevolando le iniziative di cooperazione e partenariato tra soggetti dell'economia sociale e circolare, imprese tradizionali, soggetti erogatori di finanziamenti, amministrazioni pubbliche locali e altri portatori di interessi”* (Raccomandazione del 23 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale, C/2023/1344).

La leva economica per azionare tali processi è rappresentata dalla finanza ad impatto.

La finanza ad impatto è portatrice di innovazione sociale in quanto orienta i protagonisti pubblici e privati ad operare in modalità diverse (*rectius* “innovative”) rispetto ai canoni tradizionali: il finanziatore dell’iniziativa non intende perseguire solo un ritorno economico, ma anche sociale; la P.A. razionalizza la sua offerta di servizi, co-programmandone di nuovi insieme ad agli attori privati, sfruttando competenze e *know-how* e risparmiando sulla spesa pubblica; gli enti non *profit* e *for profit* non vengono più valutati solo mediante gli *output* prodotti, ma anche (e soprattutto) in ragione degli obiettivi sociali (cc.dd. *outcome*) che sono stati in grado di raggiungere.

Nello scenario attuale, diventa quindi indispensabile rivedere i tradizionali ruoli finora assunti dai diversi componenti dell’ecosistema, orientandoli verso nuovi modelli di *governance* partecipativa e multi-attoriale fondati sulla collaborazione piuttosto che sulla contrapposizione.

In tale prospettiva, la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere il ruolo di facilitatore dei processi di innovazione sociale, non più limitandosi all’acquisto di beni o servizi, ma puntando all’ottenimento di risultati concreti generati dalle diverse iniziative progettuali.

Parallelamente, anche la prospettiva del settore privato subisce una trasformazione: l’innovazione sociale diventa per le imprese un’opportunità di riorientamento strategico, favorendo una riconfigurazione delle attività produttive in chiave di imprenditorialità sociale e promuovendo modelli di finanziamento legati al raggiungimento di specifici impatti sociali.

Questo mutamento dei ruoli dei diversi attori determina la nascita di un nuovo sistema valoriale integrato, fondato sulla combinazione di: valori intangibili (come quelli umani, relazionali, empatici e fiduciari); valori tangibili (legati alla redditività economica delle iniziative); valori sociali (connessi al conseguimento di determinati obiettivi di benessere collettivo).

L’innovazione sociale comporta, dunque, trasformazioni sia nei prodotti che nei processi decisionali che facilitano la nascita e lo sviluppo di reti di collaborazione che puntano all’elaborazione di soluzioni condivise e durature; aspetto particolarmente rilevante in un contesto caratterizzato dalla riduzione delle risorse pubbliche e dal calo dei finanziamenti privati.

L'innovazione sociale rafforza la capacità di azione e di resilienza della società, favorendo risposte più efficaci ai bisogni collettivi, soprattutto a livello locale, grazie al coinvolgimento congiunto di istituzioni pubbliche, operatori privati, organizzazioni del terzo settore e cittadini.

Capitolo 1

Il partenariato pubblico-privato: disciplina giuridica e modelli

1.1 Il partenariato pubblico privato: definizione e contesto di riferimento

Con il termine partenariato pubblico-privato¹ si intende fare riferimento ad un'operazione economica² che presenta, ai sensi dell'articolo 174, co. 1 del d.lgs. 31 marzo 2023³, le seguenti caratteristiche:

¹ In tema di partenariato pubblico-privato, la dottrina è molto vasta. Sia sufficiente ai fini del presente scritto il richiamo ai seguenti contributi: G.F. Cartei, M. Ricchi (a cura di), *Finanza di progetto e partenariato pubblico privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli, 2015; S. Valaguzza, E. Parisi, *Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico privato*, in *Munus*, 2020, 1, p. 1-27; G.F. Cartei, *Il confronto di concessione di lavori e di servizi: novità e conferme a 10 anni dal Codice De Lise*, in *Urbanistica e Appalti*, 2016; G. Cerrina Feroni (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato, Modelli e strumenti*, Torino, 2011; M.P. Chiti (a cura di), *Il partenariato pubblico privato. Concessioni. Finanza di progetto. Società miste. Fondazioni*, Napoli, 2009; V. Brigante, *Il travagliato sviluppo del partenariato pubblico privato (PPP) nel diritto amministrativo italiano. La sua relazione persistente con la nozione di rischio economico e la riflessione critica sulla corretta attuazione dell'idea di flessibilità*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico Comunitario*, 2019, 3-4, p. 357-395; M.P. Chiti (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato: profili di diritto amministrativo e di scienza dell'amministrazione*, Bologna, 2005; A. Di Giovanni, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino, 2012; M. Tiberi, *Il partenariato pubblico privato, la finanza di progetto e le concessioni amministrative: profili di rischio*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, 3-4, 645-681; R. Di Pace, *Il Partenariato Pubblico-Privato*, Napoli, 2009; R. Di Pace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006; G. Fidone, *Il partenariato pubblico-privato: una fuga in avanti del legislatore nazionale*, in *Dir. econ.*, n. 2/2016; A. Fioritto (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, 2017; G. Cartei, *Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2018, 2, p. 599-633; B. Raganelli, *Partenariato pubblico privato, concessioni e gestione dei rischi*, in *Quaderni di Minerva Bancaria*, Roma, 2019;

² Nel nuovo Codice dei contratti pubblici viene fornita una nuova definizione del PPP non più incentrata sull'aspetto contrattuale, bensì sulla complessità dell'intera operazione economica. Tale descrizione rimanda a quella contenuta nel Libro Verde della Commissione Europea del 2004 (Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 30 aprile 2004, COM 2004 327, pag. 3). Invero, la Commissione aveva individuato le seguenti caratteristiche delle operazioni di PPP: a) la durata relativamente lunga della collaborazione, che implica una cooperazione tra il *partner* pubblico ed il *partner* privato in relazione a vari aspetti di un progetto da realizzare; b) il finanziamento dell'operazione con capitali totalmente o prevalentemente privati; c) il ruolo importante dell'operatore economico, che partecipa a varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento) mentre al *partner* pubblico spetta la definizione degli obiettivi da raggiungere in termini d'interesse pubblico e il controllo sul rispetto di questi obiettivi; d) la ripartizione dei rischi tra le parti che, tuttavia, non implicano necessariamente che il *partner* privato si assuma tutti i rischi, ma quantomeno la parte più rilevante.

³ Si tratta del nuovo Codice dei contratti pubblici, entrato in vigore dal 1° luglio 2023. Il nuovo *corpus* normativo sostituisce il previgente d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Si segnala, inoltre, che dal 31 dicembre 2024 è entrato in vigore il decreto correttivo al d.lgs. n. 36/2023 (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209) che ha introdotto importanti modifiche anche all'istituto del partenariato pubblico-privato e soprattutto alla finanza di progetto, disciplinata dall'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 come sostituito dall'articolo 57 del d.lgs. n. 209/2024. Per l'esame di tale modifica si rinvia al par. 1.5.3 (pag. 43 e ss.).

- a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo⁴ assunto dalla medesima;
- c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;
- d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

Ciò implica la realizzazione di una complessa operazione che include tutte le seguenti attività: progettazione; finanziamento; costruzione o rinnovamento; gestione e manutenzione.

Si distinguono due forme di partenariato: contrattuale ovvero istituzionale⁵.

La prima tipologia fonda il legame tra *partner* pubblico e privato su relazioni esclusivamente contrattuali che comprende le figure della concessione, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, nonché ogni altro negozio stipulato dalla pubblica amministrazione che sia preordinato alla realizzazione di finalità di pubblico interesse (articolo 174, co. 3, primo periodo del d.lgs. n. 36/2023).

⁴ La nozione di rischio operativo è individuata nell'articolo 177, co. 3 del Codice dei contratti (come novellato dall'articolo 55 del d.lgs. n. 209/2024) che stabilisce: *“il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti. Non rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore”*. Nel precedente corpus normativo, il rischio operativo era individuato dall'articolo 3, co. 1, lett. zz) del d.lgs. n. 50/2016 che lo definiva come *“il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180. Si considera che l'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180 assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180 deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile”*. Per una ricostruzione sull'evoluzione del rischio operativo si v. G. Fidone, *Le Concessioni di lavori e servizi alla vigilia del recepimento della Direttiva 2014/23UE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, XXV, 1, 2015, 101 e ss.

⁵ Anche tale classificazione si deve al Libro Verde della Commissione Europea (COM 2004/327 cit., par. 2, pag. 9 ss.; par. 3, pag. 18 e ss.).

La seconda forma di cooperazione implica, invece, la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato⁶ che ha la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico.

Tra le diverse caratteristiche che connotano il PPP, emerge (per la sua essenzialità) il trasferimento del rischio operativo⁷ (o gestionale che dir si voglia) in capo al soggetto privato. Tale rischio attiene alla gestione economica dell'opera e/o del servizio e comprende un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta⁸, ovvero da entrambi.

⁶ Rientra nell'ambito del PPP c.d. "istituzionalizzato" la società a capitale misto pubblico-privato dove l'apporto del privato non concerne soltanto il conferimento di capitali, ma implica una partecipazione attiva nell'esecuzione dei compiti assegnati alla società. Ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, l'affidamento diretto a favore della società mista può ritenersi legittimo (e non violativo delle previsioni a tutela della concorrenza) qualora rispetti tutte le seguenti condizioni: a) espletamento di una gara unica a doppio oggetto, volta alla selezione del socio privato e, nel contempo, all'affidamento del servizio; b) individuazione di un socio privato con funzioni di socio operativo o industriale; c) previsione della partecipazione a tempo determinato del socio privato alla compagine sociale; d) divieto di costituzione di società mista c.d. generalista ovvero aperta all'affidamento di incarichi ulteriori e in numero indeterminato al socio privato. Sul tema, si v. R. Ranucci, *Società, società a partecipazione pubblica, società a controllo pubblico: definizioni tra diritto comune societario e testo unico delle società a partecipazione pubblica*, in F. Fimmanò, A. Catricalà, R. Cantone (a cura di), *Regole e mercati*, Napoli, 2020, p. 185 ss.; F. Fimmanò, *L'ordinamento delle società pubbliche tra natura del soggetto e natura dell'attività*, Milano, 2011; M. Libertini, *Limiti e ruolo dell'iniziativa economica pubblica alla luce del Testo Unico*, in C. Ibba (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica a tre anni dal Testo Unico*, Roma, 2019; F. Gallano, *Pubblico e privato nella qualificazione della persona giuridica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1966, p. 297 ss.; F. Campofiloni, *Interesse pubblico e causa societaria: la difficile riconciliazione tra finalità lucrativa e provenienza pubblica delle risorse*, in F. Fimmanò, A. Catricalà, R. Cantone (a cura di), *Regole e mercati*, Napoli, 2020, p. 461 ss.; S. Valaguzza, *Società miste a partecipazione comunale*, Milano, 2012; M.A. Sandulli, *Il partenariato pubblico privato istituzionalizzato nell'evoluzione normativa*, in www.federalismi.it, 2012; F. Mastragostino, *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011; M. Libanora, *Le società miste pubblico-privato e le operazioni di project financing*, Milano, 2011; G. Guzzo, *I meccanismi di affidamento ed i sistemi di controllo delle società partecipate nel d.lgs. n. 175/2016*, in F. Fimmanò, A. Catricalà, R. Cantone (a cura di), *Regole e mercati*, Napoli, 2020, 1161 ss.; *Id.*, *Società miste e affidamenti in house nella più recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale*, Milano, 2009, p. 64 ss.; *Id.*, D. Giudice, *Il ruolo delle società miste nella gestione dei patti territoriali: genesi e sviluppo di un epifenomeno*, in www.astrid-online.it, 2017; G.A. Fois, A. Ricciardi, *La società mista con contratto di partenariato pubblico privato nel testo unico e nel nuovo Codice appalti*, in F. Fimmanò, A. Catricalà, R. Cantone (a cura di), *Regole e mercati*, Napoli, 2020, p. 1117 ss. . Per un'analisi critica dell'istituto si v. M.P. Chiti, *Il Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, 2017, dove l'autore rileva che nelle società miste non si rinvergono tutti gli elementi essenziale della nozione generale di partenariato essendo carente "il rischio diretto della parte privata; non perché la partecipazione societaria sia priva di rischi, ovviamente, ma perché in quanto il rischio di impresa è propriamente della società e ripartito tra i soci in proporzione del peso delle rispettive partecipazioni".

⁷ Sulla definizione di rischio operativo nelle operazioni di PPP, si rinvia alla nota 4. Il trasferimento del rischio operativo – derivante da fattori al di fuori del controllo della parti – consente di differenziare i contratti di PPP da quelli di appalto dove sono presenti i soli rischi di costruzione e quelli legati ad una cattiva gestione o ad inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico.

⁸ È bene chiarire che il rischio gestionale non è l'unico rischio che connota un'operazione di PPP, essendo presenti anche il rischio di costruzione (che caratterizza anche il contratto di appalto) e altri rischi per così dire "trasversali" che non sono necessariamente legati ad una fase specifica del rapporto negoziale. Si tratta, in particolare, del: a)

Il primo concerne la possibilità di variazioni della domanda di lavori o servizi al di sopra ovvero al di sotto del livello previsto al momento della stipulazione del contratto di partenariato, che prescinde dalle qualità delle prestazioni erogate dal privato⁹.

Il secondo si verifica quando i livelli di prestazione legati alla gestione del servizio si traducono nell'indisponibilità parziale o totale di determinati servizi oppure in servizi che non soddisfano i criteri quantitativi e qualitativi fissati nel contratto di partenariato.

Dunque, il rischio di gestione deve derivare da fattori esterni (eccezionali e imprevedibili) che sono posti al di fuori del controllo delle parti e che sono conseguenza economica di un evento incerto. Ne consegue che non rilevano ai fini della qualificazione del rapporto negoziale come PPP le condotte legate alla cattiva gestione o ad inadempimenti contrattuali dell'operatore economico.

È bene precisare che la corretta ripartizione del rischio gestionale è operazione dirimente nei contratti di partenariato che non devono mirare, *sic et simpliciter*, alla massimizzazione dei rischi in capo alla parte privata, ma al contrario essere il frutto di una valutazione equa e bilanciata per la bancabilità e fruibilità dell'opera e del servizio pubblico¹⁰. Inoltre, la corretta ripartizione dei rischi tra amministrazione e privato determina il trattamento contabile e statistico (dentro o fuori dal bilancio dell'amministrazione) di un PPP, ai sensi delle regole Eurostat¹¹.

rischio normativo-politico-regolamentare; b) rischio di finanziamento; c) rischio finanziario; d) rischio di insolvenza; e) rischio delle relazioni industriali; f) rischio di valore residuale. Sul punto, si v. A.N.A.C., delibera n. 318 del 28 marzo 2018 (e ss.mm.) recante “*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato*”, pag. 9 e ss.

⁹ Tali variazioni possono derivare da fattori quali il ciclo economico, l'emergere di nuove tendenze di mercato, il mutamento delle preferenze degli utenti finali oppure l'obsolescenza tecnologica.

¹⁰ Sul punto, la Commissione Europea già nella “*Comunicazione interpretativa della commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*” del 29 aprile 2000 (2000/C 121/02) aveva chiarito che “*la ripartizione dei rischi tra concedente e concessionario avviene caso per caso in base alle rispettive capacità di gestire al meglio i rischi in questione. Se i poteri pubblici sopportano la maggior parte dell'alea legata alla gestione dell'opera, garantendo, per esempio, il rimborso dei finanziamenti, l'elemento «rischio» viene a mancare. In tal caso la Commissione ritiene che si tratti di un appalto pubblico di lavori e non di una concessione*”.

¹¹ Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA*, 2010, 2019, sez. 6.4.2.3. Secondo, l'Ufficio statistico dell'Unione Europea un'iniziativa di partenariato può essere considerata fuori dal bilancio pubblico (*off-balance*) solo qualora le garanzie pubbliche provvedano alla copertura per meno del 50% dei finanziamenti. All'uopo, appare utile chiarire che nel previgente *corpus* normativo tale caratteristica non presentava solo risvolti contabilistici, ma incideva sulla stessa configurazione di un'operazione economica come PPP e segnatamente sul suo equilibrio economico-finanziario. Invero, l'articolo 180, co. 5, ultimo periodo del d.lgs. n. 50/2016 stabiliva “*in ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie*

A seconda della diversa strutturazione del rischio operativo, sono configurabili tre distinte categorie di opere realizzabili mediante partenariato pubblico-privato: calde, tiepide e fredde¹².

Le prime riguardano opere dotate di intrinseca capacità di generare reddito al fine di ripagare l'investimento effettuato dall'operatore e, al contempo, garantire una remunerazione del capitale coinvolto nell'arco di vita della concessione¹³.

Le seconde sono quelle che pur avendo la capacità di generare reddito non sono in grado di ripagare e remunerare interamente l'investimento compiuto dal privato, rendendo così necessario un contributo pubblico¹⁴.

Le opere c.d. "fredde" sono quelle dove il privato fornisce direttamente le prestazioni a beneficio della p.a. e trae solo da quest'ultima la propria remunerazione¹⁵.

A differenza della previgente disciplina¹⁶, tali opere sono ora espressamente incluse nella disciplina delle concessioni.

pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari". Tale previsione non è stata riprodotta nel nuovo Codice dei contratti pubblici che quindi ammette che il soggetto pubblico possa intervenire nel contratto di PPP con contributi superiori al 50% del costo dell'investimento, fatta salva in ogni caso la contabilizzazione dell'operazione nel bilancio pubblico, ai sensi dell'articolo 175, co. 9 del d.lgs. n. 36/2023.

¹² V. Montani, *Il project financing. Inquadramento giuridico e logiche manutentive*, Torino, 2018, p. 29 ss.

¹³ Si pensi a titolo esemplificativo alle seguenti opere: autostrade, impianti sportivi, parcheggi, termovalorizzatori, cimiteri, etc.). In siffatti interventi, il recupero dell'investimento avviene mediante i ricavi derivanti dagli utenti che usufruiscono del servizio/bene. Si crea dunque un rapporto contrattuale trilaterale tra P.A., operatore e utenti. In ogni caso, è bene chiarire che in tali concessioni non è richiesto che gli utenti beneficiari del servizio ne sopportino anche i relativi costi, potendosi anche avere ipotesi in cui il costo del servizio è remunerato dalla pubblica amministrazione secondo il sistema delle tariffe cc.dd. "ombra". In tema, M. Ricchi, *La nuova Direttiva comunitaria sulle concessioni e l'impatto sul Codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica & Appalti*, 2014, 7, 741 ss.

¹⁴ Esempio di opere tiepide possono essere l'adeguamento, manutenzione e gestione di impianti oppure la concessione di servizi pubblici.

¹⁵ Costituiscono esempi di opere "fredde": ospedali, scuole e cimiteri. In siffatte ipotesi, la p.a. affida al privato la realizzazione dell'opera ed usufruisce direttamente del servizio, a fronte del pagamento di un canone. Il soggetto pubblico è l'acquirente principale, per cui il recupero dell'investimento dell'operatore economico privato deriva dai ricavi percepiti dalla pubblica amministrazione. Il rischio di gestione è direttamente connesso alla variazione del canone/contributo in conto gestione.

¹⁶ Il d.lgs. n. 50/2016 sembrava accogliere una nozione di concessione più ristretta, limitata ai soli servizi in grado di finanziarsi prevalentemente con i corrispettivi degli utenti (art. 165, co. 1, primo periodo). Tale previsione si poneva in contraddizione con l'articolo 180, co. 2, primo periodo del d.lgs. n. 50/2016 ai sensi del quale nei contratti di PPP (ivi inclusa la concessione) "*i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna*". Sul punto, era intervenuta l'A.N.A.C. che aveva riconosciuto la possibilità che le concessioni potessero avere ad oggetto

A tal fine, l'articolo 177, co. 4, secondo periodo del d.lgs. n. 36/2023 prevede *“nelle operazioni economiche comprendenti un rischio soltanto sul lato dell’offerta il contratto prevede che il corrispettivo venga erogato solo a fronte della disponibilità dell’opera, nonché un sistema di penali che riduca proporzionalmente o annulli il corrispettivo dovuto all’operatore economico nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell’opera, di ridotta o mancata prestazione dei servizi, oppure in caso di mancato raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi della prestazione assunta dal concessionario. Le variazioni del corrispettivo devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell’insieme dell’investimento, dei costi e dei ricavi”*.

Ne consegue che la ripartizione tipica dei rischi che giustifica l’applicazione delle previsioni in tema di partenariato vale anche in presenza di infrastrutture “fisiologicamente” incapaci di generare reddito verso l’esterno. Affinché tale condizione si realizzi è, in ogni caso, necessario che al privato venga trasferito il rischio di disponibilità (o rischio dal lato dell’offerta come sopra descritto) che condiziona l’erogazione del canone pubblico all’esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali del concessionario¹⁷.

Non si applicano le disposizioni sulla concessione, bensì quelle in tema di appalti se l’ente concedente – attraverso clausole negoziali o altri atti di regolazione – sollevi l’operatore da qualsiasi perdita potenziale, garantendo un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi da sostenere per l’esecuzione del contratto.

anche la gestione di opere c.d. fredde e quindi la remunerazione del *partner* privato ben potesse essere costituita per la maggior parte da pagamenti corrisposti dall’amministratore concedente, sulla base della disponibilità dell’opera (A.N.A.C., Linee guida recanti *“Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato”*, Relazione AIR, pag. 11, 14-15). Si veda al riguardo anche il considerando n. 18 della direttiva 2014/23 UE dove si precisa che *“alcuni accordi remunerati esclusivamente dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore dovrebbero configurarsi come concessioni qualora il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall’operatore per eseguire il lavoro o fornire il servizio dipenda dall’effettiva domanda del servizio o del bene o dalla loro fornitura”*.

¹⁷ Non ha mai dato àdito a dubbi esegetici, invece, l’applicazione della disciplina in tema di PPP ai servizi erogati sul mercato dietro corrispettivo economico, dotati di un’intrinseca capacità di generare reddito dove il rischio di domanda era legato alla domanda del servizio o del bene o, ancora, della sua fornitura.

1.2 L'evoluzione del quadro normativo: l'impatto delle recenti modifiche sulla disciplina del PPP. Dal decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (conv. in l. 14 giugno 2019, n. 55) al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120)

La materia dei contratti pubblici ha subito nel biennio 2019-2020 due distinti interventi normativi, finalizzati a semplificare e accelerare la realizzazione delle opere pubbliche.

Il primo concerne il d.l. 18 aprile 2019, n. 32 recante “*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*”, convertito con modificazione nella l. 14 giugno 2019, n. 55 (noto come decreto “sblocca-cantieri”)¹⁸.

Tale decreto ha modificato la disciplina del PPP disponendo, ai sensi dell'articolo 1, co. 20, lett. cc), l'inserimento nell'articolo 183 del d.lgs. n. 50/2016 del comma 17-*bis*. Tale disposizione ha previsto che anche gli investitori istituzionali (di cui all'elenco riportato all'articolo 32, co. 3 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122)¹⁹ possono presentare proposte secondo lo schema della finanza di progetto (che si illustrerà *infra*) per opere non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente. Gli investitori istituzionali qualora privi dei requisiti soggettivi di partecipazione alla procedura di gara possono associarsi o consorzarsi con operatori in possesso dei requisiti per servizi di progettazione²⁰.

¹⁸ Ancora prima del decreto citato, la legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) aveva introdotto modifiche in tema di progettazione per gli interventi in materia di partenariato pubblico privato. Sul punto, l'articolo 1, co. 171 della suddetta legge ha esteso l'operatività del Fondo rotativo per la progettualità (istituito dalla l. 28 dicembre 1995, n. 549) per anticipare alle amministrazioni le spese utili all'attività di progettazione con interessi a carico della Stato. Inoltre, l'articolo 1, co. 174 della l. n. 145/2018 ha previsto finanziamenti a fondo perduto per la progettazione di fattibilità tecnico-economica e definitiva per le opere da realizzare mediante contratti di PPP.

¹⁹ La disposizione individua i seguenti soggetti (che possono avere natura pubblico ovvero privata): a) Stato o ente pubblico; b) organismi d'investimento collettivo del risparmio; c) enti di previdenza obbligatoria; d) forme di previdenza complementare di cui al regolamento UE 2019/1238; e) intermediari bancari e finanziari; f) imprese di assicurazione; g) soggetti e patrimoni indicati nelle precedenti lettere costituita all'estero; h) enti privati residenti in Italia che perseguono le finalità di cui all'articolo 1, co. 1, lett. *c-bis*) del d.lgs. n. 153/1999; i) società partecipate in misura superiore al 50% dai soggetti indicati nelle precedenti lettere.

²⁰ Si tratta di previsione recepita e implementata dal nuovo Codice dei contratti pubblici che consente ora agli investitori istituzionali di ricorrere anche all'avvalimento di requisiti economici, finanziari e tecnico professionali

La finalità della previsione è quella di consentire ad investitori istituzionali - che sono in grado di finanziarsi tramite ricorso al capitale di rischio - di poter investire in infrastrutture in un momento storico in cui le imprese facevano fatica a reperire finanziamenti. Si è inteso, dunque, migliorare la finanziabilità delle opere e consentire il rilancio degli investimenti infrastrutturali.

Ulteriore novità attiene alla possibilità per i professionisti incaricati di redigere la documentazione progettuale da porre a base di gara di partecipare alla stessa, a patto che l'ente concedente adotti misure adeguate a garantire che la concorrenza non sia falsata dalla loro partecipazione (art. 1, co. 20, lett. b), n. 3.1) e 3.2).

Il secondo intervento normativo in materia si è avuto con l'entrata in vigore del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*" (decreto c.d. "semplificazioni"), convertito con modificazione dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

Per quanto di interesse, il suindicato decreto ha ulteriormente modificato il ruolo del finanziatore privato per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità²¹.

In tal senso, l'articolo 8, co. 5, lett. d) del d.l. n. 76/2020 ha modificato il presupposto per avviare la procedura di finanza di progetto ad iniziativa privata, di cui all'articolo 183, co. 15 del d.lgs.

di cui siano parzialmente o totalmente carenti ovvero al subappalto integrale delle prestazioni oggetto del contratto di concessione a beneficio di imprese in possesso dei requisiti soggettivi richiesti dal bando di gara (art. 193, co. 3, quinto e sesto periodo del d.lgs. n. 36/2023).

²¹ La modifica normativa richiamata nel testo non costituisce l'unico intervento in tema di PPP. Ai soli fini di completezza espositiva, si segnala anche la previsione di cui all'articolo 8, co. 5, lett. c-*quater*) che ha introdotto un secondo periodo all'interno dell'articolo 180, co. 2 del d.lgs. n. 50/2016 concernente la modalità di remunerazione dell'operatore economico nell'ambito dei contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica (*Energy Performance Contract – EPC*). La disposizione in parole precisa "*nel caso di contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC), i ricavi di gestione dell'operatore economico possono essere determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi; la misura di miglioramento dell'efficienza energetica, calcolata conformemente alle norme in materia di attestazione della prestazione energetica degli immobili e delle altre infrastrutture energivore, deve essere resa disponibile all'amministrazione concedente a cura dell'operatore economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi energetici. Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica*". Si è inteso, dunque, intervenire sulla corretta determinazione del rischio operativo in capo al privato stabilendo che i ricavi di gestione ben possono essere condizionati dal livello di miglioramento dell'efficienza energetica. Ulteriore modifica normativa è stata introdotta a cura dell'articolo 8, co. 5, lett. c-*ter*) che ha modificato l'articolo 151 del d.lgs. n. 50/2016 recante "*Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato*" nell'ambito dei beni culturali inserendo al comma 3 la possibilità di ricorrere a tale istituto non più al solo Ministero dei beni e delle attività culturali, ma anche allo Stato, alle Regioni e agli altri enti territoriali

n. 50/2016, prevedendo che le proposte degli operatori economici (o degli investitori istituzionali, di cui all'articolo 32, co. 3 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78) possono essere presentate *“anche se presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente”*.

In realtà, tale modifica normativa non ha rappresentato una novità assoluta in quanto ripropone (seppur in maniera più snella e semplice) quanto già contemplato dall'art. 153, co. 15-17 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 nel procedimento del promotore c.d. “a inerzia della stazione appaltante” per interventi già inseriti in programmazione²².

La *ratio* di tale modifica normativa si rinviene nella volontà di ampliare il protagonismo del settore privato rimediando all'inerzia dell'amministrazione ovvero assicurando una migliore fattibilità dei progetti già inseriti nei documenti di programmazione²³, ovvero ancora facendo fronte all'indisponibilità di risorse pubbliche. Il tutto senza compromettere il ruolo della p.a. alla quale spetta accettare o rifiutare le modalità di un'operazione che lei stessa aveva posto tra i propri obiettivi di intervento.

In sostanza, così come la modifica apportata dal decreto “sblocca-cantieri” ha allargato la platea degli investitori includendo anche quelli istituzionali e non più soltanto quelli per così dire “tradizionali”, il decreto “semplificazioni” ha liberalizzato l'istituto del PPP, consentendo ai soggetti promotori di presentare proposte alle amministrazioni aggiudicatrici indipendentemente da qualsivoglia presupposto o condizione preliminare.

²² Tale possibilità per il privato era stata inserita per la prima volta ad opera dell'articolo 11 della l. 18 novembre 1998, n. 415 (legge c.d. “*Merloni-bis*”). Le modalità procedurali allo scopo previste avevano suscitato numerosi problemi applicativi in quanto lacunose in più punti (scadenza temporali a data fissa per la presentazione delle proposte, carente disciplina del diritto di prelazione e delle modalità di indennizzo a beneficio di quanti formulavano la proposta o concorrevano al suo miglioramento senza esserne poi affidatari). Successivamente, con l'entrata in vigore del primo Codice dei contratti pubblici l'art. 151, co. 15-17 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ha cercato di porre rimedio a tali criticità, delineando un procedimento per la selezione del *partner* privato alquanto complesso e stratificato in diverse sotto-fasi che prevedeva il diritto di prelazione in capo al promotore.

²³ d.l. 16 luglio 2020, n. 76, Relazione illustrativa, pag. 12-13. Tale previsione recepisce quanto suggerito dal Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema di decreto legislativo del Codice previgente (Commissione speciale, 1° aprile 2016, n. 855). Il Collegio auspicava la *“reintroduzione della facoltà di presentare proposte anche se inserite negli strumenti di programmazione. Tale disposizione amplia così l'ambito applicativo dell'istituto del promotore, valorizzando gli strumenti di partenariato pubblico privato nella prospettiva di una più efficiente infrastrutturazione del Paese”*.

1.3 La legge delega 22 giugno 2022, n. 78: l'avvio della riforma in materia di contratti pubblici

Con l'entrata in vigore della l. 21 giugno 2022, n. 78 recante “*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*” si è inteso procedere ad una riforma della normativa in materia di contrattualistica pubblica²⁴.

La riforma intende perseguire le seguenti finalità (art. 1, co. 1):

- a) adeguarsi al diritto europeo e alla giurisprudenza nazionale e unionale;
- b) razionalizzare e semplificare la disciplina in materia di contrattualistica pubblica;
- c) evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea e di giungere alla risoluzione delle procedure già avviate.

Tra i principi e i criteri direttivi della legge delega figura anche la volontà del legislatore delegato di implementare il ricorso al partenariato pubblico privato.

In particolare, l'articolo 1, co. 2, lett. aa) prevede la “*razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo e di bandi-tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alle concessioni di servizi, alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche e dell'erogazione dei servizi resi in concessione, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti*”²⁵.

²⁴ La legge delega è stata adottata come programma di riforma in attuazione degli impegni assunti dall'Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ai sensi dell'articolo 17, par. 1 del regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021. Il P.N.R.R. include tra le riforme abilitanti (per tali intendendosi gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese) misure speciali in materia di contrattualistica pubblica. L'obiettivo è quello di “*recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano self executing e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea*” (PNRR “*Italia Domani*”, par. 2A “*Le riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza*”, pag. 72).

²⁵ Rispetto alla legge delega del Codice previgente (legge 28 gennaio 2016, n. 11) emerge una maggiore attenzione del Legislatore verso gli investitori professionali e privati, cercando di introdurre misure di standardizzazione della documentazione contrattuale e di gara. Per il resto, si riproducono i criteri direttivi già previsti dalla legge delega

Si intende, dunque, porre l'attenzione non più e soltanto sulle stazioni appaltanti (chiamate a scegliere la tipologia di contratto da affidare), ma anche sugli operatori economici e sugli investitori con l'auspicio di rendere per quest'ultimi maggiormente agevole e attrattivo l'accesso alle procedure ad evidenza pubblica, mediante una standardizzazione della documentazione contrattuale e di gara.

Tra i criteri della legge delega rilevanti in tema di partenariato, vi è anche quello di prevedere un *“forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione, le procedure per l'affidamento di accordi quadro e le procedure competitive con negoziazione, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, garantendo il rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità”* (art. 1, co. 2, lett. z).

La possibilità di impiegare le suddette procedure di selezione – più flessibili rispetto a quelle ordinarie e più complesse da gestire per le ss.aa. in quanto richiedenti maggiore preparazione, esperienza e discrezionalità – risulta funzionale all'affidamento di contratti pubblici più complessi (come quelli di PPP) che richiedono, anche in ragione della loro maggiore durata, la negoziazione di diversi aspetti rispetto ai contratti di appalto.

Inoltre, un importante impatto per le concessioni (che costituiscono i più significativi e numerosi contratti di partenariato) riveste il criterio direttivo individuato dalla lettera ff) dell'articolo 1, co. 2 laddove è previsto il *“divieto di proroga dei contratti di concessione, fatti salvi i principi europei in materia di affidamento in house, e razionalizzazione della disciplina sul controllo degli investimenti dei concessionari e sullo stato delle opere realizzate, fermi restando gli obblighi dei concessionari sulla corretta e puntuale esecuzione dei contratti, prevedendo sanzioni proporzionate all'entità dell'inadempimento, ivi compresa la decadenza in caso di inadempimento grave”*.

A differenza della precedente normativa, la legge delega intende, dunque, incentrare l'attenzione anche sulla fase esecutiva dei contratti di PPP, monitorando la corretta esecuzione delle obbligazioni dedotte in contratto a carico dei concessionari che devono essere

n. 11/2016 che all'articolo 1, co., lett. ss.) indicava al legislatore delegato di prevedere misure di *“razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, incentivandone l'utilizzo anche attraverso il ricorso a strumenti di carattere finanziario innovativi e specifici ed il supporto tecnico alle stazioni appaltanti, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti”*.

accompagnate da sanzioni proporzionate all'entità dell'inadempimento. A tal proposito, l'articolo 1, co. 2, lett. hh) evidenzia l'importanza di prevedere “*meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario, anche al fine di estenderne l'ambito di applicazione*”. Inoltre, il riferimento a meccanismi premiali evoca la volontà di introdurre meccanismi di controllo sul livello dei servizi offerti, incentivando il raggiungimento di livelli di efficienza più elevati nelle prestazioni rivolte all'utenza e/o all'amministrazione concedente²⁶.

1.3.1 Il partenariato pubblico privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36): novità e conferme

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36; d'ora in avanti anche “c.c.p.” o “Codice”), il legislatore ha innovato la disciplina e la collocazione del partenariato pubblico-privato.

La disciplina dell'istituto viene infatti racchiusa negli articoli 174 e 175 che sostituiscono i previgenti articoli 179, 180, 181 e 182 del d.lgs. n. 50/2016²⁷.

Del pari, anche la collocazione sistematica dell'istituto risulta aver subito importanti modifiche.

A differenza dell'abrogato Codice del 2016 – che collocava nella Parte IV il PPP e nella parte III i contratti di concessione – nel nuovo impianto normativo la disciplina del partenariato precede quella dell'istituto della concessione che viene considerato come *species* del più ampio

²⁶ Sul punto, già le linee guida Anac n. 9 del 2018 recanti “*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*” (delibera n. 318 del 28 marzo 2018) erano sensibili a tali tematiche stabilendo che “*il trasferimento dei rischi al privato impone la presenza di adeguate previsioni contrattuali in tema di Service Level Agreement (SLA) e di penali basate su criteri di valutazione oggettivi e certi, mediante l'elaborazione preventiva di KPI determinati in relazione ai contenuti e alle caratteristiche dello specifico contratto o monitorati dalla regolazione di settore, con previsione di decurtazione automatica del canone*”.

²⁷ Si è inteso, dunque, semplificare e razionalizzare la disciplina generale dell'istituto per renderla esaustiva e *self standing*, epurandola al contempo da previsioni ripetitive e sovrabbondanti. Sul punto, si v. Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici” Relazione agli articoli e agli allegati*, p. 203 e ss.

genus del PPP²⁸ (così come per il contratto di locazione finanziaria²⁹ e il contratto di disponibilità³⁰).

Analogamente alla precedente disciplina, il contratto di concessione viene riconosciuto come “modello tipo” dei contratti di partenariato; tant’è che la sua disciplina presenta carattere “generale e residuale” e trova applicazione, in assenza di norme speciali³¹, nei confronti di tutte le altre fattispecie partenariali tipiche e atipiche.

Sempre da un punto di vista sistematico, sono stati meglio definiti i rapporti tra concessioni e finanza di progetto³². Tale istituto – ora collocato nel Titolo IV, Parte II, Libro IV - è stato più correttamente inquadrato quale modalità di finanziamento e di affidamento di un contratto di concessione ad iniziativa privata³³, tramite la presentazione di una proposta progettuale

²⁸ Il legislatore delegato ha positivizzato gli approdi a cui, da tempo, la dottrina era giunta. In tema, si v. G. Greco, *Concessioni di lavori e servizi. Profili generali*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, V, Torino, 2019; A. Botto, S. Castrovinci Zenna, *I principi e le procedure (artt. 164-173)*, in M. Clarich (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019; A. Botto, S. Castrovinci Zenna, *Diritto e regolazione dei contratti pubblici*, Torino, 2020, p. 201 e ss.; A. Giovannini, *Il partenariato pubblico privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, in atti del Convegno “Il Codice dei contratti pubblici (prime impressioni)”, tenutosi presso il T.a.r. Calabria-Catanzaro, in data 13 luglio 2023.

²⁹ In tema, si v. F. Cintioli, “*PPPC tipizzati. Locazione finanziaria*”, in Sandulli M.A., De Nictolis R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, V, cit.; G.M. Marsico, *Sulla locazione finanziaria: tra prassi, tipicità, analisi economica del diritto e allocazione del rischio di inadempimento*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 6, 2022; G. Viciconte, “*I contratti di partenariato e la locazione finanziaria (artt. 179-182, 187)*”, in Clarich M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit. L. Randazzo, *Locazione finanziaria e relativo utilizzo nella pubblica amministrazione*, in www.ildirittoamministrativo.it.

³⁰ In tema, si v. A. Giovannini, *Il contratto di disponibilità, la sussidiarietà, il baratto amministrativo e la cessione di immobili (artt. 188-191)*, in Clarich M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit.; S. FANTINI, *Il partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo al project financing ed al contratto di disponibilità*, in www.giustizia-amministrativa.it, 7, 2012; C. Contessa, *Gli altri PPPC tipizzati*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, V, cit; E. Pellicciotti, *Opere pubbliche “a noleggio” e “senza rischi”: il contratto di disponibilità*, in [www. Diritto24.ilsole24ore.com](http://www.Diritto24.ilsole24ore.com).

³¹ Art. 174, co. 3, secondo e terzo periodo d.lgs. n. 36/2023: “*l’affidamento e l’esecuzione dei relativi contratti sono disciplinati dalle disposizioni di cui ai Titoli II, III e IV della Parte II (n.d.r. del Libro IV, relativo ai contratti di concessione). Le modalità di allocazione del rischio operativo, la durata del contratto di partenariato pubblico-privato, le modalità di determinazione della soglia e i metodi di calcolo del valore stimato sono disciplinate dagli articoli 177, 178 e 179*”.

³² Per tale istituto valga rinviare a G.F. Cartei, M Ricchi (a cura di), *Finanza di progetto e partenariato pubblico privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli 2005; A. Troisi, *Partenariato pubblico privato ed investimenti infrastrutturali*, in *Concorrenza e Mercato*, 3, 2012, p. 891 e ss.

³³ In proposito nella Relazione del Consiglio di Stato di accompagnamento al Codice si afferma che “*sempre sul piano sistematico sono stati meglio precisati i rapporti tra concessione e finanza di progetto. Non si tratta di due tipi contrattuali diversi, come nella struttura dell’impianto codicistico del 2016. È il medesimo contratto di concessione che può essere finanziato, sia in ‘corporate financing’, sia in ‘project financing’*”. Si tratta di conclusione sposata ancora prima da costante giurisprudenza che definiva la finanza di progetto come una procedura che “*individua due serie procedimentali strutturalmente autonome, ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale, la prima di selezione del progetto di pubblico interesse, la seconda di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità, quest’ultima a sua volta distinta nelle subfasi di*

all'amministrazione, chiamata a valutare la fattibilità della medesima per la successiva messa a gara per l'affidamento del relativo contratto.

Come illustrato in precedenza, la definizione di partenariato pubblico privato viene ora prevista dall'articolo 174, co. 1 che parla di "operazione economica" in cui devono ricorrere tutte le seguenti caratteristiche: a) un rapporto contrattuale di lungo periodo tra ente concedente e operatore economico per il raggiungimento di un risultato di pubblico interesse; b) le risorse finanziarie per la realizzazione del progetto provengono in misura significativa dalla parte privata (fatta salva la possibile compartecipazione pubblica); c) la parte privata è deputata alla gestione del progetto mentre alla parte pubblica spetta la definizione degli obiettivi e la fase di monitoraggio; d) l'allocazione in capo al *partner* privato del rischio operativo³⁴.

I commi 3 e 4 dell'articolo 174 si incentrano sulla distinzione tra partenariato contrattuale e partenariato istituzionale³⁵.

Il comma 3 precisa, altresì, la natura di fattispecie aperta³⁶ dei contratti di PPP da impiegare a seconda delle specifiche esigenze della p.a.

individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione" (Cons. Stato, sez. V, 10 febbraio 2020, n. 1005). Nello stesso senso in dottrina: T.V. Russo, P. Marchetti, *Manuale di diritto e tecnica del project financing*, Napoli, 2010; A. Di Ruzza, A. Pepe, *Project financing: il punto di equilibrio tra legittimo affidamento del privato e tutela dell'interesse pubblico*, in www.italiappalti.it; E. Picozza, *La finanza di progetto (project financing) con particolare riferimento ai profili pubblicistici*, Torino, 2005; G. Morbidelli, *Finanza di progetto*, Torino, 2004. Invece, il legislatore delegato del 2016 aveva classificato la finanza di progetto tra i contratti di PPP (art. 180, co. 8 del d.lgs. n. 50/2016) accanto alla concessione di costruzione e gestione, concessione di servizi, locazione finanziaria, contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere e servi che presentasse le medesime caratteristiche di contratti di PPP. Ciò aveva alimentato dubbi esegetici in ordine alla natura dell'istituto in esame: in tema si v. E. Parisi, *Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel project financing a iniziativa privata*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 4, 2018, p. 1483-1526.

³⁴ Sulla nozione di rischio operativo si rinvia alla nota 4. L'allocazione di tale rischio è ora disciplinata dall'articolo 177, co. 2 del d.lgs. n. 36/2023 che stabilisce "si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario". La disposizione riproduce il previgente art. 3, co. 1, lett. zz) del d.lgs. n. 50/2016 ad eccezione della precisione prevista dall'ultimo periodo.

³⁵ Sulla cui distinzione, si rinvia al paragrafo 1.1, p. 10-11 e relative note.

³⁶ Stabilisce l'articolo 174, co. 3, primo periodo del c.c.p. "il partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale comprende le figure della concessione, anche nelle forme della finanza di progetto, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela".

Degno di nota anche il rinvio generale per tutti i contratti di partenariato – operato dai periodi secondo e terzo dell’articolo 174 – alla disciplina delle concessioni in relazione ai seguenti aspetti: a) procedure di affidamento; b) esecuzione; c) allocazione del rischio operativo; d) durata del contratto; e) modalità di determinazione della soglia; f) metodi di calcolo del valore stimato dei contratti.

Infine, l’ultimo comma dell’articolo impone il possesso della necessaria qualificazione³⁷ in capo all’ente concedente che intende stipulare un contratto di PPP, atteso la sua rilevante complessità³⁸.

Del pari, innovativo risulta anche l’articolo 175 che ha introdotto l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare un programma triennale delle esigenze pubbliche idonee ad essere soddisfatte attraverso forme di PPP.

La programmazione, specifica il comma 2 dell’articolo, deve essere preceduta da una valutazione di fattibilità tecnico-economica che tenga conto dei seguenti aspetti: a) l’idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private; b) le condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici; c) l’efficiente allocazione del rischio operativo; d) la capacità di generare soluzioni innovative, e) la capacità di indebitamento dell’ente; f) la disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale. Inoltre, l’ultimo periodo del comma 2 prevede che l’amministrazione debba confrontare i costi complessivi dell’operazione di PPP con quelli di un contratto di appalto per un arco temporale equivalente³⁹.

³⁷ A tal fine, la previsione rinvia all’articolo 63 del Codice dei contratti pubblici rubricato “*Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza*”. La disposizione disciplina il sistema di qualificazione, istituendo un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte, in una specifica sezione, anche le centrali di committenza, ivi compresi i soggetti aggregatori, che sono definiti quali “*soggetti di cui all’articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 iscritti di diritto nell’elenco Anac*” nell’art. 1 dell’allegato I.

³⁸ Sul punto, l’A.N.A.C. con parere del 28 febbraio 2024, n. 9 ha precisato che la complessità insita nelle procedure di affidamento di un contratto di PPP non ammette la possibilità di suddividere il procedimento in diverse fasi, seguite da stazioni appaltanti distinte e in assenza di specifica qualificazione. Ciò in quanto “*gli enti concedenti non qualificati o in possesso di una qualificazione di livello basso non possono svolgere direttamente attività di progettazione, affidamento ed esecuzione di tali contratti e sono tenuti a rivolgersi ad una centrali di committenza o ad una stazione appaltante qualificata*”.

³⁹ La riferita valutazione preliminare pare richiamare lo strumento di analisi quantitativa del *Public Sector Comparator* (PSC) che valuta la convenienza del ricorso al PPP attraverso la comparazione monetaria tra l’ipotesi di realizzazione del progetto secondo lo schema dell’appalto e tramite lo schema del partenariato, quantificando la creazione di valore generato dall’opzione del PPP. Il PSC individua le voci di valore delle alternative in termini di valore attuale netto, tenendo presenti tutte le diverse tipologie di rischio associate a ciascuna iniziativa, distinguendo quelle a carico del soggetto privato da quelle a carico del privato.

Il comma 3 dell'articolo afferisce il ruolo dei diversi enti pubblici (C.I.P.E.S.S.⁴⁰, D.I.P.E.⁴¹ e N.A.R.S.⁴²) deputati a esprimere pareri di valutazione preliminare (aventi ad oggetto tutti gli aspetti tecnico-economici sopra indicati) in ordine a progettualità di interesse statale⁴³. A tal fine, la disposizione stabilisce che – per i progetti di interesse statale⁴⁴ oppure finanziati con contributo a carico dello Stato – gli enti concedenti, prima di esprimere la suddetta valutazione preliminare di fattibilità tecnico-economica, debbano richiedere: a) per lavori o servizi di importo pari o superiore ad euro 250 milioni, un parere al C.I.P.E.S.S., sentito il N.A.R.S.; b) per lavori o servizi di importo pari o superiore ad euro 50 milioni e inferiore ad euro 250 milioni, un parere

⁴⁰ Il Comitato interministeriale per la programmazione economica Sviluppo Sostenibile (CIPESS) svolge funzioni di coordinamento in materia di programmazione politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie (d.lgs. 5 dicembre 1997 n. 430). Il Comitato è deputato ad individuare gli indirizzi e gli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale, delineando le linee di sviluppo necessarie per il conseguimento degli obiettivi prefissati. In materia di PPP, l'organo è deputato a rendere i pareri di valutazione preliminare per i progetti di interesse statale in relazione ai seguenti aspetti: a) la valutazione della documentazione predisposta dall'amministrazione aggiudicatrice (contratto, PEF etc.), da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti; b) la verifica dell'elaborazione, o l'elaborazione diretta, del piano economico finanziario (PEF) e del corretto calcolo dei relativi indici di redditività e bancabilità per l'equilibrio del Piano; c) la verifica dei contenuti delle principali clausole convenzionali nei contratti di PPP; d) la verifica della corretta impostazione nella redazione del progetto di fattibilità per quanto riguarda sia gli aspetti economico finanziari che quelli giuridici; e) la risposta a quesiti puntuali quali interpretazione normativa, scelta della forma contrattuale e procedurale più idonea per la realizzazione di un progetto, modalità di revisione del PEF e della documentazione allegata al contratto di PPP.

⁴¹ Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) è la struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 giugno 2007, di supporto al Presidente in materia di coordinamento della politica economica e di programmazione degli investimenti pubblici di interesse nazionale, nonché di coordinamento delle politiche finalizzate allo sviluppo economico dei territori e delle aree urbane, finanziate con risorse ordinarie. In materia di partenariato pubblico privato, il DIPE è deputato a rendere pareri in relazione ai progetti di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato per i quali non è previsto il parere del CIPESS (art. 175, co. 3, terzo periodo del d.lgs. n. 36/2023).

⁴² Il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) è un organismo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPESS, istituito con delibera CIPESS dell'8 maggio 1996, n. 81 presso la Segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica. Il NARS opera dal 2006 presso il DIPE della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 1, co. 2 della legge 17 luglio 2006, n. 233. In materia di PPP, esprime il proprio parere al CIPESS nei casi di progetti di interesse statale oppure di progetti finanziati con contributo a carico dello Stato il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 250 milioni di euro. Il NARS, inoltre, è l'organo individuato dal Codice dei contratti pubblici a supporto del DIPE per l'espressione del parere obbligatorio sulla revisione dei contratti di concessione causata dal verificarsi di fatti non imputabili all'operatore economico - per le opere di interesse statale o comunque finanziate con contributo a carico dello Stato, per le quali non sia già prevista l'espressione del CIPESS - emesso di concerto con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF (art. 192, comma 3 d.lgs. n. 36/2023).

⁴³ Per gli enti regionali e comunali, invece, il comma 4 dell'articolo 175 riconosceva una semplice facoltà di richiesta subordinata alla particolare complessità dell'operazione contrattuale. Tuttavia, tale comma è stato soppresso ad opera dell'articolo 54, co. 1 del d.lgs. n. 209/2024.

⁴⁴ Ai sensi dell'articolo 3 dell'allegato I.1 del d.lgs. n. 36/2023 sono considerate opere pubbliche di interesse statale *“le opere eseguite dalle amministrazioni statali o comunque le opere insistenti su aree statali, nonché le opere da realizzarsi da ogni altro ente istituzionalmente competente, destinate a servire interessi pubblici non limitati al territorio di una singola regione”*.

preventivo non vincolante al D.I.P.E. che si esprime di concerto con Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e della Finanze.

Il medesimo comma stabilisce che i suddetti pareri devono essere richiesti prima della pubblicazione del bando di gara in caso di progetto ad iniziativa pubblica ovvero prima della dichiarazione di fattibilità in caso di progetto ad iniziativa privata.

Il controllo pubblico relativo alla fase esecutiva è, invece, disciplinato dal comma 6 dell'articolo⁴⁵ che affida all'ente concedente il compito di monitorare la permanenza in capo all'operatore economico del rischio operativo trasferito.

Ulteriore novità degna di rilievo è l'introduzione della figura del responsabile unico del progetto di partenariato, nominato dall'ente concedente sentito l'operatore economico.

Il RUP è deputato a controllare e coordinare, sotto il profilo tecnico e contabile, l'esecuzione del contratto verificando costantemente il rispetto dei livelli di qualità e quantità delle prestazioni⁴⁶.

L'ultimo comma dell'articolo in oggetto stabilisce che ai soli fini della contabilità pubblica si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat⁴⁷. Tale previsione risulta innovativa laddove supera il limite della contribuzione pubblica prevista per tutti i contratti di PPP⁴⁸. Si tratta di

⁴⁵ Tale forma di controllo si basa sulle informazioni che l'operatore deve fornire alle amministrazioni secondo le modalità individuate nel contratto. Il monitoraggio dei contratti di PPP è esercitato mediante il portale istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato ed è affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica) e al Ministero dell'economia e delle finanze. Tale forma di controllo – come evidenziato nella relazione illustrativa del Consiglio di Stato– si giustifica “*per la necessità, visto il rilevante impatto economico di tali operazioni, di avere, oltre il controllo già svolto dal responsabile unico sul singolo progetto, anche un controllo costante e accentrato su tutte le operazioni di partenariato pubblico-privato, da parte di un organismo già dotato di competenza e formazione specifica in materia*” (Consiglio di Stato, *Relazione agli articoli e agli allegati*, 7 dicembre 2022, pag. 208).

⁴⁶ Il controllo del RUP si giustifica “*per la necessità di avere un controllo specifico quali-quantitativo, su ogni singola fase di esecuzione del contratto di partenariato pubblico-privato, da parte di un soggetto terzo e dotato di idonee competenze tecniche. Questa tipologia di controllo ha la finalità di assicurare un intervento tempestivo, eliminando subito le eventuali inefficienze riscontrate nell'esecuzione del contratto di partenariato pubblico-privato*” (Consiglio di Stato, *Relazione agli articoli e agli allegati*, 7 dicembre 2022, p. 208). Si tratta di attività di controllo che differisce da quella effettuate dall'ente concedente che è circoscritta alla verifica della permanenza in capo al concessionario del rischio operativo; il RUP, invece, quale coordinatore e controllore della complessiva esecuzione del contratto verifica il rispetto dei livelli di qualità e quantità delle prestazioni rese dal medesimo concessionario.

⁴⁷ Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA*, (MGDD), 2010, 2019 (sez. 6.4.2.3); EPEC, Eurosta, EIB, *A guide to the statistical treatment of PPP*, 2016. Sul punto, si rinvia alla nota 11.

⁴⁸ Il Codice previgente poneva un limite stabilendo che ai fini del conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario, l'amministrazione potesse riconoscere la corresponsione di un prezzo il cui valore non poteva superare

soluzione coerente con la direttiva unionale che non contempla alcun limite fisso alla contribuzione pubblica, a patto tuttavia che venga mantenuto in capo al privato il rischio operativo. Dunque, l'eventuale riconoscimento di una contribuzione pubblica superiore al 49% del costo complessivo dell'operazione avrà riflessi esclusivamente contabili, classificando il contratto di partenariato all'interno del bilancio pubblico come investimento.

1.3.2 Il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 e le modifiche in tema di Partenariato Pubblico Privato

A distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, il Governo ha adottato, in data 31 dicembre 2024, il d.lgs. n. 209 (decreto "correttivo"), avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 1, co. 4, sesto periodo della legge delega n. 78/2022⁴⁹.

Tale recente intervento normativo rappresenta uno strumento di razionalizzazione e semplificazione della disciplina contenuta nel vigente Codice dei contratti pubblici. Inoltre, il "correttivo" intende recepire i principali arresti giurisprudenziali formatesi sotto la scure del nuovo impianto normativo, andando a modificare e integrare gli istituti giuridici più sensibili. Ciò anche al fine di scongiurare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea.

Nel dettaglio, la presente novella si è incentrata su dieci temi sostanziali ritenuti di primaria importanza, tra i quali figura anche l'istituto del partenariato pubblico-privato.

Sul tema, l'articolo 53 del d.lgs. n. 209/2024 è intervenuto sull'articolo 174 del Codice, inserendo una specifica modifica al comma 3, primo periodo della disposizione per chiarire ulteriormente che la finanza di progetto, in qualità di peculiare forma di concessione, rientra nel *genus* contrattuale del PPP. La modifica è finalizzata a sopire eventuali dubbi interpretativi con

il 49% del costo dell'investimento complessivo (art. 165, co. 2 e art. 180, co. 6, ultimo periodo del d.lgs. n. 50/2016).

⁴⁹ Art. 1, co. 4, sesto periodo l. n. 78/2022: "Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può apportarvi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al presente articolo".

la previsione che il partenariato pubblico privato di tipo contrattuale comprende l'istituto della concessione anche secondo lo schema procedimentale della finanza di progetto⁵⁰.

Il successivo articolo 55 del correttivo interviene, in maniera più corposa, sull'articolo 175 del c.c.p., deputato a delineare il procedimento di programmazione degli interventi idonei ad essere attuati attraverso forme di partenariato pubblico-privato.

Nel dettaglio, l'articolo prevede – diversamente dal testo normativo originario⁵¹ – un unico parere non vincolante, da richiedere ora al N.A.R.S.⁵², per i progetti di PPP di interesse statale ovvero finanziati con contributo a carico dello Stato, il cui ammontare sia pari o superiore a 50 milioni di euro e per i quali non sia previsto che si esprima il C.I.P.E.S.S.⁵³. Quest'ultimo, previo invio della documentazione al Dipartimento della Ragioneria di Stato, deve rendere il predetto parere entro venti giorni dall'avvenuta acquisizione della valutazione effettuata dalla Ragioneria di Stato, che a sua volta deve essere effettuata entro 25 giorni dalla ricezione della richiesta formulata dal N.A.R.S. Qualora l'amministrazione aggiudicatrice intenda discostarsi dal parere reso è tenuta a darne adeguata motivazione, dando conto delle ragioni della decisione e indicando, in particolare, la modalità di contabilizzazione adottata.

L'articolo 54 ha disposto, altresì, l'abrogazione del comma 4 dell'articolo 175 che consentiva alle Regioni e agli enti locali di richiedere – anche per interventi di importo inferiori ai 50 milioni di euro - il parere al DIPE “*qualora la complessità dell'operazione contrattuale lo [richiedesse]*”. Ne consegue, dunque, che nel nuovo assetto normativo tale importo (i.e. 50 milioni) rappresenta una imprescindibile condizione per avviare il procedimento di valutazione *de quo*⁵⁴.

⁵⁰ A ben vedere, si tratta di modifica di mero coordinamento normativo atteso che la diversa collocazione della finanza di progetto nella Parte II Titolo IV del Libro IV ha già chiarito l'inquadramento dell'istituto quale modalità di finanziamento e affidamento di un contratto di partenariato ad iniziativa privata. Sulla finanza di progetto, si rinvia al par. 1.5.2, pp. 42 e ss.

⁵¹ Nella sua originaria formulazione, l'articolo 175 prevedeva il rilascio di distinti pareri in capo ora al CIPESS (sentito il N.A.R.S.) ora al D.I.P.E. a seconda che l'importo della prestazione fosse pari o superiore a 250 milioni di euro e in ogni caso non inferiore a 50 milioni di euro.

⁵² Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità. In tema, si rinvia alla nota 42.

⁵³ Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile. In tema, si rinvia alla nota 40.

⁵⁴ Si tratta di profilo non esente da critiche. Sul punto, il Consiglio di Stato nel parere n. 1463 del 27 novembre 2024 – reso sullo schema di decreto legislativo recante “Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici

Ulteriore novità apportata dal decreto correttivo concerne la modifica del primo periodo del comma 7 dell'articolo 175, che ora prevede che le informazioni trasmesse dagli enti concedenti sui contratti stipulati e consultabili dal DIPE e dalla Ragioneria generale dello Stato sul portale all'uopo istituito costituisce condizione di efficacia dei contratti di partenariato. La previsione è stata introdotta per scoraggiare l'omissione di tale obbligo di trasmissione e testimonia, inoltre, la assoluta centralità della fase di monitoraggio delle operazioni di PPP.

Infine, l'articolo 54 ha introdotto il comma 9-bis finalizzato a stabilire ulteriori misure di semplificazione attraverso l'approvazione da parte del D.I.P.E., di concerto con l'A.N.A.C. e la Ragioneria dello Stato di contratti tipo in materia di partenariato pubblico-privato⁵⁵.

Il successivo articolo 55 del d.lgs. n. 209/2024 è intervenuto sulla traslazione del rischio operativo nei contratti di concessione, modificando il primo periodo del comma 3 dell'articolo 177 con la previsione che ai fini della valutazione del rischio operativo rileva ogni accadimento proveniente da fattori esterni *“non soggetti all controllo delle parti”*.

La modifica normativa ha, dunque, espunto dal comma in esame il sostantivo *“eccezionali”* che si riferiva ai fattori suscettibili di incidere sul rischio trasferito al concessionario⁵⁶. Si tratta di intervento degno di assoluto rilievo che si pone in raccordo con il diritto europeo che non include i fattori eccezionali tra quelli rientranti nel rischio operativo⁵⁷. Inoltre, tale novella intende coordinarsi con la previsione di cui all'articolo 192, co. 1 del Codice in materia di revisione (*rectius* rinegoziazione) del contratto di concessione che individua gli eventi

di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36” – ha invitato il Governo *“a rivalutare l'introduzione del comma 4, in considerazione dell'ausilio che può fornire alle regioni e agli enti locali nei casi di particolare complessità delle operazioni di partenariato”*.

⁵⁵ L'attuale schema di *“Contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione da realizzare in partenariato pubblico privato”* è stato approvato dall'A.N.A.C. con delibera dell'n. 1116 del 22 dicembre 2020 e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021.

⁵⁶ Nella precedente formulazione, l'articolo 177, co. 3, primo periodo del d.lgs. n. 36/2023 recitava: *“il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti”*.

⁵⁷ Sul punto, il considerando 20 della direttiva 2014/23 UE si limita a stabilire che il rischio operativo *“dovrebbe derivare da fattori al di fuori del controllo delle parti”*.

sopravvenuti straordinari e imprevedibili come causa di rinegoziazione del contratto di concessione⁵⁸.

Riassume, invece, invariato l'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 177 che stabilisce “*non rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore*”.

1.4 La dimensione europea del PPP

Nel diritto europeo la base definitoria del PPP è rappresentata dal Libro Verde della Commissione europea⁵⁹. Il documento illustra le seguenti caratteristiche di un contratto di partenariato (già in precedenza elencate):

- a) la lunga durata del rapporto contrattuale tra *partner* pubblico e *partner* privato;
- b) la modalità di finanziamento del progetto garantito in misura maggioritaria dall'operatore economico;
- c) il riparto dei ruoli tra soggetto pubblico e privato, dove il primo definisce gli obiettivi e monitora il loro raggiungimento mentre il secondo si occupa della gestione delle varie fasi dell'iniziativa progettuale (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento);
- d) il trasferimento del rischio di gestione a carico del *partner* privato.

Inoltre, nel documento vengono distinte le due forme principali di PPP: il partenariato di tipo contrattuale e il partenariato di tipo istituzionalizzato (già oggetto di analisi).

Con riguardo alla fase di selezione del *partner* privato e alla fase esecutiva, il Libro Verde illustra la portata delle norme europee applicabili a tali fasi, allo scopo di individuare eventuali

⁵⁸ Art. 192, co. 1 d.lgs. n. 36/2023: “*al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, il concessionario può chiedere la revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti al momento della conclusione del contratto. L'alterazione dell'equilibrio economico e finanziario dovuto a eventi diversi da quelli di cui al primo periodo e rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono a carico della stessa*”.

⁵⁹ Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles, 30 aprile 2004, COM (2004) 327 definitivo.

incertezze e dubbi interpretativi⁶⁰ nonché valutare l'adeguatezza del quadro normativo al tempo vigente⁶¹.

Tuttavia, come noto, il primo testo normativo in materia di concessioni a livello europeo è stato adottato solo con la pubblicazione della direttiva 2014/23 UE del Parlamento e del Consiglio del 26 febbraio 2014.

Il testo della direttiva recepisce e consolida principi in materia di criteri di affidamento delle concessioni e la nozione di rischio di gestione quale elemento fondamentale e qualificante dell'istituto, frutto dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia e delle comunicazioni interpretative della Commissione⁶².

⁶⁰ Una delle questioni esegetiche che si era posta al tempo concerneva il regime giuridico applicabile ai contratti di concessione di servizi che – a differenza delle concessioni di lavori disciplinate dal Titolo III della direttiva 2004/18 CE – erano espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva unionale (art. 17 direttiva 2004/18 CE). Ciononostante, la Commissione Ue ha chiarito che anche tali contratti avrebbero dovuto rispettare le norme e i principi derivanti dal Trattato CE, in particolare in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (articoli 43 e 49 del Trattato CE). Tali principi comprendevano anche i principi di trasparenza, parità di trattamento, di proporzionalità e di mutuo riconoscimento (Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, cit., par. 1.2, pag. 5, e par. 2.1.2, pag. 11 e ss.; si v. anche Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPI)*, Bruxelles 5 febbraio 2008, C (2207) 6661; Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato*, Bruxelles 19 novembre 2009, COM (2009) 615 definitivo. In giurisprudenza si v. CGUE, sentenza del 26 aprile 1994, causa C-272/91, Commissione/Italia; C-108/98 del 9 settembre 1999 (RI.SAN.); C-324/98 del 7 dicembre 2000 (Telasutria Verlags); C-231/03 del 21 luglio 2005 (Consorzio Aziende Metano – Coname); C-458/03 del 13 ottobre 2005 (Parking Brixen); C-410/04 del 6 aprile 2006 (Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori - ANAV); sentenza C-382/05 del 18 luglio 2007, Commissione/Italia.

⁶¹ In tema, già nel 2004 la Commissione nel Libro Verde rilevava “*non sono numerose le disposizioni di diritto derivato che coordinano le procedure d'aggiudicazione di contratti qualificati come concessioni in diritto comunitario. Per quanto riguarda le concessioni di lavori, si tratta unicamente di alcuni obblighi inerenti alla pubblicità, tesi a garantire la messa in concorrenza preliminare degli operatori interessati, e di un obbligo relativo al termine minimo di ricezione delle candidature. Il modo in cui successivamente viene prescelto il partner privato è lasciato alla libera scelta degli organismi aggiudicatori, che devono tuttavia in questo quadro accertarsi del pieno rispetto dei principi e delle norme che derivano dal Trattato. Quanto al regime applicabile in occasione della fase di aggiudicazione delle concessioni di servizi, esso è regolamentato unicamente attraverso il riferimento agli articoli 43 e 49 del Trattato, segnatamente ai principi di trasparenza, di parità di trattamento, di proporzionalità e di mutuo reciproco. (...) In questo contesto, la Commissione potrebbe considerare di proporre un'azione legislativa mirante a coordinare le procedure d'aggiudicazione delle concessioni nell'Unione europea per mezzo di una nuova legislazione, che verrebbe ad aggiungersi ai testi esistenti in materia d'aggiudicazione di appalti pubblici. In tale ipotesi, dovrebbero essere messi a punto i dettagli del regime applicabile all'aggiudicazione delle concessioni*”.

⁶² Si rinvia alla nota 60.

1.5 Concessioni di lavori e servizi: definizione, modalità di affidamento e criteri di aggiudicazione

Il d.lgs. n. 36/2023 reca una disciplina comune per i contratti di concessione di lavori e servizi⁶³, disciplinati dalla Parte II del Libro IV (articoli 176-192).

La definizione dell'istituto si rinviene (ora) nell'articolo 1, co. 1, lett. c) dell'allegato I.1 ai sensi del quale per concessioni si intendono *“i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo”*.

Le concessioni si connotano dunque per la complessità delle attività oggetto del contratto (che comprendono tutte le fasi tipiche della realizzazione di un progetto) e per la centralità della fase di gestione dell'opera o del servizio, tale da giustificare la durata del contratto e la congrua remunerazione dell'investimento effettuato (aspetti che si affronteranno nel successivo paragrafo). Ciò comporta, come illustrato in precedenza, una preliminare e propedeutica valutazione di convenienza e fattibilità della complessiva operazione⁶⁴ (rispetto alle forme di *procurement* più tradizionali), da effettuare anteriormente all'adozione del programma triennale delle esigenze pubbliche idonee ad essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato.

⁶³ La previsione di una disciplina comune dei contratti di concessione risale all'entrata in vigore del previgente Codice dei contratti pubblici (articoli 164-178 del d.lgs. n. 50/2016), in attuazione dell'articolo 1 della direttiva 2014/23 UE. Nel Codice “De Lise” (d.lgs. n. 163/2006), invece, le concessioni di servizi erano sottratte dal campo di applicazione della normativa, essendo la scelta del concessionario unicamente soggetta all'articolo 30, il quale delineava una procedura informale e semplificata per la scelta dell'operatore che doveva assicurare il rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea, in particolare i principi di parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, trasparenza, pubblicità, non discriminazione. L'articolo 30 del d.lgs. n. 163/2006 prevedeva che la procedura di gara dovesse prevedere l'invito di almeno cinque concorrenti (in caso di esistenza di un tale numero di soggetti qualificati per l'affidamento del contratto pubblico) da selezionare sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

⁶⁴ Tale valutazione, come previsto dell'articolo 175, co. 2, ultimo periodo del d.lgs. n. 36/2023 *“confronta la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente”*.

Il successivo Titolo II del Libro IV (rubricato “*L’aggiudicazione delle concessioni: principi generali e garanzie procedurali*”) prevede il procedimento di affidamento delle concessioni secondo il seguente iter: a) pubblicazione del bando; b) fissazione delle condizioni di partecipazione; c) termini e comunicazioni; d) criteri di aggiudicazione.

La scelta del Legislatore è stata, dunque, quella di esaltare l’autonomia regolamentare dell’istituto senza alcun rinvio alla disciplina riguardante il settore degli appalti⁶⁵.

Nello stesso senso, anche per l’affidamento dei contratti di concessione di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea la disciplina è interamente dettata dall’articolo 187 del d.lgs. n. 36/2023 che non opera alcun rinvio alle disposizioni dettate per i contratti di appalto sotto-soglia. Ne consegue che l’affidamento delle concessioni sotto-soglia potrà avvenire solo con le modalità procedurali di cui all’articolo soprarichiamato; dunque, tramite ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara, previa consultazione (ove esistenti) di dieci operatori economici. Resta in ogni caso salva la possibilità per l’ente concedente di ricorrere alla procedura disciplinata dal Titolo II del Libro IV.

In linea generale, dalla lettura dell’articolo 182 del c.c.p. emerge l’importanza del bando di concessione, elemento centrale per garantire la pubblicità e la trasparenza della procedura di gara. Per la disciplina del contenuto del bando di gara, l’articolo 182, co. 2 rinvia all’allegato IV.1 e il successivo comma 4 precisa che il bando indica i requisiti tecnici e funzionali che definiscono le caratteristiche richieste per i lavori o i servizi oggetto della concessione, i quali rappresentano parametro di riferimento fondamentale per le successive fasi. Tale previsione richiama l’articolo 36 della direttiva “concessioni”⁶⁶ che individua i requisiti che devono essere

⁶⁵ Nella previgente disciplina, la clausola di rinvio era contenuta nell’art. 164, co. 2 del d.lgs. n. 50/2016 ai sensi della quale: “*alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, del presente codice, relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione*”.

⁶⁶ Art. 36 direttiva 2014/23 UE: “*i requisiti tecnici e funzionali definiscono le caratteristiche richieste per i lavori o i servizi oggetto della concessione. Essi figurano nei documenti di gara. Tali caratteristiche possono anche fare riferimento allo specifico processo di produzione o fornitura dei lavori o dei servizi richiesti a condizione che siano collegati all’oggetto del contratto e commisurati al valore e agli obiettivi dello stesso. Tali caratteristiche possono includere, ad esempio, i livelli di qualità, i livelli di prestazione ambientale e degli effetti sul clima, la progettazione per tutti i requisiti (compresa l’accessibilità per i disabili) e la valutazione di conformità,*

indicati nel documento di gara, in particolare tenendo in evidenza: a) il processo di produzione e di esecuzione dei lavori; b) la qualità dei materiali anche con riguardo agli effetti sul clima e ai livelli di protezione ambientale; c) la valutazione di conformità, esecuzione, sicurezza, dimensioni, la terminologia, i simboli, il collaudo e i metodi di prova, la marcatura e l'etichettatura o le istruzioni per l'uso.

Ferma restando la libertà dell'ente concedente di organizzare la procedura di gara, l'articolo 183, co. 4 prevede che il committente pubblico possa limitare il numero di candidati o degli offerenti a un livello adeguato⁶⁷ purché ciò avvenga in modo trasparente e in maniera “sufficiente a garantire un'effettiva concorrenza” (art. 183, co. 4).

Inoltre, l'ultimo periodo del comma 7 dell'articolo 183 prevede che le negoziazioni con i candidati e gli offerenti siano condotte di regola attraverso la procedura di dialogo competitivo. Si tratta, in sostanza, di un sub-procedimento che si può focalizzare sulla definizione di taluni elementi del progetto, o del piano economico-finanziario, ovvero nel caso investa la fase successiva all'apertura delle offerte può andare a riguardare un elemento di dettaglio o un miglioramento dal punto di vista finanziario⁶⁸.

l'esecuzione, la sicurezza o le dimensioni, la terminologia, i simboli, il collaudo e i metodi di prova, la marcatura e l'etichettatura o le istruzioni per l'uso. A meno che non siano giustificati dall'oggetto del contratto, i requisiti tecnici e funzionali non fanno riferimento a una fabbricazione o provenienza determinata o a un procedi mento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un determinato operatore economico, né a marchi, brevetti, tipi o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Tale riferimento è autorizzato, in via eccezionale, nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto del contratto non sia possibile; un siffatto riferimento è accompagnato dall'espressione «o equivalente». Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori non possono respingere un'offerta per il motivo che i lavori e i servizi offerti non sono conformi ai requisiti tecnici e funzionali a cui hanno fatto riferimento, se nella propria offerta l'offerente prova, con qualsiasi mezzo appropriato, che le soluzioni da lui proposte soddisfavano in maniera equivalente i requisiti tecnici e funzionali”.

⁶⁷ Tale libertà si pone in linea con quanto disposto dall'articolo 30 della direttiva 2014/23 UE, ai sensi del quale “l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore sono liberi di organizzare la procedura per la scelta del concessionario fatto salvo il rispetto della presente direttiva. La concezione della procedura di aggiudicazione della concessione deve rispettare i principi enunciati nell'articolo 3. In particolare, nel corso della procedura di aggiudicazione della concessione, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore non fornisce in maniera discriminatoria informazioni che possano avvantaggiare determinati candidati o offerenti rispetto ad altri. Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di contratti di concessione, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X”.

⁶⁸ Si tratta di previsione che si pone in linea con quanto previsto dal Libro Verde della Commissione UE (COM (2004) 327 definitivo) che, già al tempo, auspicava l'utilizzo del dialogo competitivo per le procedure di appalto particolarmente complesse (p. 25, pag. 10). Ciò in quanto tale procedura avrebbe garantito “la flessibilità necessaria alle discussioni con i candidati di tutti gli aspetti del contratto in occasione della fase di attuazione,

Sempre con riguardo alle modalità di affidamento, rileva l'articolo 186 del Codice rubricato "Affidamento dei concessionari".

La disposizione è volta a disciplinare l'obbligo in capo ai soggetti titolari di contratti di concessione di lavori e di servizi pubblici affidati in maniera non conforme alla normativa europea, già in essere alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023⁶⁹, di esternalizzare mediante ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica una quota parte di contratti di lavori, servizi o forniture stabilita convenzionalmente tra ente concedente e concessionario⁷⁰.

pur facendo in modo che queste discussioni siano condotte nel rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento, e non mettano a rischio i diritti che il Trattato conferisce agli operatori economici".

⁶⁹ Non ricadono, dunque, nel campo di applicazione della norma *de qua*: a) le concessioni che tenuto conto anche di eventuali rinnovi o proroghe siano di importo inferiore alla soglia europea; b) le concessioni assegnate successivamente alla data di entrata in vigore del c.c.p. che devono essere affidate nel rispetto della procedura previste; c) le concessioni affidate conformemente al diritto europeo, vigente al momento dell'affidamento o della proroga.

⁷⁰ La previsione era già contenuta nel previgente testo normativo nell'articolo 177, co. 1 del d.lgs. n. 50/2016 che statuisce: "fatto salvo quanto previsto dall'articolo 7, i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del presente codice, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, sono obbligati ad affidare, una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità. La restante parte può essere realizzata da società in house di cui all'articolo 5 per i soggetti pubblici, ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato. Per i titolari di concessioni autostradali, ferme restando le altre disposizioni del presente comma, la quota di cui al primo periodo è pari al sessanta per cento". Tale previsione è stata successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 23 novembre 2021, n. 218. Secondo la Consulta, la disciplina risultava irragionevole in quanto lesiva del principio di libertà di iniziativa economica (art. 41, co. 1 Cost.) che veniva quasi totalmente annichilita facendo perdere al concessionario privato la sua veste imprenditoriale per trasformarlo in ente preposto alla cura di interessi pubblici e quindi in una stazione appaltante. Inoltre, ulteriore indice di irragionevolezza della previsione veniva ravvisato nella natura estremamente contenuta del limite dimensionale della concessione (i.e. di importo superiore ad €150.000,00) non differenziato in ragione alle dimensioni e al carattere del soggetto concessionario, alla durata del contratto, all'epoca di assegnazione della concessione, all'oggetto del contratto e al suo valore economico residuo. Sotto il versante della sproporzionalità, la Corte ha rilevato che un obbligo radicale e generalizzato di esternalizzazione non potesse ritenersi una scelta obbligata e necessitata per la tutela dell'assetto concorrenziale del mercato in quanto il Legislatore avrebbe dovuto perseguire tale obiettivo "non attraverso una misura radicale e ad applicazione indistinta, ma [calibrare] l'obbligo di affidamento all'esterno sulle varie e differenziate situazioni concrete, attenuandone la radicalità attraverso una modulazione dei tempi, ovvero limitando ed escludendolo, ad esempio, laddove la posizione del destinatario apparisse particolarmente meritevole di protezione". Ne consegue, secondo la Corte che "se la previsione legislativa di obblighi a carico dei titolari delle concessioni in essere, a suo tempo affidate in maniera non concorrenziale, può risultare necessaria nella corretta prospettiva di ricondurre al mercato settori di attività ad esso sottratti, le misure da assumere a tale fine non possono non tenere conto di tutto il quadro degli interessi rilevanti e operarne una ragionevole composizione, nella consapevolezza della complessità, come visto, delle scelte inerenti alla tutela da accordare alla libertà di iniziativa economica".

Recependo la sentenza della Corte Costituzionale del 23 novembre 2021, n. 218⁷¹, la nuova disposizione apporta le seguenti novità: a) l'esclusione dal campo di applicazione dell'articolo dei concessionari ricadenti nell'ambito dei settori speciali (di cui al Libro III del Codice) ; b) sostituzione della soglia di rilievo ai fini dell'obbligo di esternalizzazione delle prestazioni, ora pari o superiore alle soglie di rilevanza europea; c) introduzione della previsione della quota di affidamenti da effettuare mediante procedura di gara ad evidenza pubblica – individuata convenzionalmente con l'ente concedente - entro il *range* compreso tra il 50 e il 60% dei contratti di lavori, servizi e forniture di cui risultano titolari i concessionari⁷². Tale quota di affidamento viene determinata tenendo conto dei seguenti parametri: i) epoca di assegnazione della concessione; ii) durata residua della concessione; iii) valore economico della concessione; iv) entità degli investimenti effettuati. Una volta determinata la quota da esternalizzare viene sottoscritto apposito atto aggiuntivo alla concessione in essere che deve essere sottoscritto dalle parti. Sulla base di tale accordo, il concessionario si impegna a presentare un piano degli affidamenti all'ente concedente ed avvia le procedure di gara.

Al suddetto obbligo di parziale esternalizzazione fa eccezione l'ipotesi in cui il servizio risulti indivisibile⁷³; in tale evenienza, il legislatore ha previsto che il concessionario “*corrisponda all'ente concedente un importo compreso tra il minimo del 5% ed il massimo del 10% degli utili previsto dal piano economico-finanziario*”, tenendo conto degli stessi parametri sopraindividuati previsti dal comma 2 dell'articolo 186.

Infine, il comma 6 della previsione in esame introduce una disciplina *ad hoc* per i concessionari autostradali prevedendo che le modalità di calcolo delle quote di prestazioni da esternalizzare

⁷¹ Si veda la nota precedente.

⁷² Per la determinazione dei contratti da inserire nella base di calcolo delle percentuali indicate dall'articolo 186, si v. A.N.A.C., delibera n. 265 del 20 giugno 2023. L'Authority chiarisce che “*i contratti da inserire nella base di calcolo delle percentuali individuate dall'articolo 186 sono quelli che riguardano tutte le prestazioni da eseguire nel periodo considerato, oggetto della concessione e sono, quindi, necessarie per l'esecuzione della stessa, anche se svolte direttamente dal concessionario. Non sono inseriti nella base di calcolo delle percentuali individuate dall'articolo 186 i contratti stipulati per la gestione dell'attività del concessionario nel suo complesso quali, ad esempio, i contratti per l'acquisto di buoni pasto per i dipendenti, per le utenze, per la manutenzione degli immobili, se utilizzati promiscuamente con altre attività svolte dal concessionario*”. Inoltre, l'Autorità ha escluso dalla nozione di soggetti terzi - destinatari degli affidamenti di cui all'articolo 186, co. 2 e co. 6 del d.lgs. n. 36/2023 – gli operatori “*controllati o, comunque collegati al concessionario; qualora il concessionario sia un Consorzio o un RTI, sono da escludere, altresì, tutti i consorziati ed i controllati/collegati degli operatori consorziati o tutti gli operatori che fanno parte del Raggruppamento ed i loro controllati/collegati*”.

⁷³ Rientrano in tale nozione le concessioni di soli servizi o quello per cui, essendo state completate tutte le opere, residue la sola gestione (A.n.a.c., delibera n. 265/2023 cit., par. 4, pag. 4).

siano individuate sulla base “*degli importi risultanti dai piani economico finanziari annessi agli atti convenzionali*”.

Viene, poi, stabilito che la verifica del rispetto delle quote di esternalizzazioni avvenga con cadenza quinquennale e laddove si dovesse riscontrare il mancato rispetto delle quote di cui al comma 2 l’ente concedente potrà richiedere al concessionario la presentazione di una garanzia fideiussoria che sarà svincolata al raggiungimento della quota prevista.

Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione⁷⁴, essi sono disciplinati dall’articolo 185.

Sebbene la normativa non imponga espressamente la scelta di un determinato criterio, risulta chiara la preferenza per il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

In conformità alla direttiva europea, l’articolo attribuisce particolare rilevanza ai criteri ambientali, sociali o relativi all’innovazione⁷⁵ (di cui occorre tenere conto ai fini dell’aggiudicazione) che devono essere accompagnati da “*requisiti che consentono di verificare efficacemente le informazioni fornite dagli offerenti*” (articolo 185, co. 2). La previsione individua la stretta connessione e integrazione tra i requisiti tecnici e funzionali dell’oggetto della concessione e i criteri di selezione che devono essere proporzionali, non discriminatori ed equi al fine di favorire l’accesso degli operatori alle opportunità economiche offerte dall’affidamento del contratto di concessione⁷⁶.

⁷⁴ Giova precisare che i criteri di aggiudicazione (o di selezione) delle offerte devono essere tenuti distinti dai criteri di scelta del contraente. Invero, con quest’ultimi si stabilisce se ammettere uno o più concorrenti in possesso dei requisiti soggettivi richiesti dalla s.a. mentre i primi costituiscono i metodi con i quali l’amministrazione individua l’offerta migliore (secondo il criterio del minor prezzo ovvero dell’offerta economicamente più vantaggiosa).

⁷⁵ L’uso dell’indicativo presente “includono” rende obbligatoria per la p.a. la previsione di tali criteri (articolo 185, co. 2, secondo periodo). Sul punto, la normativa europea risulta meno severa riconoscendo all’ente concedente la possibilità di prevedere nella documentazione di gara criteri ambientali, sociali o relativi all’innovazione (articolo 41, par. 2, co. 1, secondo periodo della direttiva UE 2014/23).

⁷⁶ In tale ambito, riveste particolare importanza la c.d. “clausola di equivalenza” ora disciplinata dall’allegato II.5, Parte II del d.lgs. n. 36/2023, applicabile anche alle concessioni in forza dell’articolo 36, par. 3 della direttiva 2014/23 UE. Secondo il principio di equivalenza, l’operatore non può essere escluso da una procedura di gara qualora l’offerente fornisca la prova, con qualsiasi mezzo appropriato, che le soluzioni da lui proposte soddisfino in maniera equivalente i requisiti tecnici e funzionali indicati dalla p.a. nella documentazione di gara.

Il legislatore ha mantenuto la regola generale che onera l'ente concedente di indicare i criteri in ordine decrescente di importanza⁷⁷ (articolo 185, co. 3), in luogo di attribuire ad ognuno di essi una specifica ponderazione numerica. L'ordine attribuito dalla p.a. non è passibile di successiva modifica (analogamente all'oggetto della concessione e ai requisiti minimi). Tuttavia, tale regola soffre come unica eccezione il caso in cui uno o più concorrenti formulino alla p.a. un'offerta innovativa *“con un livello straordinario di prestazioni funzionali che non avrebbe potuto essere prevista da un ente concedente diligente”*⁷⁸. In tale eventualità, l'amministrazione informa tutti gli offerenti in merito alla modifica dell'ordine di importanza ed emette un nuovo invito per presentare le offerte.

Infine, l'articolo 185 dedica alcune previsioni (commi 5 e 6) alla composizione e all'attività della commissione giudicatrice precisando che tale organo – prima di assegnare il punteggio all'offerta economica - sia tenuto a verificare *“l'adeguatezza e la sostenibilità del piano economico-finanziario”*⁷⁹.

1.5.1 Rischio operativo, equilibrio economico-finanziario e revisione del contratto di concessione

Come precedentemente illustrato, l'elemento essenziale che contraddistingue la concessione rispetto all'appalto pubblico consiste nell'assunzione del rischio operativo *“legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta o da entrambi”*⁸⁰.

⁷⁷ Invero, tale previsione era già prevista dall'articolo 173, co. 2 del d.lgs. n. 50/2016 ai sensi del quale *“fermo restando quanto previsto dal comma 1, e comunque in deroga all'articolo 95, la stazione appaltante elenca i criteri di aggiudicazione in ordine decrescente di importanza”*.

⁷⁸ Analoga previsione era individuata dall'articolo 173, co. 3 del d.lgs. n. 50/2016.

⁷⁹ Si tratta di norme che intendono garantire la correttezza del procedimento di aggiudicazione e la selezione della migliore offerta (Consiglio di Stato, Relazione illustrativa agli articoli e agli allegati dello *“schema di codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”*, p. 221).

⁸⁰ Il rischio di domanda e quello di offerta viene individuato dal secondo e terzo periodo dell'articolo 117, co. 1 del Codice ai sensi dei quali: *“per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio dal lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto”*. Il rischio operativo è dunque l'elemento principale che consente di differenziare il contratto di concessione da quello di appalto, dove l'operatore economico ottiene direttamente il pagamento del corrispettivo a seguito dell'attività prestata sotto forme di lavori, servizi ovvero fornitura. Ne consegue che in un contratto di appalto il contraente privato sarà sottoposto al solo

Il Legislatore precisa al comma 2 dell'articolo che tale rischio si può ritenere trasferito e, quindi, assunto dall'operatore economico quando *“in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione”*. La norma prosegue chiarendo che il rischio (o la parte di esso) trasferito al concessionario non deve essere trascurabile o puramente nominale, ma deve comportare *“una effettiva esposizione alle fluttuazioni di mercato”*.

In sostanza, il Legislatore ha cura di precisare che l'operatore economico corre effettivamente il rischio di non recuperare i costi dallo stesso sostenuti, finendo così ad erogare le prestazioni in perdita. Pertanto, si fuoriesce dallo schema concessorio in tutte quei casi in cui l'operazione contempra garanzie di copertura integrare dei costi ovvero garanzie di sicuro conseguimento di un utile di impresa, rendendo puramente nominali le perdite conseguite dall'operatore.

Occorre segnalare la circostanza per cui la traslazione del rischio opera in *“condizioni operative normali”*. Ecco, allora, che il rischio gestionale a carico dell'operatore va valutato e verificato tenendo conto (solo) di quelle condizioni che secondo un giudizio prognostico di buona fede possono essere ragionevolmente ipotizzate come tipiche dell'oggetto contrattuale e legate all'usuale andamento dei rapporti di simile natura⁸¹, prendendo in considerazione *“il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario”* (co. 2, ultimo periodo). Nello stesso senso depone anche la previsione di cui al successivo comma 3 dell'articolo che include come rilevanti ai fini della sussistenza del rischio operativo gli eventi derivanti da *“fattori esterni [n.d.r. non anche eccezionali], non soggetti al controllo delle parti”*⁸².

rischio di costruzione (i.e. quello connesso ai ritardi nella consegna, ai costi addizionali, a standard inadeguati), mentre nel contratto di concessione a tale rischio si affiancano il rischio di domanda ovvero il rischio di offerta nonché entrambi (per un'illustrazione di tali rischi si rinvia al paragrafo 1, pag. 9 e ss.).

⁸¹ In tal senso depone anche l'articolo 5, par. 1, co. 2 della direttiva 2014/23 Ue che stabilisce: *“si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile”*.

⁸² La novella normativa citata è stata disposta ad opera dell'articolo 55 del d.lgs. n. 209/2024 (c.d. “decreto correttivo”). Sul punto, si rinvia al paragrafo 1.3.2, p. 26 e relative note.

L'assetto degli interessi dedotto nel contratto di concessione e il rischio operativo devono essere strutturati al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario del negozio, inteso come la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria.

La prima implica la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito⁸³, mentre la seconda è da intendersi come la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento⁸⁴.

L'equilibrio economico-finanziario è rappresentato dagli assunti di base del piano economico finanziario (PEF)⁸⁵ che costituisce parte integrante e sostanziale del contratto⁸⁶ di concessione e che ha la funzione di dimostrare la sostenibilità della complessiva operazione affidata al concessionario.

⁸³ La convenienza economica si valuta attraverso indicatori di redditività come il Valore Attuale Netto (VAN) e il Tasso Interno di Rendimento (TIR). Il Valore Attuale Netto del progetto è la somma algebrica dei flussi di cassa generati da un progetto e attualizzati secondo un tasso di sconto. Rappresenta, dunque, la ricchezza incrementale generata dall'investimento. Se questa grandezza è positiva, l'investimento verrà considerato accettabile. Per il calcolo del VAN del progetto secondo la Direttiva 2014/23/UE “*dovrebbe essere preso in considerazione in maniera coerente ed uniforme il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario*”. Il VAN degli azionisti indica la redditività per i soci/azionisti della società di progetto che tiene conto non del *cash flow* del progetto, ma di quello relativo ai portatori di capitale proprio. Il Tasso Interno di Rendimento del progetto indica il tasso di rendimento dei flussi di cassa associati al progetto. Si tratta, dunque, del tasso di sconto che rende nulli i flussi di cassa associati ad un determinato progetto, in corrispondenza dei quali il risultato economico si annulla. Il TIR degli azionisti individua le stesse informazioni del TIR del progetto, utilizzando per la sua quantificazione gli stessi flussi di cassa individuati per il calcolo del VAN degli azionisti. Un progetto è conveniente se il VAN è positivo, il rapporto benefici-costi attualizzati supera l'unità, il TIR è superiore al tasso di sconto e il tempo di ritorno del capitale è inferiore alla durata del progetto.

⁸⁴ Per misurare la sostenibilità finanziaria si utilizzano Indicatori di bancabilità come il *Debt Service Cover Ratio* (DSCR) e il *Loan Life Cover Ratio* (LLCR). Il DSCR misura la sostenibilità del servizio del debito in ogni esercizio. La sostenibilità del servizio del debito è verificata al conseguimento di un valore del DSCR almeno superiore all'unità. Il LLCR analizza la sostenibilità del debito facendo riferimento all'intera durata del finanziamento. L'entità del LLCR, durante ogni esercizio, deve attestarsi su valori superiori all'unità.

⁸⁵ Il piano economico-finanziario (PEF) è la sintesi tecnica di tutte le informazioni che sono state espone nella parte descrittiva del *business plan* ed è quindi la parte più complessa da predisporre poiché costituisce la verifica numerica della coerenza di tutti i dati che sono stati esposti. Infatti, investimenti, finanziamenti, ricavi, costi, entrate e uscite monetarie e altro, devono essere sintetizzati all'interno dei bilanci previsionali e delle proiezioni future dell'attività dell'impresa. In tema si v.: M. Tranquilli, *Partneriato pubblico privato e project finance: le buone prassi e la valutazione economica finanziari dei progetti d'investimento*, in *Il project manager*, 2015; P. Marasco, *Equilibrio economico finanziario e valutazione di congruità del contributo pubblico*, in C.F. Cartei, M. Ricchi (a cura di), *Finanza di Progetto – Temi e prospettive*, Napoli, 2010.

⁸⁶ La giurisprudenza ha sottolineato come il PEF sia necessario al fine di valutare la capacità del concorrente a seguire correttamente le prestazioni oggetto del contratto durante l'intero arco temporale della concessione. Il PEF consente, dunque, all'ente concedente di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione (Cons. Stato, sez. V, 2 settembre 2019, n. 6015; 13 aprile 2018, n. 2214; 26 settembre 2013, n. 4760; 22 novembre 2011, n. 6144; 10 febbraio 2010, n. 653).

Tuttavia, le illustrate condizioni di equilibrio economico-finanziario del PEF possono essere intaccate dalla sopravvenienza di eventi esogeni straordinari e imprevedibili. A tal fine, il Codice disciplina al successivo articolo 192 la revisione (*rectius* rinegoziazione) del contratto di concessione⁸⁷.

L'istituto risponde alla finalità di perseguire un equilibrio tra l'interesse privato ad ottenere una rivisitazione delle originarie condizioni contrattuali a fronte di avvenimenti che ne alterano o, in alcuni casi, ne stravolgono l'originario assetto e l'interesse pubblico a mantenere in capo al concessionario ogni tipo di rischio gestionale.

È bene chiarire che la revisione del contratto di concessione – che coincide con la revisione delle condizioni di equilibrio come definite nel PEF – è esclusivamente finalizzata a ristabilire l'originario equilibrio del rapporto di concessione, fermo restando la necessità di mantenere inalterati i caratteri del rischio assunto dal concessionario. Ne consegue che la revisione del PEF non è ammissibile qualora risulti finalizzata a rimediare ad errate valutazioni iniziali contenute nello stesso; si pensi, a titolo esemplificativo, al caso di una sovrastima dei ricavi attesi ovvero ad una sottostima dei costi da sostenere, ovvero ancora al caso di fisiologiche contrazioni del mercato.

L'intento del legislatore è dunque chiaro: evitare che tramite l'istituto della revisione del contratto di concessione venga snaturata l'essenza del rapporto concessorio, ribaltando sull'ente pubblico l'ambito di rischio che il concessionario ha originariamente accettato sulla base di proprie autonome valutazioni.

⁸⁷ Il tema della revisione era presente anche nel *corpus* normativo previgente che all'articolo 165, co. 6 che disponeva “*Il verificarsi di fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto. Ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della predetta allocazione dei rischi, nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato, la revisione è subordinata alla previa valutazione da parte del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS). Negli altri casi, è facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice sottoporre la revisione alla previa valutazione del NARS. In caso di mancato accordo sul riequilibrio del piano economico finanziario, le parti possono recedere dal contratto. Al concessionario sono rimborsati gli importi di cui all'articolo 176, comma 4, lettere a) e b), ad esclusione degli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse*“. La disposizione individuava una sola ampia categoria idonea a dar luogo alla revisione del contratto, che peraltro veniva definita in termini di possibilità e non di obbligo, come invece previsto dall'articolo 192 del d.lgs. n. 36/2023.

I presupposti per l'operatività dell'istituto in esame sono delineati dal comma 1 dell'articolo 192 e sono riconducibili a tre condizioni:

- a) devono verificarsi eventi straordinari e imprevedibili⁸⁸;
- b) tali eventi non devono essere riconducibili all'operatore economico⁸⁹;
- c) gli stessi devono essere tali da alterare in modo significativo l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione⁹⁰.

Al verificarsi dei suddetti presupposti, l'amministrazione e l'operatore procedono di comune accordo dapprima alla individuazione e quantificazione del disequilibrio verificatosi per poi addivenire alla rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio tramite la predisposizione di un nuovo PEF che, in caso di accordo, sarà allegato come atto aggiuntivo all'originaria concessione. Dunque, la ragione ultima della rinegoziazione del contratto di concessione risiede nella consapevolezza del legislatore di introdurre una regolamentazione di equità del contratto, necessaria per fronteggiare eventi straordinari, sopravvenuti e imprevedibili e per evitare defatiganti contenziosi nonché ingiustificate difficoltà associate all'assunzione del ruolo di concessionario. In quest'ottica, la previsione di cui al comma 4 dell'articolo 192 relega ad ipotesi residuale il recesso dal rapporto contrattuale, percorribile solo in caso di mancato accordo sui termini della rinegoziazione.

⁸⁸ La giurisprudenza ha ritenuto che il concetto di straordinarietà sia di natura oggettiva, qualificandosi come straordinario un evento in base all'apprezzamento di un serie di elementi convergenti relativi alla frequenza, dimensioni, intensità, tutti suscettibili di misurazione quantitativa. Al contrario, il concetto di imprevedibilità ha natura soggettiva, basandosi sul senso comune dell'analisi dei fenomeni (*ex multis*, Cass. Civile, sez. II, 22 settembre 2023, n. 27152).

⁸⁹ Si tratta, a ben vedere, di una condizione tautologica in ragione del fatto che un evento straordinario e imprevedibile non può mai essere soggettivamente imputabile al concessionario. Non a caso, infatti l'articolo 1467 del Codice civile – in materia di risoluzione del contratto a prestazioni corrispettive – non opera alcun cenno all'imputabilità degli eventi straordinari e imprevedibili in capo ai contraenti.

⁹⁰ Sotto questo aspetto viene in rilievo l'elemento della significatività che comporta un'incidenza non marginale dell'evento straordinario e imprevedibile sulle previsioni contenute nel PEF. Se è vero che di norma un evento straordinario e imprevedibile sia idoneo ad incidere fortemente sull'equilibrio delle condizioni negoziali fissate nel negozio concessorio, vi può essere anche l'eventualità che le ricadute sulle fattispecie siano limitate in ragioni di circostanze specifiche legate ad esempio: al settore attività della concessione, alle modalità di svolgimento del servizio, alla localizzazione territoriale dello stesso o ad altre eventualità in grado di neutralizzare l'evento perturbatore.

1.5.2 Le procedure di affidamento e le modalità di finanziamento: il ruolo della finanza di progetto

La finanza di progetto⁹¹ è un istituto introdotto nell'ordinamento italiano sul finire degli anni '90⁹² e rappresenta uno strumento per la realizzazione di interventi di interesse pubblico, attraverso forme di partenariato pubblico privato.

In accordo alla definizione conferita all'istituto da illustre dottrina⁹³, il *Project Financing* consiste in un'operazione di finanziamento da parte del privato per la realizzazione di opere pubbliche idonee ad assicurare utili in grado di rimborsare il prestito e garantire una gestione proficua dell'attività oggetto del contratto di partenariato.

La peculiarità dell'istituto risiede non solo nella complessità dell'operazione (come si avrà modo illustrare *infra*), ma anche nella valutazione dell'investimento che compie il soggetto finanziatore che non si basa, come di consueto, sulla solidità finanziaria dell'impresa finanziata, bensì sulla convenienza e redditività del progetto che si intende realizzare, dal momento che la

⁹¹ Per una disamina dell'istituto, si veda: P.K. Nevit, *Project Financing*, trad. it. ad opera di P. De Sury, Bari, 1987; E.R. Yescombe, *Principles of Project Finance*, Amsterdam, 2014; F. Bassanini, *Finanziamento degli investimenti strategici, project financing e PPP, dopo la Crisi*, in www.astrid.it; AA.VV., in G. F. Cartei, M. Ricchi (a cura di), *Finanza di Progetto e PPP: temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli, 2015; G. Manfredi, *La finanza di progetto dopo il D.Lgs. n. 152/2008*, in *Dir. amm.*, 4, 2009; M. Nicolai, C. Felicetti, *La finanza di progetto e le opere fredde: dati di sintesi e problematiche applicative nel settore dell'edilizia ospedaliera*, in *Politiche Sanitarie*, n. 1/2005; J.D. Finnerty, *Project Financing: Asset-based Financial Engineering*, Hoboken, 2013; P. Carrière, *Project financing. Profili di compatibilità con l'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1999, p. 33; S. Presilla, *Il project financing. Profili di compatibilità generale con l'ordinamento giuridico italiano alla luce della sua tradizionale diffusione nei paesi di origine anglosassone*, in *Nuova Rassegna*, 2004, 2108 e ss.; V. Montani, *Il Project Financing inquadramento giuridico e logiche manutentive*, Torino, 2018; B. Raganelli, *Il project financing per il finanziamento di infrastrutture in PPP ed opere pubbliche in Europa. La ricerca di un equilibrio tra regole e flessibilità*, Convegno I, COM, Roma, 2008.

⁹² L'istituto è stato introdotto dall'articolo 11 della l. n. 415/1998 che aggiunse gli articoli 37-bis e 37-nonies alla l. 11 febbraio 1994, n. 109. Tale disciplina fu successivamente trasposta negli articoli da 152 a 160 del d.lgs. n. 163/2006 che furono oggetto, a loro volta di significativi interventi modificativi ad opera prima del d.lgs. n. 113/2007 e poi del d.lgs. n. 152/2008 e, infine, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (conv. in l. 12 luglio 2011, n. 106). Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016, la disciplina fu inclusa negli articoli da 183 a 186. Infine, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023 l'istituto è ora disciplinato dagli articoli 193-195. L'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 è stato, da ultimo, sostituito ad opera dell'articolo 57 del d.lgs. n. 209/2024. La ragione dei numerosi interventi normativi che hanno caratterizzato l'istituto si rinviene nella difficoltà di effettuare un bilanciamento tra le esigenze di tutela dell'assetto concorrenziale del mercato delle pubbliche commesse e la volontà del Legislatore di rendere l'intervento appetibile per il settore privato, coinvolgendo importanti capitali per la realizzazione di interventi pubblici.

⁹³ K.P. Nevit, *Project Financing*, cit. In giurisprudenza, si v. Cons. Stato, sez. I, parere 22 aprile 2020, n. 823.

remunerazione dell'investimento dovrà derivare dal flusso di cassa generato dalle attività previste.

Il nuovo Codice ha introdotto importanti novità sull'istituto, a partire dalla nuova collocazione sistematica che lo declina (correttamente) come una particolare forma di affidamento del contratto di concessione⁹⁴ e dei contratti di partenariato pubblico-privato⁹⁵, contenente alcune norme speciali in tema di affidamento ed esecuzione del contratto che integrano e derogano la disciplina generale propria delle concessioni.

La finanza di progetto si articola in una fattispecie procedurale a formazione progressiva caratterizzata da due fasi: la prima relativa alla presentazione della proposta da parte del privato e alla valutazione di fattibilità da parte della p.a.; la seconda relativa alla procedura di gara competitiva finalizzata all'affidamento del contratto. Tali fasi sono strutturalmente autonome, ma al contempo sono avvinte da un legame di stretta interdipendenza funzionale, posto che la seconda fase costituisce l'evoluzione naturale della prima⁹⁶ (fermo restando che l'amministrazione resta sempre libera di non procedere all'indizione della gara qualora non permanga l'interesse pubblico)⁹⁷.

⁹⁴ Nel d.lgs. n. 50/2016, la finanza di progetto era disciplinata nel Titolo I, Parte IV del d.lgs. n. 50/2016 (articolo 183). Tale collocazione sembrava disegnare l'istituto come un'autonoma fattispecie contrattuale di partenariato pubblico-privato e non come specifica modalità di finanziamento del contratto di concessione. La nuova collocazione dell'istituto, preceduta dalla disciplina della concessione (ora prevista dagli articoli da 176 a 192), supera i dubbi interpretativi sistematici addebitabili alla precedente regolamentazione. Tra l'altro, già prima dell'entrata in vigore del Codice "De Lise", l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici aveva rilevato che la finanza di progetto lungi dall'essere un'autonoma fattispecie contrattuale (appartenente al *genus* del PPP) andasse più correttamente inquadrata come sistema di realizzazione delle opere pubbliche innestato sul modello della concessione (AVCP, atto di regolazione del 26 ottobre 2000, n. 51).

⁹⁵ Articolo 198, co. 1 d.lgs. n. 36/2023.

⁹⁶ In tema, si v. *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 18 aprile 2023, n. 9075 secondo cui *“la procedura di project financing individua due serie procedimentali, la prima di selezione del progetto di pubblico interesse, l'altra di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità (quest'ultima a sua volta distinta in due subfasi, la prima di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, e l'altra conseguente all'eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione); si tratta di fasi strutturalmente autonome, ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale”* (in termini anche Cons. Stato, sez. V, 31 gennaio 2023, n. 1065; sez. V, 10 febbraio 2020, n. 1005; 19 giugno 2019, n. 4186).

⁹⁷ Sul punto, la giurisprudenza ha rilevato che *“la dichiarazione di pubblico interesse della proposta di progetto di finanza pubblica seppure differenzia la posizione giuridica del proponente, riconoscendogli un'aspettativa e una posizione tutelata nei confronti di altri operatori o di proposte concorrenti, assume maggiore consistenza giuridica dando luogo al diritto di prelazione e ai correlati diritti patrimoniali, ove il procedimento si sviluppi nella fase della indizione della gara per l'affidamento della concessione, sicché al di fuori di tale evenienza la revoca della dichiarazione di pubblico interesse del progetto e, quindi, l'abbandono del progetto da parte dell'Amministrazione non integra in capo al proponente, tanto più quando, come nel caso di specie, la proposta di progetto sia ad iniziativa privata, alcuna forma risarcitoria e nemmeno indennitaria. È indubbio, infatti, che*

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 193⁹⁸ del d.lgs. n. 36/2023, gli operatori privati possono presentare proposte per realizzare – tramite contratto di concessione – interventi previsti negli strumenti di programmazione oppure non inclusi. A tal fine, il successivo comma 3 precisa il contenuto delle proposte presentate dagli operatori economici ovvero dagli investitori istituzionali⁹⁹ (di cui all'articolo 32, co. 3 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78¹⁰⁰, convertito in l. 30 luglio 2010, n. 78 nonché i soggetti di cui all'articolo 2, par. 1, numero 3) del regolamento UE 2015/1017¹⁰¹) devono essere corredate dalla seguente documentazione: progetto di fattibilità (composto dagli elaborati individuati dall'articolo 6-*bis* dell'allegato I.7¹⁰²); piano economico-finanziario asseverato; specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione; l'indicazione dei requisiti del promotore.

Il modello di *project financing* delineato dal nuovo Codice è esclusivamente quello ad iniziativa privata¹⁰³ dove l'operatore attiva l'iter procedurale, sottoponendo la proposta all'attenzione dell'amministrazione.

*la selezione del promotore, cui è assimilabile la dichiarazione di pubblico interesse nel caso di proposta ad iniziativa privata, non assicura al promotore alcuna diretta ed immediata utilità, ma solo l'aspettativa a che l'Amministrazione dia corso alla procedura di gara, sicché non è ravvisabile a fronte della revoca della dichiarazione di interesse il pregiudizio in danno dell'interessato, cui è correlata ai sensi dell'articolo 21-*quinquies* la corresponsione di un indennizzo"* (T.a.r. Lazio, Roma, sez. IV, 14 novembre 2023, n. 16995).

⁹⁸ Il dettato dell'articolo descritto nel presente paragrafo corrisponde alla versione più recente, come modificata ad opera dell'articolo 57 del d.lgs. n. 209/2024. Tale novella normativa non ha stravolto la finanza di progetto che rimane sempre un procedimento amministrativo bi-fasico per l'affidamento di un contratto di partenariato pubblico-privato ad iniziativa privata. Invero, la normativa correttiva ha inteso apprestare una regolamentazione più dettagliata sulle modalità di individuazione del promotore, soggetto a cui viene riconosciuto il diritto di prelazione nella successiva gara per l'affidamento del contratto di concessione.

⁹⁹ Entrambi tali soggetti possono presentare le proposte anche qualora sprovvisti dei requisiti di partecipazione, a patto che nella successiva procedura di gara per l'affidamento dei lavori o dei servizi oggetto del contratto di concessione si associno o si consorzino con altri operatori in possesso dei requisiti (di partecipazione e di selezione) richiesti dal bando di gara (art. 193, co. 3, quarto periodo). Si tratta di una misura di semplificazione rispetto alla disciplina previgente che imponeva agli investitori istituzionali, già nella fase di proposta di aggregarsi con altri operatori in possesso dei necessari requisiti (art. 183, co. 17-*bis* del d.lgs. n. 50/2016). Fermo quanto sopra illustrato, sia consentito rilevare come - a fronte della mancata precisazione in ordine alla natura dei requisiti di cui possono essere privi tali soggetti - non è chiaro se l'amministrazione possa decidere di non valutare positivamente una proposta a fronte di una riscontrata carenza dei requisiti di ordine generale in capo al proponente.

¹⁰⁰ Per il contenuto della norma si rinvia alla nota n. 19.

¹⁰¹ La norma europea fa riferimento alle banche e agli istituti nazionali di promozione.

¹⁰² L'articolo 6-*bis* è stato introdotto ad opera dell'articolo 78, co. 1 del d.lgs. n. 209/2024.

¹⁰³ Si segnala, tuttavia, che il comma 16 dell'articolo 193 prevede la possibilità per l'amministrazione di sollecitare gli operatori a farsi promotori di iniziative anche per la realizzazione di interventi inclusi negli strumenti di programmazione, di cui all'articolo 175, co. 1, tramite proposte da redigere entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso pubblico. L'ente concedente valuta le proposte presentate secondo le scansioni procedurali individuate dai precedenti commi 5, 6 e 7 del novellato articolo 193 e pone a base di gara il progetto di fattibilità selezionato. Tale procedura – inizialmente prevista dal comma 11 dell'articolo 193 del d.lgs. n.

Ricevuta la proposta, l'amministrazione - previa verifica dell'interesse pubblico della stessa e della coerenza con gli elaborati della programmazione delle opere idonee ad essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato¹⁰⁴ – deve darne notizia mediante pubblicazione di un avviso pubblico nel quale chiede la disponibilità ad altri soggetti privati a presentare proposte relative al medesimo intervento in un termine non inferiore a sessanta giorni, commisurata alla complessità del progetto. Successivamente, prende piede la fase di individuazione delle proposte da parte dell'ente concedente da sottoporre alla procedura di valutazione di cui al comma 6 dell'articolo 193 (i.e. quella volta a selezionare il progetto di fattibilità). L'individuazione avviene tramite un giudizio comparativo improntato al rispetto dei principi di cui al Libro I, Parte I, Titolo I del Codice tramite la predisposizione di criteri di valutazione che tengano conto della fattibilità delle proposte presentate e della corrispondenza degli interventi ai fabbisogni dell'ente indicati negli strumenti di programmazione (qualora tali interventi siano stati preventivamente inseriti)¹⁰⁵.

Individuati i progetti o il progetto più confacenti agli interessi della p.a. (sulla base dei criteri anzidetti) prende avvio una seconda procedura comparativa¹⁰⁶, volta a selezionare il progetto di

36/2023 – anche se non espressamente prevista nel d.lgs. n. 50/2016 era stata caldeggiata da tempo dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. Secondo l'*Authority*, la previsione di una fase preventiva finalizzata a sollecitare il mercato tramite l'invio di proposte alternative poteva contribuire non solo a chiarire la tipologia di intervento che si intendeva realizzare, ma anche (e soprattutto) a ridurre le criticità insite nell'istituto in esame; una su tutte la scarsa concorrenza (A.N.A.C., delibera 16 marzo 2021, n. 219). Tale previsione riproduce la norma già contenuta nell'originaria formulazione dell'articolo 193, co. 11 del d.lgs. n. 36/2023. A ben vedere, dunque, non è stata reintrodotta una procedura di *project financing* ad iniziativa pubblica alla stessa stregua di quella prevista dall'articolo 183, co. 1-14 del d.lgs. n. 50/2016 in ragione del fatto che l'iniziativa pubblica si limita solo a sollecitare il mercato alla presentazione di proposte.

¹⁰⁴ I parametri su cui deve essere incentrata tale valutazione preliminare dell'amministrazione sono individuati dall'articolo 175, co. 2 del Codice in base al quale il ricorso al PPP deve essere proceduto da una valutazione di convenienza e fattibilità del progetto *“a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, sulla efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale”*.

¹⁰⁵ Si tratta della novità apportata del decreto correttivo del 2024 (art. 57 d.lgs. n. 209/2024) da salutare con favore. L'articolo 193, nella sua originaria formulazione, non prevedeva l'indicazione delle modalità e dei criteri che l'amministrazione avrebbe dovuto seguire per la valutazione delle varie proposte e per attribuire il vantaggio competitivo del diritto di prelazione. Era chiaro che tale vuoto normativo avrebbe potuto alimentare sfiducia nei confronti dell'amministrazione e dissuadere gli operatori dal prendere parte alle procedure di gara.

¹⁰⁶ Sebbene l'articolo 193, co. 6 del Codice non ne faccia espressa menzione, si presume che anche questo “secondo” giudizio debba essere ispirato al rispetto dei principi fondamentali di cui al Libro I, Parte I, Titolo I del Codice, come richiamati dal comma 5 dell'articolo 193. Ci si chiede, inoltre, se la nuova procedura comparativa di scelta del promotore possa ampliare il sindacato giurisdizionale atteso che alla stregua del nuovo dettato normativo la p.a. non è più tenuta solamente a compiere valutazioni di mera opportunità insindacabili in sede giurisdizionale, ma valutazioni ispirate anche, come detto, ai principi guida del nuovo Codice.

fattibilità tecnico-economico da porre a base della successiva gara nei tempi previsti in programmazione (commi 6, 7 e 8). Dopo l'approvazione, il progetto (unitamente agli allegati che formano la proposta) viene inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente e messo a gara secondo le relative tempistiche.

Nella fase di gara, i concorrenti (compreso il promotore e il proponente o i proponenti in possesso dei requisiti di partecipazione) presentano un'offerta contenente: a) il piano economico-finanziario asseverato¹⁰⁷; b) la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione; c) le varianti migliorative¹⁰⁸ del progetto di fattibilità tecnico-economica; d) le eventuali modifiche allo schema di concezione posto a base di gara; e) prestazione di una cauzione provvisoria¹⁰⁹, ai sensi dell'articolo 106 del d.lgs. n. 36/2023.

L'ente concedente, quindi, prende in esame le offerte pervenute, redige una graduatoria e nomina aggiudicatario il concorrente che ha presentato la migliore offerta; successivamente pone in approvazione il livello progettuale elaborato dall'aggiudicatario.

Il successivo comma 12 dell'articolo 193 disciplina il diritto di prelazione¹¹⁰ in capo al promotore ovvero al proponente, esercitabile entro quindici giorni dalla comunicazione di

¹⁰⁷ Come illustrato in precedenza, tale documento è centrale per esaminare la sussistenza degli elementi tipici del contratto di concessione, consistenti nel trasferimento del rischio operativo e nell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa (sul punto, si rinvia al par. 1.5.1 e relative note). Si rileva, inoltre, che la norma - a differenza della precedente disciplina (art. 183, co. 9 del d.lgs. n. 50/2016) - non precisa più il perimetro dei soggetti abilitati ad effettuare l'asseverazione. Per un'utile rappresentazione degli elementi costitutivi del P.E.F., si v. A.N.A.C., delibera n. 318 del 28 marzo 2018. Per un'analisi dei contenuti del Piano Economico-Finanziario, si v. M. Baldi, *L'esecuzione delle concessioni e la finanza di progetto*, in *Urbanistica e appalti*, 4, 2023, 422 ss.

¹⁰⁸ L'espunzione dell'aggettivo "eventuali" - contenuto nella precedente disciplina (art. 183, co. 15 d.lgs. n. 50/2016) - lascia intendere che le varianti costituiscano (ora) contenuto obbligatorio dell'offerta. Inoltre, le varianti dovranno essere disciplinate dal bando di gara che deve delineare criteri di attribuzione dei relativi punteggi e l'ambito di applicazione.

¹⁰⁹ Non è quindi più prevista la prestazione in fase di gara di una ulteriore cauzione in misura pari al 2,5% del valore dell'investimento di cui all'articolo 183, co. 13 e 16 del d.lgs. n. 50/2016.

¹¹⁰ Il diritto di prelazione, ora previsto dal comma 12 dell'articolo 193 (come novellato dall'articolo 57 del d.lgs. n. 209/2024) riproduce il previgente articolo 193, co. 8 del d.lgs. n. 36/2023. Tale diritto fu introdotto nell'ordinamento ad opera dell'articolo 37-ter della l. n. 109/1994, come modificato dall'articolo 7 della l. 1° agosto 2002, n. 166 (c.d. "Legge Merloni-quater"). L'istituto è stato successivamente confermato nel Codice del 2006 (articolo 153, co. 19 d.lgs. n. 163/2006) e in quello del 2016 (articolo 183, co. 15 d.lgs. n. 50/2016). La *ratio* di tale istituto si rinviene nell'esigenza di premiare il promotore per i maggiori oneri sostenuti per la presentazione della proposta, oltre che quella di incentivare e attrarre capitali privati. Si tratta, dunque, di una seconda *chance* per l'operatore economico che si è assunto il rischio e i costi dello sviluppo di un progetto facendosi carico delle diverse fasi in termini di studi tecnici, analisi e progettazione. Al contempo, la prelazione - promuovendo le proposte del privato a beneficio della p.a. - costituisce attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale che si concretizza nella cooperazione tra pubblico e privato volta a rendere più efficace ed efficiente la realizzazione di interessi pubblici. Senonché, l'istituto ha registrato numerose censure a livello istituzionale a causa del rischio di

compatibilità con il principio della concorrenza che verrebbe nella sostanza compromesso atteso che, pur in presenza di una pluralità di concorrenti per l'aggiudicazione della concessione, il promotore titolare del diritto di prelazione possa comunque ottenere l'opera o il servizio, anche qualora non si sia distinto come vincitore sul piano competitivo (in tema si v. A.V.C.P., determinazione 16 ottobre 2002, n. 27; Commissione Europea, procedura di infrazione n. 2001/2182; A.N.A.C., comunicato del Presidente del 12 gennaio 2022). A tal riguardo, nello schema del Codice predisposto dal Consiglio di Stato era stata prevista la possibilità di riconoscere al promotore - in alternativa al diritto di prelazione - un punteggio premiale. Siffatta alternativa, secondo il Consiglio di Stato avrebbe avuto l'effetto di stimolare la concorrenza spingendo le imprese a formulare offerte migliori al fine di superare il punteggio attribuito al promotore. Tale ipotesi, tuttavia, non è stata approvata dal legislatore nella versione finale. Sempre in tema, valga segnalare la recente ordinanza del Consiglio di Stato, n. 9949 del 25 novembre 2024, che rimette alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale inerente la compatibilità del diritto di prelazione con i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, di cui agli articoli 49 e 56 del TFUE. Nella specie, il Collegio ha ritenuto che il diritto di prelazione *“pur assicurando lo svolgimento di una gara, è idonea e sovvertirne l'esito se il promotore la esercita: il proponente che non risulti aggiudicatario secondo le regole di gara, se adegua la sua proposta a quella individuata come migliore, diviene egli stesso aggiudicatario. La prelazione produce quindi effetti sulla parità di trattamento che informa le gare pubbliche, mettendone in discussione l'essenza”*. Allo stesso tempo, tuttavia, il g.a. non ha mancato di rilevare la sussistenza di elementi normativi che potrebbe non escludere l'ammissibilità dell'istituto in quanto frutto di un bilanciamento tra esigenze di flessibilità e parità di trattamento e segnatamente: a) il considerano 68 della direttiva 2014/23 che riconosce all'ente concedente *“flessibilità nel definire e organizzare la procedura di selezione del concessionario”*; b) il considerando 68 della medesima direttiva laddove individua nella trasparenza e nella pubblicità delle informazioni diffuse il punto di equilibrio fra flessibilità e parità di trattamento; c) l'articolo 41, par. 3 della direttiva *“concessioni”* (ora recepito dall'articolo 185, co. 4 del d.lgs. n. 36/2023) che consente all'ente concedente di poter modificare l'ordine dei criteri di aggiudicazione in ragione di una presentazione di un'offerta innovativa con un livello straordinario di prestazioni che non avrebbero potuto essere previste da un'amministrazione diligente. Sul tema, è recentemente intervenuta anche la Commissione Europea che - proprio con specifico riguardo alla disciplina del diritto di prelazione previsto dall'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 - ha rilevato come: *“l'articolo 193, comma 9, del codice aggiornato prevede che nel bando l'ente concedente disponga che il promotore, ovvero il proponente, autore del progetto, possa esercitare il diritto di prelazione. In base all'articolo 193, comma 12, “[s]e il promotore ovvero il proponente non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario”. Il promotore/proponente può dunque estromettere il primo aggiudicatario ove semplicemente dichiara di impegnarsi a adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte da quest'ultimo e risulta assente qualsiasi discrezionalità dell'amministrazione in merito a tale estromissione. La previsione di tale diritto sortisce un significativo effetto disincentivante sulla partecipazione alla gara di operatori economici diversi dal promotore/proponente selezionato. La stessa previsione nel bando di gara di un tale diritto di prelazione (articolo 193, comma 9) azzerava o comunque ridimensionava significativamente l'interesse di altri operatori a preparare una offerta, spesso complessa e costosa, in una gara in cui si percepisce che le possibilità concrete di vittoria sono praticamente nulle. La gara si riduce così essenzialmente a un vuoto requisito burocratico con scarsissima valenza concorrenziale effettiva. Il promotore/proponente gode infatti di decisivi vantaggi competitivi rispetto agli altri partecipanti alla gara, derivanti direttamente dalla sua qualità di promotore/proponente, acquisita sulla base della fase preliminare della procedura di affidamento che, seppur caratterizzata da un qualche livello di proceduralizzazione, non è comunque sottoposta, come illustrato nella sezione precedente, ai medesimi standard di pubblicità e trasparenza e ai presidi di parità di trattamento e non discriminazione imposti dalle direttive. Inoltre, sebbene l'articolo 193, comma 8, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 36/2023 quale modificato dal decreto correttivo preveda che il criterio di aggiudicazione della concessione sia l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo, la previsione del diritto di prelazione si pone in contrasto con l'obbligo di effettuare la valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva, di non discriminazione e di parità di trattamento, ove la gara per l'affidamento della concessione indetta ai sensi della normativa italiana si ridurrebbe a un mero obbligo formale il cui esito dipenderebbe essenzialmente dalla scelta unilaterale del promotore/proponente di esercitare tale diritto. Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene 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*

aggiudicazione dell'ente concedente¹¹¹. Tale diritto consente al titolare di divenire aggiudicatario qualora dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario "originario"¹¹². Nel caso in cui il promotore o il proponente non intenda esercitare il diritto di prelazione ha diritto al rimborso, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensiva anche dei diritti delle opere di ingegno (articolo 193, co. 12, secondo periodo).

*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". Inoltre, la Commissione ha censurato anche il sistema di determinazione dell'indennizzo spettante al promotore in caso di mancata aggiudicazione del contratto di PPP. A tal fine, la Commissione ha statuito come: "l'articolo 193, comma 12, del codice aggiornato prevede che nel caso di aggiudicazione a un operatore diverso dal promotore/proponente, a quest'ultimo spetterebbe il pagamento di un indennizzo, posto a carico dell'aggiudicatario, equivalente all'importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno". Il promotore/proponente si troverebbe così a poter quantificare di fatto unilateralmente, seppur nei limiti ivi stabiliti del 2,5 % del valore totale dell'investimento, l'ammontare del valore di subentro per gli eventuali concorrenti, determinando in questo modo un'ulteriore barriera alla partecipazione alla gara di diversi offerenti. Detti potenziali offerenti diversi dal promotore/proponente si troverebbero a dover affrontare, in caso di aggiudicazione, un esborso liquido iniziale potenzialmente molto significativo, senza che sia predisposto alcun meccanismo imparziale per la quantificazione effettiva di tali spese. L'entità di tale somma dipenderebbe così interamente dalla quantificazione fatta inizialmente dal promotore/proponente che, seppur nei limiti sopra richiamati, sarebbe libero di sovrastimarla, imponendo ai concorrenti una più alta barriera di accesso, assicurando così alla sua proposta un vantaggio competitivo e disincentivando ulteriormente la partecipazione alla gara di altri operatori. Tale previsione costituisce una ulteriore barriera all'ingresso di altri operatori alla procedura di aggiudicazione della concessione, in violazione dei principi fondamentali di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione come sanciti nelle direttive appalti. La Commissione ritiene pertanto 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" (Commissione UE, 8 ottobre 2025, procedura di infrazione (2018-2273-C(2025)6082), punti 44-50, pp. 13-15). Come si desume da quanto rappresentato, il dibattito sulla tenuta dell'istituto è ancora aperto anche se la nuova formulazione dell'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 (a seguito delle modifiche apportate dal c.d. "decreto correttivo"), volto a rendere contendibile anche tale diritto, rendono chiara la volontà del legislatore di garantire la sopravvivenza dell'istituto. Per una disamina dell'istituto si v. G. Fidone, *Finanza di progetto; la valutazione della proposta e la scelta del promotore*, in *Riv. giur. ed.*, 2006, 33 ss.; P. Carrière, *Project financing. Profili di compatibilità con l'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 1999, p. 33; M. Protto, *sub art. 193*, in F. Caringella (a cura di), *Nuovo codice dei contratti pubblici commentato*, Torino, 2023; A.M. Balestreri, *La sequenza di regimi della finanza di progetto: questioni vecchie e nuove sul diritto di prelazione*, in *Urb. e app.*, 2009, p. 525.; S. Presilla, *Il project financing. Profili di compatibilità generale con l'ordinamento giuridico italiano alla luce della sua tradizionale diffusione nei paesi di origine anglosassone*, in *Nuova Rassegna*, 2004, p. 2108; T.V. Russo, P. Marchetti, *Manuale di diritto e tecnica del project financing*, Esi, Napoli, 2010; G. Fidone, B. Raganelli, *Finanza di progetto e diritto comunitario: compatibilità con il principio di parità di trattamento della c.d. prelazione del promotore*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2005, p. 949;*

¹¹¹ È chiaro che il presupposto alla base dell'esercizio del diritto di prelazione consiste nella non identità soggettiva tra il titolare di tale diritto (promotore o proponente) e l'aggiudicatario.

¹¹² In tale evenienza, l'originario aggiudicatario avrà diritto al pagamento dell'importo delle spese documentate per la predisposizione dell'offerta che, in ogni caso, non possono superare il 2,5% del valore dell'investimento (art. 193, co. 12, quinto periodo).

1.5.2.1 La società di scopo: autofinanziamento del progetto e “ring fence”

In ragione della complessità dell'operazione finanziaria e del capitale necessario per realizzare un'operazione di partenariato pubblico-privato, l'articolo 194 del Codice riconosce la possibilità per l'aggiudicatario di costituire una società di scopo (nota anche con l'acronimo SPV che sta per *Social Purpose Vehicle*)¹¹³ al solo ed esclusivo fine di porre in essere e gestire l'opera da realizzarsi. La costituzione di un soggetto autonomo e distinto dal concessionario mira a consentire una differenziazione nell'allocazione dei rischi insiti nella realizzazione del progetto: da un lato, in caso di fallimento del progetto il finanziatore non potrà rivalersi sui beni di proprietà del promotore diversi da quelli di proprietà della società di progetto; dall'altro lato, in caso di fallimento del promotore, il veicolo societario continuerà ad esistere perseguendo la propria *mission*. Si realizza, dunque, una separazione patrimoniale volta a tenere distinto il rischio legato all'iniziativa progettuale dal rischio legato all'attività imprenditoriale dell'aggiudicatario¹¹⁴.

L'autonomia patrimoniale perfetta tra società di scopo e singoli soci non tutela solo i finanziatori dell'intervento, ma anche l'amministrazione che può così evitare che le vicende negative che dovessero colpire l'aggiudicatario si ripercuotano sul capitale sociale della società di scopo, con conseguente ripercussione sulla corretta esecuzione del progetto pubblico.

La società di progetto può essere costituita, ai sensi dell'articolo 194, co. 1, nella forma di una società per azioni o di una società a responsabilità limitata, anche consortile, il cui capitale

¹¹³ La società di scopo (traduzione del termine anglosassone *Special Purpose Vehicle*) è l'ente appositamente costituito dall'aggiudicatario che ha come oggetto sociale esclusivamente la realizzazione e la gestione dell'opera o del servizio oggetto di concessione. La società è quindi un soggetto distinto dall'aggiudicatario, munita di propria personalità giuridica e capacità economica e patrimoniale. L'istituto è stato mutuato dal contesto anglosassone e trova la sua *ratio* nell'esigenza di tenere separati i rapporti sorti sulla specifica attività oggetto del contratto di concessione (o di altro contratto di PPP) dalle altre attività dell'aggiudicatario. L'obbligo della costituzione della società di progetto è ora previsto per i soli affidamenti di importo superiore alla soglia di rilevanza europea, di cui all'articolo 14. Nella previgente disciplina, invece, tale decisione era sempre rimessa alla facoltà dell'aggiudicatario (articolo 184 d.lgs. n. 50/2016). In tema, si v. G. Mangialardi, *Le società di progetto per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture e servizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 241; A. Tullio, *La finanza di progetto: profili civilistici*, Torino, 2003.

¹¹⁴ A tale regola fa, tuttavia, eccezione il regime di responsabilità solidale passiva tra soci e società per il rimborso del contributo pubblico versato dalla p.a. a titolo di prezzo in corso d'opera (articolo 194, co. 3, terzo periodo). In ogni caso, la società di scopo può fornire garanzie bancarie o assicurative per la restituzione delle somme percepite, liberando il tal modo i soci (art. 194, co. 3, quarto periodo).

sociale viene indicato dall'amministrazione nel bando di gara¹¹⁵. Il motivo della previsione è di immediata evidenza: il modello della società di capitali (all'interno del quale rientrano le tipologie societarie richiamate dalla disposizione) garantisce quella autonomia patrimoniale¹¹⁶ necessaria a realizzare l'obiettivo del c.d. "ring fence"¹¹⁷ cui mira l'istituto in esame.

La società di scopo subentra (a titolo originario) nel rapporto di concessione e diventa concessionaria senza che sia necessaria una preventiva autorizzazione o approvazione da parte dell'ente concedente. Ne consegue che le prestazioni a carico della società di scopo si intendono realizzate in proprio anche qualora siano affidate direttamente dalla SPV ai propri soci (originari o subentrati)¹¹⁸, sempre che essi siano in possesso dei requisiti stabiliti dalla normativa.

Con specifico riferimento alla circolazione delle partecipazioni societarie, il quinto periodo del comma 3 dell'articolo 194 affida all'amministrazione il potere di disciplinare, tramite contratto di concessione, le modalità di cessione delle quote societarie che, in ogni caso, non possono riguardare i soggetti che hanno concorso a far ottenere alla SPV i requisiti di qualificazione¹¹⁹. Quest'ultimi sono obbligati a partecipare alla società e garantire l'esatto adempimento delle prestazioni fino all'emissione del certificato di collaudo (ovvero alla verifica di conformità). Al contrario, gli investitori istituzionali, di cui al comma 1, quarto periodo dell'articolo 193, che

¹¹⁵ Sebbene l'indicazione del capitale sociale sembri configurare un obbligo in capo alla p.a., la dottrina ha ritenuto che si tratti di una mera facoltà in capo alla p.a. non suscettibile di assumere la veste di vizio di legittimità della procedura, determinando l'applicazione delle regole comuni (e residuali) previste dal Codice civile con riguardo alla veste societaria prescelta (G. Grasso, *sub art. 156*, in R. Garofoli – G. Ferrari (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Bari, 2012). In caso di concorrente costituito in forma aggregata (quali ad es. RTI o consorzio), l'ultimo periodo del comma 1 dispone che nell'offerta si debba indicare la quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto "a pena di esclusione". In assenza di espresso obbligo, l'indicazione delle quote di partecipazione alla società di scopo non deve necessariamente corrispondere alla ripartizione con la quale i concorrenti che hanno costituito il raggruppamento partecipano alla gara.

¹¹⁶ Come noto, per le società di persone vige il regime di responsabilità solidale e illimitata dei soci (o alcuni di essi) con la società per le obbligazioni sociali (art. 2291 c.c.).

¹¹⁷ Con tal termine, si intende fare riferimento alla finalità cui mira l'istituto in esame consistente nella separazione giuridica ed economica tra l'attività da realizzare in partenariato e le altre attività del promotore dell'iniziativa.

¹¹⁸ La possibilità di ricorrere ai soci subentrati risolve una questione esegetica che si era prospettata sotto la vigenza della previgente regolamentazione laddove in mancanza di espressa previsione si era posto il problema se l'affidamento "diretto" riguardasse solo i soci che hanno partecipato all'originaria procedura di gara ovvero anche quelli successivamente subentrati dopo l'aggiudicazione (art. 184, co. 2, primo periodo d.lgs. n. 50/2016).

¹¹⁹ In assenza di un'espressa indicazione della norma, si è posta la questione se il divieto di cessione delle partecipazioni societarie vada inteso in senso assoluto, imponendo al socio qualificante di mantenere intatta la propria partecipazione o se, al contrario, la stessa possa essere ridotta anche in quantità simbolica. Sul punto, è intervenuta l'A.V.P.C. (oggi A.N.A.C.) che ha ritenuto possibile la cessione parziale della quota solo per la parte eccedente i requisiti che il socio è tenuto a garantire (A.N.A.C., parere 19 novembre 2009).

non abbiano concorso a formare i requisiti di qualificazione della società di scopo possono cedere le loro quote di partecipazione in qualsiasi momento.

Infine, l'ultimo comma dell'articolo 194 introduce la possibilità di sostituire i soci che abbiano perso i requisiti di qualificazione durante l'esecuzione del contratto di partenariato. Tale previsione deve essere letta nel senso di consentire sia una sostituzione in riduzione (a patto beninteso che i soci rimanenti possiedano nel complesso i requisiti necessari), sia una sostituzione in addizione; ciò in forza del comma 2 dell'articolo 194 che consente alla società di scopo di affidare direttamente le prestazioni oggetto della commessa anche a soci subentrati nella compagine societaria, in possesso dei necessari requisiti.

1.5.3 La fase di esecuzione delle concessioni: modificazioni contrattuali e vicende estintive del contratto

La complessità e la lunga durata delle concessioni impongono di definire e chiarire le condizioni e le sopravvenienze in grado di consentire una modifica contrattuale senza ricorrere ad una nuova procedura di gara¹²⁰.

La fase di esecuzione del contratto di concessione è disciplinata dal Titolo III del Libro IV (articoli 188-192) e si pone in linea di continuità con la previgente regolamentazione (articoli 174-178 d.lgs. n. 50/2016), a sua volta riproductiva della normativa comunitaria (artt. 42-45 della direttiva UE 2014/23).

Prima di illustrare le previsioni richiamate, sia consentito precisare che il rischio operativo in capo al concessionario deve essere assunto quale elemento fondamentale al fine di dare corretta applicazione e interpretazione alle modifiche del contratto di concessione che non possono (e non devono) comportare un'alterazione (in diminuzione) del rischio in capo al concessionario¹²¹.

¹²⁰ Fermo restando che costituisce principio generale, la necessità di una nuova procedura di gara “*quando vengono apportate modifiche sostanziali alla concessione iniziale, in particolare al campo di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti, inclusa la ripartizione dei diritti di proprietà intellettuale*” (direttiva UE 2014/23, considerando 75).

¹²¹ Significativa in tal senso è la previsione di cui all'articolo 192 del d.lgs. n. 36/2023 che disciplina le ipotesi di rinegoziazione del contratto di concessione. Tale articolo costituisce il fondamento per definire se e in che modo

L'articolo 189 del d.lgs. n. 36/2023 individua le diverse fattispecie di modifica del contratto di concessione:

- a) modifiche – che prescindere dal loro valore monetario - siano contenute nei documenti di gara in clausole chiare, precisi e inequivocabili che possono includere clausole di revisione del prezzo¹²² ex articolo 60 del Codice;
- b) per lavori o servizi supplementari che si sono resi necessari e non erano inclusi nel contratto originario qualora un avvicendamento del concessionario risulti impraticabile per motivi tecnico-economici e comporta per l'ente concedente notevoli inconvenienti o una duplicazione dei costi¹²³;
- c) la necessità di modifica derivi da circostanze che un ente diligente non ha potuto prevedere, la modifica non deve alterare la natura generale della concessione e l'eventuale aumento di valore non deve eccedere il 50% del valore della concessione iniziale¹²⁴;
- d) se un nuovo concessionario sostituisce quello a cui l'amministrazione ha aggiudicato il contratto di concessione in ragione di una delle seguenti circostanze: i) una clausola di revisione di cui alla lettera a), comma 1; ii) una successione a titolo parziale o universale dell'originario concessionario a seguito di ristrutturazioni societarie (comprese

sono ammissibili le modifiche contrattuali, di cui all'articolo 189 del Codice. Sul punto, si rinvia al paragrafo 5.1, pag. 38 e ss. e relative note.

¹²² La revisione prezzi quale ipotesi autonoma di modifica del contratto di concessione non ha mancato di suscitare dubbi in dottrina. Sul punto, si v. R. Mangani, *sub art. 189*, in A. Botto – S. Castrovinci Zenna (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Torino, 2024, pag. 1488. Gli Autori rilevano come l'istituto revisionale mal si concili con il contratto di concessione a fronte della diversità della natura del corrispettivo riconosciuto in capo al concessionario. Invero, nella concessione “*il concessionario ricava la sua remunerazione principalmente dai proventi della gestione, e l'eventuale prezzo o contributo pagato dall'ente concedente si pone in funzione complementare rispetto a tali proventi. Appare quindi evidente che il meccanismo revisionale, che per sua natura comporta una variazione del corrispettivo dell'appalto quale unico mezzo di riequilibrio contrattuale a fronte del verificarsi di determinate condizioni, mal si presta a trovare applicazione in relazione a un contratto in cui tale corrispettivo – se esistente – non rappresenta la fonte principale di remunerazione del concessionario. (...) Nella concessione l'eventuale prezzo riconosciuto al concessionario rappresenta solo uno degli elementi – e neanche il principale – su cui si basa il complessivo equilibrio economico-finanziario del contratto. Non appare quindi ragionevole che un meccanismo compensativo intervenga esclusivamente in relazione a tale elemento, senza tener conto delle condizioni complessive del contratto di concessione*”.

¹²³ Sui presupposti per l'applicabilità di tale modifica contrattuale, si v. A.N.A.C., parere n. 388 del 24 aprile 2017; *Id.*, delibera n. 758 del 30 settembre 2020.

¹²⁴ Tale condizione si riferisce esclusivamente alle concessioni aventi ad oggetto le attività ricadenti nei settori speciali (disciplinati dal Libro III del Codice). Per tali concessioni, l'articolo 189, co. 1, lett. c), n. 3) stabilisce un limite quantitativo alle modificazioni contrattuali pari al 50%. In caso di più modifiche, tale limite si applica al valore di ciascuna modifica.

rilevazioni, fusioni, acquisizione o insolvenze, fermo restando il possesso dei requisiti oggettivi in capo al subentrante, l'assenza di modifiche sostanziali al contratto di concessione e l'assenza di finalità elusiva della direttiva europea¹²⁵); iii) l'ente concedente si assuma gli obblighi del concessionario principale nei confronti dei subappaltatori;

- e) se le modifiche a prescindere dal loro valore non sono sostanziali, ovvero non alterano gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuito.

Fatti salvi i casi sopra elencati, ai sensi del comma 4 dell'articolo 189, una modifica è considerata sostanziale se, in via alternativa: a) introduce condizioni che, se fossero state originariamente previste avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati ovvero l'accettazione di un'offerta diversa da quella accettata, oppure ancora avrebbero consentito una maggiore partecipazione alla procedura di aggiudicazione; b) cambia l'equilibrio economico della concessione a favore del concessionario in modo non previsto dalla concessione iniziale; c) estende notevolmente l'ambito di applicazione della concessione; d) se un nuovo concessionario sostituisca quello a cui il concedente aveva inizialmente aggiudicato la concessione all'infuori dei casi di cui al comma 1, lett. d) dell'articolo¹²⁶.

È, inoltre, consentita la modifica del contratto di concessione, sempre senza necessità di indire una nuova procedura di gara, né di verificare se ricorra una delle ipotesi supra individuate, purché tale modifica risulti inferiore alla soglia di cui all'articolo 8 della direttiva 2014/23 UE (i.e. €5.186.000,00) e al 10% del valore della concessione iniziale.

Sempre durante l'esecuzione del contratto di concessione possono, tuttavia, verificarsi circostanze, attribuibili o meno al soggetto pubblico o privato suscettibili di determinare la cessazione del rapporto contrattuale, rispetto alle quali il Codice dei contratti pubblici detta previsioni deputate a regolare diritti e obblighi in capo alle parti.

¹²⁵ Sotto tale profilo, potrebbe rappresentare un'ipotesi elusiva della normativa il caso in cui la sostituzione dell'originario concessionario attraverso l'operazione societaria sia finalizzata ad evitare la risoluzione della concessione conseguente al venire meno dei requisiti di ordine morale.

¹²⁶ Si tratta, come illustrato in precedenza, delle modifiche della concessione sotto il profilo soggettivo con la sostituzione di un nuovo concessionario all'originario aggiudicatario.

Nel nuovo *corpus* normativo, i casi di risoluzione e recesso del rapporto concessorio sono disciplinati dall'articolo 190¹²⁷.

I primi si articolano in due diverse sotto-categorie: da un lato le ipotesi speciali di risoluzione diverse da quelle declinate dalla disciplina di diritto comune (comma 1, lett. a), b) e c); dall'altro, i casi di risoluzione per grave inadempimento del concessionario disciplinati dall'articolo 1453 e ss. del Codice civile (comma 2).

Le fattispecie delineate dal comma 1 sono rimesse alla scelta dell'ente concedente che può dichiarare risolta la concessione in presenza di gravi violazioni procedurali o esecutive del rapporto. In particolare, si tratta dei seguenti casi: a) modifica sostanziale del contratto tale da richiedere una nuova procedura di gara; b) scoperta che il concessionario, al momento dell'aggiudicazione, ricadeva in una delle cause di esclusione dalla procedura di gara; c) violazione degli obblighi previsti dai trattati, accertati mediante il procedimento di cui all'articolo 258 del T.F.U.E.¹²⁸

La fattispecie prevista dal comma 2 riguarda l'inadempimento del concessionario alle proprie obbligazioni contrattuali, come individuate nel relativo contratto di concessione¹²⁹.

Una volta verificatasi una delle due fattispecie risolutorie, l'ente concedente comunica al concessionario e ai finanziatori la propria intenzione di risolvere il contratto. Quest'ultimi, entro centoventi giorni dalla ricezione della comunicazione potranno decidere di far subentrare al posto dell'originario concessionario un nuovo operatore¹³⁰, a patto che quest'ultimo risulti in possesso dei requisiti tecnici e finanziari individuati nel bando di gara.

La restante parte dell'articolo 190 disciplina, invece, il diritto di recesso dell'amministrazione dal contratto di concessione per motivi di pubblico interesse (commi 4-7). Viene *ivi* previsto

¹²⁷ La previsione attua quanto disposto dall'articolo 44 della direttiva 2014/23 UE e sostituisce il previgente articolo 176 del d.lgs. n. 50/2016. Tale previsione risultava alquanto caotica in quanto accorpava in un unico articolo istituti profondamente diversi (i.e. cessazione, revoca, risoluzione per inadempimento e subentro).

¹²⁸ Articolo 258 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: "*la Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea*".

¹²⁹ In tal caso, il contratto deve prevedere l'applicazione di una penale di predeterminazione del danno occorso all'ente pubblico e i criteri per il calcolo dell'indennizzo.

¹³⁰ La possibilità degli enti finanziatori di avvalersi dell'istituto del subentro è limitata ai soli casi in cui l'amministrazione abbia già scelto dell'opzione risolutiva per grave inadempimento del concessionario.

che in caso di recesso dal contratto di concessione l'ente concedente dovrà corrispondere al concessionario: *“a) il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, oppure, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario; b) i costi sostenuti o da sostenere in conseguenza del recesso, ivi inclusi gli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse”*.

Per quanto riguarda l'indennizzo spettante al concessionario, la lettera c) dell'articolo stabilisce che quest'ultimo avrà diritto ad una somma *“a titolo di mancato guadagno compreso tra il minimo del 2 per cento ed il massimo del 5 per cento degli utili previsti dal piano economico-finanziario, in base ad una valutazione che tenga conto delle circostanze, della tipologia di investimenti programmati e delle esigenze di protezione dei crediti dei soggetti finanziatori”*¹³¹. I criteri per l'individuazione dell'indennizzo devono essere preventivamente individuati nel bando di gara e indicati nel contratto *“tenuto conto della tipologia e dell'oggetto del rapporto concessorio, con particolare riferimento alla percentuale, al piano economico-finanziario e agli anni da prendere in considerazione nel calcolo”*.

Le somme, così come sopra individuate, sono destinate in via prioritaria ai finanziatori del concessionario. Viene, inoltre, previsto che l'efficacia del recesso rimanga condizionata al pagamento delle somme individuate in precedenza (co. 7).

Fermo restando il pagamento delle somme dovute, il concessionario – in tutti i casi di cessazione del rapporto diversi dall'inadempimento a suo carico – ha diritto alla prosecuzione nella gestione ordinaria dell'opera, incassandone i ricavi e fino al pagamento delle suddette somme per il tramite del nuovo soggetto subentrante (co. 6).

1.6 Gli altri contratti di PPP

¹³¹ La lettera c) dell'articolo 190 del d.lgs. n. 36/2023 ha introdotto una diversa modalità di quantificazione dell'indennizzo spettante al concessionario. Sotto la vigenza del d.lgs. n. 50/2016, l'articolo 176 prevedeva un indennizzo per il mancato guadagno commisurato al 10% del valore delle opere ancora da eseguire, ovvero nel caso in cui l'opera non avesse superato la fase di collaudo del valore attuale dei ricavi attesi dal P.E.F. (allegato alla concessione) per gli anni residui della concessione.

1.6.1 La locazione finanziaria di opere pubbliche

Con il contratto di locazione finanziaria di opere pubbliche¹³² una parte si obbliga a realizzare, acquisire¹³³ o completare finanziandone il costo un bene immobile rispondente alle esigenze funzionali dell'altra parte, dietro versamento di un canone periodico fisso che può comprendere anche eventuali servizi accessori¹³⁴. Al termine del contratto, il locatario può scegliere tra la restituzione del bene, ovvero il suo acquisto, mediante la corresponsione di un prezzo di riscatto¹³⁵.

¹³² Il contratto di locazione finanziaria è stato introdotto nell'ordinamento italiano ad opera dell'articolo 1, co. 907 ss. della l. 27 dicembre 2006, n. 296 e poi recepita nel d.lgs. n. 163/2006 all'articolo 160-*bis* ad opera dell'articolo 2, co. 1, lett. pp) del d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113. Precedentemente all'introduzione dell'istituto ad opera della suddetta legge n. 296/2006, l'articolo 28 della l. 18 febbraio 1999, n. 28 consentiva l'uso della locazione finanziaria di immobili da destinare a sedi e uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre l'articolo 145, co. 34 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 prevedeva che il Ministero della Giustizia potesse utilizzare la locazione finanziaria per l'acquisizione di nuovi istituti penitenziari. Nel diritto europeo, la locazione finanziaria è richiamata al considerando 4 della direttiva 2014/24 UE solo per stabilire che l'istituto - rientrando tra una delle modalità contrattuali con la quale la p.a. può approvvigionarsi di lavori e forniture - resta soggetto all'applicazione della direttiva stessa (in tema, si v. anche Commissione europea, parere n. C (2006)2518 del 28 giugno 2006). In dottrina, si v. R. Cori, L. Martiniello, M. Samoggia, *La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità ed il partenariato pubblico privato*, in AA.VV., *Leasing in costruendo*, Torino, 2009; C. Guccione, *Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità*, in F. Caringella – M. Giustiniani, - P. Mantini (a cura di), *I contratti pubblici. Trattato sistematico sulla contrattualistica pubblica*, Roma, 2021; G. Fidone, *Dalla locazione finanziaria al contratto di disponibilità: l'evoluzione del contratto di leasing immobiliare pubblico*, in *Foro Amm. T.A.R.*, 2012; A. Crismani, *Strumenti per l'edilizia pubblica: il leasing*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 1, 2024.

¹³³ In caso di acquisizione di opere pubbliche ovvero di pubblica utilità, viene in evidenza la componente di finanziamento puro sicché l'operazione di *leasing* immobiliare è da ricondursi alla previsione di cui all'articolo 56, co. 1, lett. e) del d.lgs. n. 36/2023. Il citato articolo dispone che le previsioni per i settori ordinari del Codice dei contratti pubblici non si applicano agli appalti pubblici "*aventi ad oggetto l'acquisto o la locazione, quali che siano le relative modalità finanziarie, di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni*". Ciò posto, quanto alle modalità di individuazione dell'opera pubblica, l'amministrazione è in ogni caso tenuta all'espletamento di una procedura di gara che rispetti i principi individuati nei primi dodici articoli del Codice.

¹³⁴ Profilo dibattuto in dottrina e giurisprudenza ha riguardato il carattere unitario o meno delle operazioni contrattuali incluse nell'operazione di *leasing* finanziario. Secondo un primo indirizzo, il *leasing in costruendo* costituirebbe un'operazione che prevede il collegamento funzionale di due distinti contratti: quello di finanziamento e quello di appalto pubblico di lavori (Cass. Civ., sez. III, 8 marzo 2005, n. 5003; T.a.r. Lombardia, Brescia, sez. II, 5 maggio 2010, n. 1675). Secondo un diverso orientamento (prevalente), si tratterebbe invece di una figura contrattuale unitaria qualificata in termini di contratto plurilaterale misto di appalto e servizi (Cass. Civ., sez. II, 26 gennaio 2000, n. 854; A.N.A.C., determinazione n. 4/2013 cit.).

¹³⁵ Il diritto di riscatto a beneficio dell'amministrazione costituisce elemento essenziale e necessario del contratto di *leasing*, ai sensi dell'articolo 196, co. 10 del d.lgs. n. 36/2023. La *ratio* della previsione risiede nella volontà di tutelare l'interesse pubblico all'acquisizione della proprietà di un'opera a costi maggiormente convenienti, considerato il valore residuo del bene e la sua destinazione funzionale determinata dal perseguimento di un pubblico interesse. In merito alla possibile configurazione del mancato esercizio dell'opzione di riscatto da parte dell'amministrazione come illecito contabile, si v. C. Guccione, *Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità*, cit., 1374.

L'istituto è ora disciplinato dall'articolo 196 del d.lgs. n. 36/2023, il cui comma 2 stabilisce che con il contratto di *leasing*: “*la società di locazione finanziaria acquista da un operatore economico un bene esistente o da realizzare e lo cede in godimento, per un determinato periodo di tempo, alla pubblica amministrazione a fronte del pagamento di un canone periodico fisso e comprensivo di eventuali servizi accessori*”.

Da un punto di vista sistematico, il nuovo Codice fornisce una descrizione più analitica dell'intera operazione contrattuale rispetto al previgente *corpus* normativo¹³⁶, introducendo una definizione più in linea con quella propria del *leasing* finanziario in ambito privatistico¹³⁷.

La realizzazione di opere mediante lo strumento contrattuale in esame presenta per l'amministrazione i seguenti vantaggi: a) reperimento di risorse finanziarie private; b) conseguimento di un'opera “chiavi in mano”; c) riduzione dei rischi finanziari connessi alla variazione dei costi in corso d'opera, in quanto la società di *leasing* avrà tutto l'interesse a rispettare i tempi di consegna atteso che percepirà il relativo canone solo a seguito del collaudo dell'opera; d); eliminazione dei rischi relativi alle fasi di progettazione e realizzazione dell'opera che vengono trasferiti in capo al privato (i.e. varianti, revisioni dei prezzi ecc.); e) realizzazione dell'opera ad un costo certo e predefinito al momento dell'aggiudicazione, da pagare solo dopo l'esito positivo del collaudo ovvero della verifica di conformità (articolo 196, co. 7 d.lgs. n. 36/2023); f) realizzazione di un'unica procedura di gara per la selezione sia del soggetto finanziatore che del soggetto costruttore.

¹³⁶ La definizione fornita dal nuovo Codice si discosta rispetto a quella contenuta nel testo previgente, incentrata di più sulla qualificazione giuridica dell'istituto. L'articolo 3, co. 1, lett. ggg) del d.lgs. n. 50/2016 identificava la locazione finanziaria come “*il contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori*”, come individuati dal successivo articolo 187 del d.lgs. n. 50/2016.

¹³⁷ Articolo 1, co. 136 della l. 4 agosto 2017, n. 124: “*per locazione finanziaria si intende il contratto con il quale la banca o l'intermediario finanziario iscritto nell'albo di cui all'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, si obbliga ad acquistare o a far costruire un bene su scelta e secondo le indicazioni dell'utilizzatore, che ne assume tutti i rischi, anche di perimento, e lo fa mettere a disposizione per un dato tempo verso un determinato corrispettivo che tiene conto del prezzo di acquisto o di costruzione e della durata del contratto. Alla scadenza del contratto l'utilizzatore ha diritto di acquistare la proprietà del bene ad un prezzo prestabilito ovvero, in caso di mancato esercizio del diritto, l'obbligo di restituirlo*”.

Tale negozio costituisce, inoltre, un'alternativa contrattuale alla concessione per la realizzazione e/o gestione di opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione (ad es. scuole, uffici, carceri ecc.)¹³⁸.

È bene, tuttavia, precisare che il nuovo Codice reca un importante chiarimento in merito alla qualificazione del contratto di locazione finanziaria come contratto di PPP (articolo 196, co. 3), essendo tale assimilazione possibile solo laddove al privato sia effettivamente trasferito il rischio operativo¹³⁹; in mancanza l'operazione va inquadrata nel *genus* dell'appalto pubblico (di lavori ovvero di servizi a seconda della prevalenza di una prestazione rispetto all'altra) con conseguente applicazione della relativa disciplina in materia di affidamento e di esecuzione del contratto¹⁴⁰. Ne consegue che il canone di *leasing* versato al soggetto aggiudicatario deve essere suscettibile di riduzione, in proporzione al grado di ridotta fruibilità dell'opera unitamente ad un sistema di penali contrattuali in caso di mancato raggiungimento di livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni assunte dall'operatore privato.

Costituiscono ulteriori disposizioni funzionali ai fini del trasferimento del rischio gestionale anche il successivo comma 7 dell'articolo 196 che al primo periodo condiziona il pagamento del canone di *leasing* solo al previo positivo espletamento del collaudo e nel secondo periodo

¹³⁸ Come illustrato in precedenza, tali opere vengono definite "fredde" in quanto il privato fornisce direttamente le prestazioni alla p.a., traendo da essa la relativa remunerazione. Si tratta, dunque, di opere e servizi dove l'aspetto gestionale è pressoché assente (di norma limitandosi alle sole attività di manutenzione o di assistenza tecnica degli impianti).

¹³⁹ Dal momento che il contratto di *leasing* finanziario costituisce un'operazione adatta per la gestione delle opere cc.dd. "fredde" che si caratterizzano per l'assunzione in capo al privato del rischio c.d. "di disponibilità" viene in rilievo la previsione di cui all'articolo 177, co. 4, secondo e terzo periodo del d.lgs. n. 36/2023 ai sensi della quale: *"nelle operazioni economiche comprendenti un rischio soltanto sul lato dell'offerta il contratto prevede che il corrispettivo venga erogato solo a fronte della disponibilità dell'opera, nonché un sistema di penali che riduca proporzionalmente o annulli il corrispettivo dovuto all'operatore economico nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, di ridotta o mancata prestazione dei servizi, oppure in caso di mancato raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi della prestazione assunta dal concessionario. Le variazioni del corrispettivo devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme dell'investimento, dei costi e dei ricavi"*.

¹⁴⁰ L'istituto consiste, in sostanza, in un'operazione finanziaria per la realizzazione, acquisizione e completamento di opere pubbliche che può assumere la veste di un appalto ovvero di una concessione a seconda del trasferimento del rischio operativo in capo al privato che eroga le prestazioni (articolo 196, co. 2 d.lgs. n. 36/2023). Come rilevato dall'A.N.A.C. *"per potersi ritenere che l'intervento realizzato tramite operazioni di leasing immobiliare sia considerabile quale partenariato pubblico-privato ai fini dell'impatto sulla contabilità pubblica, e, in particolare, per non essere incluso nel calcolo del disavanzo e del debito pubblico, rispetto ai tre rischi classificati dall'Eurostat (ossia di costruzione, di domanda e di disponibilità), almeno due – normalmente quelli di costruzione e di domanda/disponibilità negli interventi relativi alla realizzazione di opere pubbliche – devono pienamente sussistere in modo sostanziale e non solo formale a carico del privato"* (determinazione n. 4 del 22 maggio 2013, par. 2, pag. 2).

precisa che il soggetto aggiudicatario è tenuto ad assicurare la corretta manutenzione del bene sino al momento del riscatto.

Per quanto concerne la disciplina dell'aggiudicazione del contratto di locazione finanziaria¹⁴¹, il comma 4 dell'articolo 196 prevede la sottoposizione a gara almeno di un progetto di fattibilità, comprensivo anche del piano economico-finanziario (di cui all'articolo 6, co. 7, lett. m) dell'allegato I.7 d.lgs. n. 36/2023).

I soggetti che possono prendere parte alla procedura di gara possono assumere veste "plurima" (in caso di offerta presentata da un raggruppamento temporaneo di imprese tra un soggetto finanziatore e uno o più soggetti realizzatori)¹⁴², oppure veste "singola". In caso di sopravvenuta necessità di disporre la sostituzione in corso di gara ovvero in fase di esecuzione¹⁴³ di un componente il raggruppamento, il legislatore pone come unico limite ostativo all'avvicendamento il dissenso dell'ente concedente motivato solo con riferimento alla non idoneità del soggetto indicato in sostituzione per mancanza dei necessari requisiti di qualificazione.

Infine, a chiusura della disciplina dell'istituto viene stabilito il trattamento giuridico delle opere realizzate che seguono quelle delle opere pubbliche ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi qualora al termine del periodo di locazione il committente è obbligato al riscatto. In alternativa,

¹⁴¹ In assenza di una puntuale disciplina da parte dell'articolo 196 circa le modalità di espletamento del confronto concorrenziale e della successiva fase esecutiva del contratto, si ritiene possa trovare applicazione – in forza del rinvio di cui al comma 3 dell'articolo 196 e, ancora prima, dall'articolo 174, co. 3 del Codice – la disciplina dettata per l'affidamento dei contratti di concessione (artt. 182 e ss.). Si precisa, inoltre, che ai sensi dell'articolo 198, co. 1 del d.lgs. n. 36/2023 il contratto di locazione finanziaria può essere aggiudicato anche secondo la procedura di finanza di progetto, di cui all'articolo 193 del Codice.

¹⁴² In tale eventualità, il comma 5 dell'articolo 196 prevede una deroga alla regola generale della responsabilità solidale tra le imprese componenti il R.T.I., dovuta alla diversa natura dei soggetti che prendono parte alla procedura di gara. Difatti, il finanziatore deve essere un soggetto autorizzato ai sensi del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e non può in alcun caso assumere il rischio d'impresa legato allo svolgimento dell'attività; specularmente, il soggetto esecutore non può assumere le prestazioni del soggetto finanziatore in forza della richiamata riserva normativa.

¹⁴³ La disposizione di cui al comma 6 dell'articolo 196 del d.lgs. n. 36/2023 presenta contenuto più preciso e puntuale rispetto al previgente articolo 187, co. 3, secondo periodo del d.lgs. n. 50/2016 che stabiliva: "*in caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'associazione temporanea di imprese, l'altro può sostituirlo, con l'assenso del committente, con altro soggetto avente medesimi requisiti e caratteristiche*".

è possibile che la p.a. individui un'area di sua proprietà (ovvero da sottoporre ad esproprio) sulla quale far costruire l'opera riconoscendo il diritto di superficie¹⁴⁴ in capo all'aggiudicatario.

1.6.2 Il contratto di disponibilità

Il contratto di disponibilità¹⁴⁵ viene definito dall'articolo 2, co. 1, lett. i) dell'allegato I.1 come contratto *“con il quale un operatore economico si obbliga, verso un corrispettivo, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, a realizzare, riqualificare o rifunzionalizzare e a concedere in godimento all'amministrazione aggiudicatrice un'opera, destinata ad uso pubblico o di interesse pubblico”*.

Il tratto caratterizzante del negozio consiste nella realizzazione e nella messa a disposizione dell'amministrazione di un'opera che per l'intera durata del contratto resta di proprietà privata a fronte del versamento di un corrispettivo da parte del soggetto pubblico. La titolarità privata dell'immobile condiziona la tipologia delle opere che possono essere oggetto del contratto di disponibilità dovendosi, in linea di principio, escludere dall'ambito di applicazione dell'istituto le opere demaniali¹⁴⁶ in quanto soggette al regime di indisponibilità, di cui all'articolo 824 e ss. del c.c.

¹⁴⁴ Sulla durata di tale diritto di superficie, l'A.N.A.C. nella determina n. 4/2013 cit. auspicava che tale diritto reale fosse *“concesso per un periodo considerevolmente più lungo rispetto a quello previsto per il contratto di locazione finanziaria, cosicché nel momento in cui spira il termine del contratto di leasing il bene conservi un apprezzabile valore di mercato che, al contrario, verrebbe meno ove vi fosse coincidenza tra scadenza del contratto di locazione finanziaria e diritto di superficie. Infatti, in quest'ultimo caso, nel momento in cui cessa il diritto di superficie l'ente pubblico non solo riacquista la piena proprietà dell'area ma anche quella dell'opera realizzata sulla stessa, indipendentemente dall'esercizio del diritto di opzione e, addirittura, anche nel caso in cui non intendesse esercitare l'opzione”*.

¹⁴⁵ Il contratto di disponibilità è stato introdotto nell'ordinamento ad opera dell'articolo 44 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni nella l. 24 marzo 2012, n. 27, in seguito al quale era stato inserito l'articolo 160-ter nell'ambito del d.lgs. n. 163/2006. La figura contrattuale in esame era disciplinata dal previgente articolo 188 del d.lgs. n. 50/2016 nella quale era riprodotto pressoché integralmente la disciplina del Codice dei contratti del 2006. In dottrina, si v. A. Di Giulio, *Gli appalti pubblici e il contratto di disponibilità: profili giuridici e pratici*, in *Rivista Giuridica dei Contratti*, 2020, pp. 341-359; C. Guccione, *Contratto di disponibilità*, in F. Caringella – M. Giustiniani – P. Mantini (a cura di), *I contratti pubblici. Trattato sistematico sulla contrattualistica pubblica*, Roma, 2021.

¹⁴⁶ In tema, la questione era stata affrontata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione secondo cui *“stante il carattere privato dell'opera, il contratto di disponibilità non possa riguardare opere demaniali o da realizzarsi sul demanio pubblico, quali, ad esempio, strade, cimiteri, porti, carceri, mentre risulta compatibile con la realizzazione di aree immobiliari per collocarvi uffici pubblici, complessi direzionali, spazi espositivi, edilizia economica e popolare”* (A.N.A.C., determinazione n. 4/2013 cit.).

Il progetto esecutivo e le eventuali varianti in corso d'opera sono redatti a cura dell'affidatario, restando a carico di quest'ultimo il rischio connesso alla mancata o ritardata approvazione, da parte di terze autorità competenti, della progettazione e delle eventuali varianti.

Dunque, con il contratto di disponibilità l'operatore assume i rischi di progettazione, costruzione e disponibilità dell'opera¹⁴⁷.

Restano, invece, a carico della parte pubblica i rischi legati al mancato rilascio di provvedimenti abilitativi ovvero autorizzativi per la realizzazione e gestione dell'opera¹⁴⁸, salvo che le parti abbiano convenuto diversamente. In tale evenienza, il comma 2 dell'articolo 197 stabilisce coerentemente che non si debba ridurre il canone di disponibilità.

Di conseguenza, la remunerazione spettante al *partner* privato risulta composta dai seguenti corrispettivi¹⁴⁹:

¹⁴⁷ Il contratto esclude il trasferimento in capo al privato del rischio di domanda attinenti a servizi resi dal concessionario direttamente a terzi utenti. Ne consegue che l'istituto in esame si presta ad essere impiegato per le opere cc.dd. "fredde" ad utilizzo diretto della p.a. (e.g. carceri, scuole, ospedali, parcheggi senza tariffazione ecc.). Con riguardo alla definizione del rischio di disponibilità, si v. la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2022 (Obblighi di comunicazione in materia di partenariato pubblico-privato) che chiarisce come tale rischio attenga "*alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale. Tale rischio si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso, così come pattuito nel disposto contrattuale, e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi erogati) non vengano raggiunti. La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, una assunzione del rischio di disponibilità da parte del soggetto pubblico. Ad esempio, nel caso di realizzazione di uffici pubblici, tribunali, istituti penitenziari, ecc., ad uso esclusivo della pubblica amministrazione, in cui al privato che progetta, realizza e gestisce l'infrastruttura viene corrisposto un canone per la disponibilità in piena efficienza della struttura stessa e per la gestione dei servizi correlati (ordinaria e straordinaria manutenzione, guardia, gestione delle reti, gestione archivi, pulizia, gestione parcheggio, etc.), il rischio di disponibilità si può considerare trasferito al privato qualora contrattualmente sia prevista l'applicazione automatica di penali che incidono sul canone corrisposto dal soggetto pubblico sia nel caso di indisponibilità completa o parziale della struttura, sia di erogazione di servizi non corrispondenti agli standard contrattuali*".

¹⁴⁸ La previsione è chiaramente volta a sollevare l'operatore economico dal dover subire le conseguenze patrimoniali per ritardi a lui non imputabili.

¹⁴⁹ Il comma 3 dell'articolo 197 del d.lgs. n. 36/2023 non riproduce il disposto dell'articolo 188, co. 1 del d.lgs. n. 50/2016 il quale disponeva che i corrispettivi previsti per l'operatore economico fossero soggetti a rivalutazione monetaria. Al riguardo, nella determina A.N.A.C. n. 4/2013 si precisava che la rivalutazione fosse da applicare solo "*a quei fattori remunerativi del canone che risultano essere influenzati dalla dinamica dell'inflazione*".

- a) canone di disponibilità¹⁵⁰ da versare solo in caso di effettiva disponibilità dell'opera per l'amministrazione con conseguente decurtazione in caso di ridotta o mancata disponibilità per fatti non rientranti nel rischio a carico del soggetto pubblico;
- b) eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera, in ogni caso non superiore al 50% del costo di costruzione dell'opera¹⁵¹, qualora le parti convengano il trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione;
- c) un eventuale prezzo di trasferimento in caso del passaggio di proprietà dell'opera in mano pubblica parametrato, tenendo conto dei canoni di disponibilità già versati dei contributi in corso d'opera, al valore di mercato residuo dell'opera.

Per quanto concerne le modalità di affidamento del contratto, il comma 9 dell'articolo 197 precisa che l'ente concedente redige: il bando di gara (anche avvalendosi di bandi-tipo redatti dall'Autorità Anticorruzione); un capitolato che indichi le caratteristiche dell'opera; i criteri di determinazione e di riduzione del corrispettivo con indicazione dell'ordine di importanza loro attribuita; e i modi di prestazione delle garanzie e cauzioni finalizzate ad assicurare l'esatto adempimento delle prestazioni contrattuali.

Sempre in tema di aggiudicazione, sono applicabili per il resto le previsioni in materia di concessione contenute nella Parte II, Titolo II del Libro IV del Codice, in forza del richiamo di cui all'articolo 174, co. 3, secondo periodo.

Infine, in ordine alla fase esecutiva del contratto l'amministrazione ha il diritto di controllare il corretto svolgimento dei lavori, potendo proporre modificazioni, variazioni ovvero riduzioni al canone di disponibilità in relazione all'accertata ridotta fruibilità¹⁵². Con specifico riferimento

¹⁵⁰ Come evidenziato nella determina A.N.A.C. n. 4/2013, l'amministrazione ai fini di una puntuale determinazione del canone di disponibilità deve tenere conto di *"tutte le spese previste, per assicurarsi adeguati e costanti livelli di fruibilità dell'opera, tenendo conto, quindi, dei costi relativi alla progettazione e alla costruzione e di quelli relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria"*, a cui si devono aggiungere anche gli oneri fiscali, il costo del finanziamento assunto dal privato per la realizzazione dell'opera, le spese amministrative, il lucro dell'impresa, la presenza o meno dell'obbligo per l'amministrazione di acquisto dell'immobile al termine del contratto (Corte dei Conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato, deliberazione 20 luglio 2020, n. 7/2020/G).

¹⁵¹ Si tratta di previsione che mira a trasferire il rischio di costruzione in capo al privato. Inoltre, la previsione mira ad evitare l'iscrizione nel bilancio pubblico dell'opera da parte dell'amministrazione anche in caso di successivo trasferimento della proprietà alla stessa. Si v. al riguardo la decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 *"Treatment of Public Private Partnership"* e il regolamento UE n. 549/2013 del 21 maggio 2013.

¹⁵² Articolo 197, co. 12 e 13 d.lgs. n. 36/2023.

a tale ultimo aspetto, il comma 13 dell'articolo 197 stabilisce che il contratto di disponibilità determina *“i casi e i modi di modificazione del contratto, anche attraverso la riduzione del canone di disponibilità, idonei a ricondurlo a equità, anche tenendo conto della esigenza di tutelare i creditori indicati all'articolo 199”*.

La disposizione – a differenza dell'articolo 188, co. 6 del d.lgs. n. 50/2016 – non contiene alcun riferimento alla individuazione di un valore limite al canone di disponibilità superato il quale il contratto si deve considerare risolto.

L'eliminazione di tale richiamo, tuttavia, non appare incidere sulla *ratio* complessiva della suddetta previsione tesa comunque a salvaguardare l'esigenza di sostenibilità delle prestazioni contrattuali, funzionalmente orientate sia all'interesse pubblico all'esecuzione dell'opera e alla sua disponibilità che all'interesse privato dei soggetti finanziatori a vedersi rimborsato il prestito erogato all'esecutore durante la vigenza del rapporto contrattuale.

1.6.3 Il partenariato sociale

Il partenariato sociale¹⁵³ – disciplinato dall’articolo 201 del d.lgs. n. 36/2023¹⁵⁴ – costituisce una tipica forma di collaborazione tra soggetto pubblico e soggetti privati per la realizzazione di finalità di interesse generale in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale¹⁵⁵.

¹⁵³ Il partenariato sociale è stato introdotto nell’ordinamento ad opera dell’articolo 24 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (conv. in l. 11 novembre 2014 n. 164) che prevedeva: “*i comuni possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione al territorio da riqualificare. Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano. In relazione alla tipologia dei predetti interventi, i comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere. L’esenzione è concessa per un periodo limitato e definito, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni, in ragione dell’esercizio sussidiario dell’attività posta in essere. Tali riduzioni sono concesse prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute*”. In dottrina, si v. A. Manzione, *Dal baratto amministrativo al partenariato sociale e oltre nel solco della tipicità*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La Co- Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 109 ss.; P. Duret, «*Baratto amministrativo*» o «*simbiosi mutualistica*»? *Divagazioni su recenti prospettive dell’amministrazione locale*, in www.labsus.org, 2016, 1; F. Giglioli, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 2016, 3; S. Musolino, «*il baratto amministrativo*» nel nuovo Codice dei contratti pubblici: *le pubbliche amministrazioni alla prova del partneriato civico (commento al d.leg. 18 aprile 2016 n. 50)*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2016, 347 ss.; G. Crepaldi, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Responsabilità civile e previdenziale*, 2018, 1, 37 ss.; S. Villamena, «*Baratto amministrativo*»: *prime osservazioni*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 4, 379 ss.; R. De Nictolis, *Il baratto amministrativo (o patrimonio sociale)*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 61 ss.

¹⁵⁴ L’attuale disciplina unifica sotto un unico articolo la disciplina prima contenuta negli articoli 189 (“Interventi di sussidiarietà orizzontale”) e 190 (“Baratto amministrativo”) del d.lgs. n. 50/2016. Sebbene l’istituto in esame non presenti tutti gli elementi tipici dei contratti di PPP (quali la produzione di un flusso di cassa eventualmente accompagnato da un contributo pubblico in corso di gestione) viene in ogni caso ricondotto in tale categoria atteso che la p.a. beneficia di risorse, competenze ed esperienze del privato, la cui remunerazione trova la sua fonte nell’esenzione dai tributi locali ovvero nella possibilità di beneficiare di incentivi fiscali. In dottrina, si v. P. De Nictolis, *Il Partneriato Sociale*, Roma, 2021, 25 s ss.; L. Gili, *Il partenariato sociale nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.rivistaimpresasociale.it; L.R. Perfetti, *Art. 210. – Partneriato sociale*, in L.R. Perfetti (a cura di) *Codice dei contratti pubblici commentato – D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Milano, 2023.

¹⁵⁵ Come noto, il principio di sussidiarietà, disciplinato dall’articolo 118 della Costituzione, è declinato sia come parametro distributivo delle competenze tra i diversi livelli territoriali della sfera pubblica (sussidiarietà c.d. “verticale”), sia come parametro distributivo delle competenze tra pubblica amministrazione e privato con l’intento di includere e valorizzare l’autonomia privata nella cura della *res publica* (sussidiarietà c.d. “orizzontale”). Tale principio trova attuazione nel vigente Codice dei contratti pubblici non solo tramite l’istituto del partenariato sociale, ma anche ad opera dell’articolo 6 (rubricato “Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore”) che consente alle condizioni ivi stabilite l’affidamento diretto dei servizi sociali agli enti del Terzo settore. In dottrina, si v. A. D’Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011; S. Cassese, *L’aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’era europea*, in *Foro italiano*, V, 373 ss.; F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020, 1, 3 ss. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 1, 16 ss.; M. Cammelli, *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, 2000, 3, 447 ss.; P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*,

Il contratto può avere ad oggetto uno o più delle seguenti prestazioni:

- a) la gestione e la manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano nonché di immobili di origini rurale ceduti al Comune in esecuzione di convenzioni o strumenti urbanistici¹⁵⁶;
- b) la gestione, manutenzione e valorizzazione di piazze e strade nonché di interventi di decoro urbano e di recupero di aree e beni immobili inutilizzati per destinarli a fini di interesse generale;
- c) compimento di opere di interesse locale da acquisire al patrimonio indisponibile dell'ente concedente.

Per le prestazioni di cui alla lettera a), la norma attribuisce il diritto di prelazione in capo ai cittadini aventi residenza o domicilio nel luogo ove insistono i beni o le aree che intendono costituire un consorzio che raggiunga almeno i due terzi della proprietà della lottizzazione.

Invece, per le altre prestazioni di cui alle lettere b) e c) è necessario che i cittadini presentino un progetto che indichi le attività che si intendono svolgere per la comunità di riferimento¹⁵⁷.

L'articolo 201 riconosce la possibilità di stipulare contratti di partenariato sociale anche alle micro, piccole e medie imprese, come definite dall'articolo 1, co. 1, lett. o) dell'allegato I.1 del d.lgs. n. 36/2023¹⁵⁸.

1993, 1, 7 ss.; A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubb.*, 2002, 1, 51 ss.; P. Ridola, *Forma di Stato e principio di sussidiarietà*, in *Associazione italiana Costituzionalisti* (a cura di), *La riforma costituzionale (atti del convegno 6-7 novembre 1998)*, Padova, 1999, 177 ss.; U. Ruffolo, *Principi di sussidiarietà e autonomia privata*, in *Resp. comun. Impr.*, 1999, 3, 371 ss.; G. Pastori, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli, 2005, 1749 ss.; P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in A.A. Cervati, S.P. Panunzio, P. Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, 194; P. Duret, *La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95; B. Cavallo, *Sussidiarietà orizzontale e l. n. 241 del 1990 nel governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 3, 395 ss.;

¹⁵⁶ A differenza della formulazione previgente (articolo 189 del d.lgs. n. 50/2016), l'articolo 201 contempla per le aree verdi sia l'attività di manutenzione che l'attività di gestione, mentre per gli immobili di origine rurale è venuto meno il riferimento agli immobili di quartiere. Parimenti, è venuta meno per gli immobili ad uso scolastico e sportivo dall'ambito di operatività dell'istituto.

¹⁵⁷ Nell'articolo 189 del Codice non viene riprodotto il procedimento prodromico alla conclusione dei contratti, in precedenza previsto dai commi 2 e 3 dell'articolo 189 del d.lgs. n. 50/2016. Ne consegue che tale procedura dovrà ora essere scandita da ciascuna amministrazione con proprio atto generale che definisca i criteri e le condizioni per la stipula dei contratti in esame.

¹⁵⁸ L'articolo rinvia a sua volta alla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione Europea del 6 maggio 2003 che definisce piccola impresa "un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR"; mentre si definisce microimpresa "un'impresa che

Tale previsione – non presente nella regolamentazione previgente dell’istituto – possiede la chiara finalità di favorire l’apertura del confronto competitivo per le micro, piccole e medie imprese, così come previsto dall’articolo 1, co. 2, lett. a) della legge delega in materia di contratti pubblici (l. n. 78/2022). Inoltre, la disposizione risolve in senso positivo i dubbi avanzati da parte della giurisprudenza¹⁵⁹ che escludeva che il principio di sussidiarietà orizzontale (di cui l’istituto del partenariato sociale risulta, come visto, attuazione) potesse trovare applicazione anche a beneficio di imprenditori privati, concettizzandosi in fattispecie di aiuti indebiti alle imprese. La giurisprudenza ha evidenziato anche le possibili tensioni con il principio di tutela dell’assetto concorrenziale del mercato che verrebbe eluso qualora si consentisse agli operatori economici di essere remunerati per prestazioni erogate in assenza dell’espletamento di procedure di gara ad evidenza pubblica¹⁶⁰.

Quanto alle modalità di conclusione del contratto di partenariato sociale la norma tace, limitandosi a prevedere che le stesse saranno fissate dell’ente concedente con atto generale che - tenendo conto dei bando-tipo e dei contratti-tipo predisposti dall’Autorità di regolazione del settore – sarà chiamato a definire altresì le modalità di esercizio del diritto di prelazione dei cittadini costituiti.

occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR”.

¹⁵⁹ Secondo il giudice contabile è da escludere che principio di sussidiarietà orizzontale “*possa essere utilizzat[o] per fattispecie di aiuti alle imprese*”, mettendo in risalto in particolare che “*in questa prospettiva, è evidente come le imprese (e gli eventuali aiuti alle stesse) nulla abbiano a che fare con il fenomeno della sussidiarietà orizzontale*”: *escludendo così che possa rappresentare un’espressione di sussidiarietà orizzontale quella sorta di convergenza fra interessi dei soggetti imprenditoriali privati e interessi degli enti locali, e nel contempo allontanando il rischio opportunamente sottolineato in dottrina- che imprese for profit “approfittino” indebitamente di esenzioni, riduzioni, agevolazioni e detrazioni che andrebbero applicate solo a chi persegue finalità sociali di solidarietà (che in tal modo solleva le istituzioni pubbliche dai suoi carichi)* (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 7 giugno 2016, n. 313; Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione 11 gennaio 2016, n. 12).

¹⁶⁰ Sempre secondo la giurisprudenza contabile: “*e del resto, pur non ignorando la differenza tra impresa e operatore economico, ai fini del Codice dei contratti (ma sottolineando che in ogni caso la seconda definizione ricomprende in sé la prima (...), la Sezione non può esimersi dal sottolineare il rischio dell’elusione delle regole di evidenza pubblica e dell’obbligo del confronto concorrenziale (sentenza della Corte di Giustizia 12 luglio 2001, in causa C.-399/98) ove queste misure fossero utilizzabili da parte delle imprese. Come noto, infatti, il codice dei contratti impone alle “amministrazioni aggiudicatrici” (...) “con esclusione delle sole ipotesi tassativamente previste in via d’eccezione, di osservare le regole della c.d. evidenza pubblica per la conclusione di contratti aventi per oggetto l’acquisizione di servizi, prodotti, lavori e opere”* (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 313/2016 cit.).

Dunque, con l'atto generale l'amministrazione dovrà individuare: le procedure di approvazione del progetto, le modalità di esecuzione e di controllo del contratto, le modalità per l'esercizio del diritto di prelazione (per le ipotesi di cui all comma 1, lett. a) dell'articolo 201) e la natura e la misura degli incentivi fiscali¹⁶¹.

Ne consegue che la concreta operatività dell'istituto rimane ancorata – così come nella precedente normativa – all'adozione di una copiosa regolamentazione affidata agli enti locali, suscettibile non solo di provocare difficoltà di coordinamento reciproco, ma soprattutto difetti di raccordo con le specifiche discipline settoriali (si pensi ad esempio a quella in ambito urbanistico¹⁶²).

Si tratta di implicazioni che allo stato costituiscono ancora elementi di debolezza dell'istituto, idonei a minarne la concreta operatività e implementazione.

1.6.4 I contratti di *global service*

Con il contratto di servizi globali¹⁶³ - ora espressamente disciplinato all'interno della Parte VI del libro IV del Codice (articoli 203-208) - l'amministrazione affida all'operatore economico

¹⁶¹ Circa la determinazione su quali siano le agevolazioni fiscali che possono rientrare nei contratti di partenariato sociale, la giurisprudenza ha escluso che vi possano rientrare debiti fiscali pregressi in quanto si assisterebbe a “*sperquazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi*”, con pregiudizio per il rispetto del principio di uguaglianza, di cui all'articolo 3 della Costituzione (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 313/2016 cit.). Possono, invece, formare oggetto del contratto di partenariato sociale le compensazioni di entrate extra-tributarie; ciò in forza dell'autonomia contrattuale della p.a. (*ex art. 1, co. 1-bis l. n. 241/1990*) che ben può essere diretta a regolare fattispecie convenzionali che ipotizzano la compensazione di entrate extra-tributarie come remunerazione per attività socialmente utili (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 17 giugno 2016, n. 225).

¹⁶² Sul punto, attenta dottrina ha evidenziato come la scarna disciplina dettata (ora) dall'articolo 201 pone il problema del necessario raccordo con la disciplina urbanistica, soprattutto qualora le attività di recupero, riuso ed efficientamento di beni pubblici potrebbero comportare un cambio di destinazione di uso delle opere, suscettibili di comportare modifiche al piano urbanistico (V. Manzetti, *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione in Cammino*, 2018, 12 ss.).

¹⁶³ Tale figura contrattuale nasce nell'ordinamento anglosassone dove è sorta per gestire e valorizzare cespiti immobiliari privati. Progressivamente, tale tipologia contrattuale è diventata uno strumento giuridico funzionale ad una gestione programmata delle manutenzioni del patrimonio immobiliare pubblico, per poi estendersi ad interventi manutentivi di altre tipologie di beni ed all'espletamento dei correlati servizi che il committente pubblico è tenuto ad individuare nella fase di definizione degli obiettivi. Il d.lgs. n. 36/2023 conferisce ai contratti di *global service* una nuova dimensione sistematica. Invero, prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, l'istituto era disciplinato solo da fonti regolamentari. Il riferimento è alla norma UNI 10685:1998

un complesso variegato di prestazioni necessarie per il compimento, la gestione, la manutenzione, il finanziamento di un'opera o di un servizio e funzionali al miglior perseguimento del risultato amministrativo¹⁶⁴.

Si tratta, dunque, di un contratto complesso contrassegnato dall'esistenza di una causa unica che avvince le varie prestazioni tra loro interdipendenti e tendenti al raggiungimento di un risultato economico e giuridico unitario¹⁶⁵. Tale unicità di risultato consente (almeno in parte) di definire anche il prezzo che l'amministrazione è tenuta a corrispondere al privato per le prestazioni dallo stesso fornite.

L'articolo 205 del Codice disciplina la procedura di scelta del contraente generale che prende avvio in seguito alla pubblicazione di un bando di gara avente ad oggetto un progetto di fattibilità tecnico-economica. L'articolo consente all'ente concedente una modulazione discrezionale del numero degli operatori da invitare senza individuare un numero minimo di concorrenti da invitare¹⁶⁶ che, comunque, deve tenere conto non solo dell'opera realizzanda, ma

(Manutenzione – Criteri per la formazione di un contratto basato sui risultati) successivamente sostituita da UNI 10685/2007 che definisce global service quel “*contratto basato sui risultati, che comprende una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione, con piena responsabilità dei risultati da parte dell'assuntore*”. Dunque, il concetto di risultato era già insito in tale negozio, prima della sua espressa positivizzazione ad opera dell'articolo 1 del d.lgs. n. 36/2023. In tema, si veda anche il comunicato dell'A.V.C.P. del 22 ottobre 2002 che aveva individuato il fondamento normativo dei contratti cc.dd. di “global service” negli articoli 11 e 1322 c.c. e nel considerando 16 della direttiva CE 92/50.

¹⁶⁴ L'eterogeneità delle prestazioni affidate con piena responsabilità dei risultati in capo all'operatore aveva portato parte della giurisprudenza ad assimilarlo ad un contratto di appalto misto di lavori, servizi e forniture. Sul punto, si v. T.a.r. Campania, Napoli, sez. I, 19 marzo 2014, n. 1586: “è noto che il contratto di global service, di derivazione anglosassone, si è via via diffuso, anche nel campo pubblicistico, quale figura negoziale attraverso la quale si affidano ad un unico soggetto tutte le attività di gestione e manutenzione di rilevanti patrimoni immobiliari. (...) Tale complessa attività, partendo dalla conoscenza dei beni e dalla valutazione del relativo stato di conservazione, assicurate attraverso visite periodiche ed un costante monitoraggio preventivo, passa attraverso la pianificazione e progettazione degli interventi e la gestione informatizzata dei dati e delle comunicazioni, per arrivare fino all'esecuzione dei lavori necessari per prevenire i rischi ed eliminare le anomalie e i guasti. In tale prospettiva, la norma UNI 10685/1998 definisce global service quel “contratto basato sui risultati, che comprende una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione, con piena responsabilità dei risultati da parte dell'Assuntore”. È proprio tale obbligo di risultato che ne consente l'assimilazione al contratto di appalto (...), quale particolare tipologia di contratto misto, ex art. 15 del D. Lgs. n. 163/2006, con prevalenza funzionale dei servizi e/o forniture rispetto ai lavori” (nello stesso senso anche Cons. Stato, sez. VI, 6 luglio 2006, n. 4292).

¹⁶⁵ Proprio l'unicità del risultato consente di verificare se nel caso specifico si sia operato tramite un'indebita frammentazione ovvero accorpamento delle prestazioni (Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2017, n. 6087). Nello stesso senso, la dottrina ha rilevato l'importanza da dare all'aspetto qualitativo delle prestazioni che devono essere condotte sotto una regia globale comune, M. Cammelli, *Gli appalti pubblici di servizi e le società a partecipazione pubblica*, in F. Mastragostino (a cura di), *Appalti pubblici di servizi e concessioni di servizio pubblico*, Padova, 1998, 46.

¹⁶⁶ Nel d.lgs. n. 50/2016, l'articolo 195, co. 3 imponeva il numero minimo di cinque concorrenti “se esistono in tale numero soggetti qualificati”.

anche del mercato di riferimento cui il bando si rivolge. La commessa viene affidata all'offerta economicamente più vantaggiosa individuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti criteri: a) “*il valore tecnico ed estetico delle varianti*” (da intendersi in questo caso come proposte migliorative del progetto di fattibilità posto a base di gara); b) “*l'incremento del valore di prefinanziamento di cui l'offerente si farebbe carico*”; c) “*ogni altro elemento idoneo al miglior perseguimento del risultato amministrativo dedotto in contratto*”. Per tutti gli aspetti della procedura non disciplinati dall'articolo 205, la norma rinvia alle previsioni del Libro II, Parte IV (articoli 70-76) e per i settori speciali alle previsioni di cui al Libro III (articoli 141-173).

Il Codice delimita il perimetro soggettivo dei partecipanti alla procedura di gara ai soli operatori che possiedono le caratteristiche e la qualificazione¹⁶⁷ di contraente generale¹⁶⁸, di cui ai successivi articoli 204-207¹⁶⁹.

Ai sensi dell'articolo 204, co. 1, il *general contractor* viene individuato dall'amministrazione quale affidatario di opere pubbliche strategiche estremamente complesse, di importo non inferiore a 100 milioni di euro. Le attività affidate al contraente generale sono variegata e interconnesse, comportando l'affidamento di diversi compiti che vanno: dalla redazione del

¹⁶⁷ L'articolo 207, co. 1 individua il contraente generale in “*una società avente per oggetto l'esercizio di una attività commerciale o una società cooperativa, o un consorzio di cooperative di produzione e lavoro previsti dalla legge 25 giugno 1909, n. 422 e dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, oppure un consorzio stabile come definito dal presente codice: a) in possesso dei requisiti professionali, patrimoniali e finanziari di cui al comma 2; b) per il quale non ricorrono i motivi di esclusione di cui all'articolo agli articoli 94, 95, 96, 97 e 98*”. Per quanto concerne i requisiti di qualificazione in capo al contraente generale, essi trovano ora disciplina nella Parte VI dell'allegato II.12 al Codice (artt. 41-46). Valga, inoltre, precisare che in forza dell'articolo 23, co. 4, primo periodo dell'allegato II.12 anche i terzi affidatari dei lavori da parte del contraente generale devono possedere la qualificazione corrispondente alla categoria e classifica di importo affidato.

¹⁶⁸ L'istituto del contraente generale nasce nell'ordinamento anglosassone in relazione alla realizzazione di opere di notevole dimensione. L'istituto – ora disciplinato dagli articoli 204 e ss. del d.lgs. n. 36/2023 – era prima codificato all'articolo 194 e ss. del d.lgs. n. 50/2016 e, ancora prima, dall'articolo 176 del d.lgs. n. 163/2006. Sull'istituto, si v. in dottrina A. Mascolini, *L'affidamento a contraente generale*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2004, n.4, p. 491 e ss.; M.C. Lepore, *Promotore e contraente generale delle infrastrutture strategiche*, in M. Sanino, *Commento al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, Milano, 2006; C. Pluchino, *Project financing e general contractor alla luce delle modifiche apportate dal terzo decreto correttivo n. 152/2008*, Roma, 2008; M. Sancetta, *Il contraente generale: clamori di novità e pragmatismo delle scelte legislative*, in *Riv. Corte conti*, 2005, 2, p. 218; R. Damonte-D. Galli, *Il general contractor*, Milano, 2005; A. De Luca Picione, *La figura del general contractor nella Legge obiettivo, alcuni spunti di riflessione*, in *Riv. amm. appalti*, 2, 2005, p. 103 ss.; F. Pascucci-R. Tomei, *Osservazioni in tema di “general contractor”*, in *Riv. trim. appalti*, 2005, p. 45; G. Fidone, *Il contraente generale*, in *Riv. giur. ed.*, 2004, p. 219; V. Farina, *L'affidamento a contraente generale. Operazione economica. Attività. Procedimento*, Napoli, 2007.

¹⁶⁹ Art. 202, co. 2 del d.lgs. n. 36/2023: “*i contratti di affidamento di servizi globali possono essere sottoscritti solo da un operatore economico in possesso della specifica qualificazione prevista dall'articolo 207, oltre che dei requisiti generali per la partecipazione alle procedure di affidamento*”.

progetto esecutivo e relativa approvazione alla redazione di varianti (articolo 204, co. 3, lett. a) e comma 5); dal prefinanziamento (totale o parziale) dell'opera (comma 3, lett. b) allo svolgimento delle attività espropriative (comma 4, lett. a) e alla selezione dei soggetti a cui affidare la gestione dell'opera (comma 4, lett. b) ¹⁷⁰.

I rapporti tra ente concedente e contraente generale sono regolati dalle previsioni del bando di gara e del contratto¹⁷¹ che devono contenere:

- a) i criteri di determinazione e riduzione del corrispettivo in dipendenza del risultato ottenuto dal contraente e alle prestazioni rese;
- b) le modalità e i tempi di pagamento del corrispettivo che in ogni caso può avvenire *“dopo il collaudo per la parte relativa ai lavori realizzati con anticipazione”*;
- c) le risorse apportate dal contraente generale per assicurare il prefinanziamento della quota di valore dell'opera¹⁷²;
- d) *“i modi di attribuzione alle parti degli eventuali oneri sopravvenuti, incidenti sul corrispettivo e derivanti da disposizioni normative o da provvedimenti di altre autorità”*¹⁷³;
- e) *“le misure idonee a prevenire tentativi di infiltrazione e condizionamento mafiosi e i relativi costi, non sottoposti a ribasso d'asta”*.

La fase esecutiva è disciplinata dal solo articolo 206 che concerne i controlli in fase di collaudo dell'infrastruttura realizzata dal contraente generale. Tale attività viene affidata all'ente

¹⁷⁰ Ecco, dunque, che il contraente generale – unificando su di sé competenze specifiche e variegate – consente di rendere quantomeno più probabile il compimento di opere di significativo e rilevante impatto, la cui realizzazione non sarebbe possibile ricorrendo alle ordinarie procedure di selezione dei contraenti.

¹⁷¹ Si ricorda che per tutti gli aspetti non disciplinati dalla normativa di gara, trovano applicazione le previsioni in materia di concessioni di cui ai Titoli II, III e IV della Parte II del Libro IV (articolo 174, co. 3, secondo periodo).

¹⁷² Detto obbligo si pone in linea con quanto previsto dal successivo comma 14 dell'articolo 204 ai sensi del quale: *“il bando e il contratto determinano la quota di valore dell'opera che deve essere realizzata con anticipazione di risorse del contraente generale. Il contraente generale o la società di scopo, per finanziare tale quota, possono emettere obbligazioni, previa autorizzazione degli organi di vigilanza, anche in deroga ai limiti previsti dall'articolo 2412 del codice civile. L'ente concedente garantisce il pagamento delle obbligazioni emesse, nei limiti del proprio debito verso il contraente generale, nei modi stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”*.

¹⁷³ Si definisce così a propri su quale parte contrattuale debba gravare l'alea di tali eventi futuri e incerti derivanti da disposizione normative o da provvedimenti di altre autorità, contestualmente ampliando il rischio di impresa in capo al contraente generale. Tuttavia, valga evidenziare che rimangono in capo al soggetto pubblico i maggiori costi da sostenere in caso di modifiche progettuali dallo stesso richieste che si dovessero rendere necessarie per *vis maior* o *factum principis* (articolo 204, co. 7). Pertanto, in tale eventualità, gli oneri relativi non possono essere quelli gravanti sull'operatore economico, ai sensi del comma 6, lett. d).

concedente che, a sua volta, nomina il collaudatore ovvero la commissione di collaudo¹⁷⁴ per le opere di maggiore complessità.

Per tutti gli altri profili concernenti tale fase, trovano applicazione le previsioni in materia di concessione, in forza della previsione di cui all'articolo 174, co. 3, secondo periodo del d.lgs. n. 36/2023¹⁷⁵. In ogni caso, rimangono in capo al soggetto pubblico i poteri di vigilanza¹⁷⁶ sulla corretta esecuzione dell'opera anche con riguardo alla rispondenza delle stessa al risultato prefissato, potendo il soggetto aggiudicatore anche apportare modificazioni ovvero varianti.

1.7 I diversi arresti giurisprudenziali in materia di partenariato pubblico privato e *project financing*

La giurisprudenza amministrativa ha affrontato numerose questioni interpretative legate al partenariato pubblico privato, quasi esclusivamente incentrate sull'istituto della finanza di progetto.

In materia, costituiscono oramai principi consolidati: a) l'unicità del procedimento nonostante lo stesso, come visto, sia composto da diverse fasi¹⁷⁷; b) l'immediata lesività e il conseguente onere di impugnazione del provvedimento di valutazione negativa della fattibilità della

¹⁷⁴ L'ente concedente, ai sensi dell'articolo 206, co. 2, può autorizzare le commissioni di collaudo ad avvalersi di affidatari di servizi di supporto e indagini specialistiche che non dovranno aver avuto rapporti di collegamento con chi abbia in qualsiasi modo operato per la realizzazione dell'infrastruttura.

¹⁷⁵ Articolo 174, co. 3, secondo periodo: "*l'affidamento e l'esecuzione dei relativi contratti [n.d.r. di partenariato pubblico-privato] sono disciplinati dalle disposizioni di cui ai Titoli II, III e IV della Parte II*". Si segnala anche la possibilità per il contraente generale di eseguire le prestazioni dedotte in contratto mediante apposita società di scopo, di cui all'articolo 194 del Codice (art. 204, co. 11).

¹⁷⁶ In linea con tale previsione, si pone l'attribuzione al soggetto concedente della nomina del direttore dei lavori e del collaudatore (cfr. articolo 15, co. 8 d.lgs. n. 36/2023).

¹⁷⁷ Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 2023, n. 5184: "*la struttura complessa della procedura di project financing che, secondo la costante giurisprudenza, enuclea invero due serie procedurali strutturalmente autonome ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale, la prima di selezione del progetto di pubblico interesse e la seconda di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità. La seconda serie, più precisamente, è distinta nelle subfasi di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione*".

proposta¹⁷⁸; c) l'amplia discrezionalità¹⁷⁹ riconosciuta all'amministrazione pubblica nella valutazione della proposta¹⁸⁰.

¹⁷⁸ T.a.r. Lombardia, Milano, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 52: “l'atto con il quale la stazione appaltante conclude la prima fase del procedimento di finanza di progetto, ossia il sub procedimento volto alla selezione di una proposta da porre a base della successiva fase dell'evidenza pubblica, deve essere immediatamente impugnato dall'operatore economico che ha presentato una proposta concorrente, il cui interesse di conseguire la concessione sulla base del proprio progetto viene direttamente leso dalla dichiarazione della sua proposta come non rispondente al pubblico interesse”.

¹⁷⁹ Tale ultimo aspetto non sembra essere stato ridimensionato a seguito dell'integrale sostituzione dell'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 ad opera dell'articolo 57 del d.lgs. n. 209/2024. Invero, la novella normativa ha introdotto un nuovo schema procedimentale più chiaro e dettagliato circa le tempistiche e gli adempimenti in capo alle parti senza, tuttavia, obliterare o modificare la scelta discrezionale della p.a. che deve essere effettuata sempre e comunque a seguito di apposito confronto comparativo tra le proposte presentate dagli operatori sulla base “dei principi di cui al Libro I, Parte I, Titolo I (...) [e] sulla base di criteri che tengano conto della fattibilità delle proposte e della corrispondenza dei progetti e dei relativi piani economici e finanziari ai fabbisogni dell'ente concedente”. In ogni caso, secondo la giurisprudenza la scelta del promotore non costituisce un modulo di confronto concorrenziale “sottoposto al principio delle procedure di evidenza pubblica, quanto uno strumento tramite il quale l'amministrazione definisce di concerto con il privato un obiettivo di interesse pubblico da realizzare; ciò appare tanto più vero ove si consideri che l'amministrazione, anche una volta dichiarata di pubblico interesse la proposta del privato e individuato il promotore, non è tenuta a dare corso alla procedura di gara per l'affidamento della concessione (...) Ne discende che alla fase di scelta del proponente non si attaglia la predeterminazione dei criteri di valutazione, presupponente quanto meno la esatta definizione dell'oggetto del procedimento e dunque della proposta. Giova al riguardo considerare che, per costante giurisprudenza (...), l'art. 12 della legge n. 241 del 1990 riveste carattere di principio generale dell'ordinamento e in particolare della materia che governa i contributi pubblici, la cui attribuzione deve essere presidiata da norme programmatiche che definiscano un livello minimo delle attività da finanziare. Proprio in tale prospettiva appare evidente che la predeterminazione implica che siano stabilite le attività da finanziare, e che dunque il metro di valutazione delle sovvenzioni (generalmente intese) presuppone un contesto di riferimento assai più definito rispetto a quello che è configurabile nel caso di presentazione, ad iniziativa del privato, di una proposta di project financing” (Cons. Stato, sez. V, n. 5184/2023 cit.; T.a.r. Friulia-Venezia-giulia, sez. I, 2 gennaio 2023, n. 1; Cons. Stato, sez. V, 23 novembre 2018, n. 6633; *Id.*, sez. III, 2 agosto 2017, n. 3872; sez. V, 23 marzo 2015, n. 1552; sez. III, 20 marzo 2014, n. 1365).

¹⁸⁰ T.a.r. Sicilia, Palermo, sez. I, 11 luglio 2024, n. 2202: “Lo svolgimento della procedura del cosiddetto project financing, o finanza di progetto, ha natura tipicamente discrezionale, potendo sempre l'Amministrazione, anche dopo aver dichiarato di pubblico interesse una proposta di realizzazione di lavori pubblici ed individuato il promotore privato, decidere di non dar corso all'ulteriore fase della procedura per l'affidamento della concessione, se non più rispondente agli obiettivi inizialmente posti dall'Ente alla base del project financing, salvo i casi di irragionevolezza manifesta, carenza di motivazione o travisamento dei fatti. Da ciò discende che, anche a seguito della dichiarazione di pubblico interesse della proposta, il promotore non può vantare alcun diritto all'indizione della procedura, essendo titolare di una mera aspettativa al completamento della procedura che, come tale, non può essere azionata davanti al Giudice Amministrativo, in presenza di scelte discrezionali ed insindacabili dell'Amministrazione circa l'opportunità di contrarre sulla base della medesima proposta, salvo come chiarito i casi, nella fattispecie concreta non rinvenuti né adeguatamente dedotti, di manifesta irragionevolezza” (nello stesso senso T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 4 giugno 2024, n. 11377; *Id.*, sez. IV, 14 novembre 2023, n. 16955). Invero, nel settore della contrattualistica pubblica, la responsabilità precontrattuale della p.a. (derivante dalla violazione dei canoni di correttezza e buona fede) postula che “il concorrente abbia maturato un ragionevole affidamento nella stipula del contratto, da valutare in relazione al grado di sviluppo della procedura, e che questo affidamento non sia a sua volta inficiato da colpa” (Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 2023, n. 9298;); nella procedura di project financing tale fase precontrattuale inizia solo dopo l'espletamento della gara nella quale le parti contraenti possono essere chiamate a rispondere ad eventuali scorrettezze reciproche (Cons. Stato, sez. V, 24 agosto 2023, n. 7930).

Sempre con riguardo alla finanza di progetto, meritevole di richiamo è la recente ordinanza del Consiglio di Stato del 25 novembre 2024, n. 9449 con cui il Collegio ha rimesso alla Corte di Giustizia la seguente questione pregiudiziale: “*se i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi di cui agli artt. 49 e 56 Tfeue, nonché la direttiva n. 2014/23/UE, interpretati alla luce dei principi di proporzionalità, buona amministrazione ed efficienza, e l’art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, per il caso in cui la Corte lo ritenga applicabile, osti alla disciplina nazionale della prelazione, contenuta nell’art. 183 comma 15 d.lgs. n. 50/2016*”¹⁸¹.

Il dubbio esegetico del Consiglio di Stato trae origine dalla mancata previsione del diritto di prelazione nella disciplina eurounitaria (i.e. direttiva UE 23/2014); da ciò si potrebbe dedurre, secondo il g.a., che la direttiva osti alla previsione di una clausola di prelazione in una gara ad evidenza pubblica per l’affidamento di un contratto di concessione¹⁸².

Nondimeno, rileva il giudice amministrativo, nell’ordinamento europeo si rinvencono diverse previsioni¹⁸³ che rendono la procedura di gara maggiormente flessibile, non escludendo, in linea

¹⁸¹ Tale rinvio pregiudiziale segue la precedente ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato, sez. V, n. 5615 del 7 giugno 2023 dal seguente tenore: “*se l’art. 184, comma 15, del d.lgs. n. 50 del 2016 è contrario al diritto UE e in particolare ai principi di pubblicità, imparzialità e non discriminazione contenuti sia nel Trattato che nei principi UE, propri di tutte le procedure comparative, laddove interpretato così da consentire trattamenti discriminatori in una procedura di attribuzione del diritto di prelazione, senza predefinitone dei criteri e comunque senza comunicazione dei medesimi a tutti i concorrenti ma solo ad alcuni di essi, quanto meno al decorso dei tre mesi di urgenza previsti da tale articolo*”. La CGUE ha dichiarato, con ordinanza del 12 dicembre 2023 (C-407/23), manifestamente irricevibile la domanda pregiudiziale del giudice amministrativo per la mancata sufficiente illustrazione del contesto di fatto e di diritto della controversia oggetto del procedimento, delle ragioni sottese all’individuazione delle disposizioni del diritto UE di cui il giudice nazionale chiede l’interpretazione, del collegamento che esso stabilisce tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia nonché all’esistenza di un interesse transfrontaliero certo in materia di concessioni di servizi.

¹⁸² Secondo il Consiglio di Stato “*la clausola di prelazione, infatti, pur assicurando lo svolgimento di una gara, è idonea a sovvertirne l’esito se il promotore la esercita: il proponente che non risulti aggiudicatario secondo le regole di gara, se adegua la sua proposta a quella individuata come migliore, diviene egli stesso aggiudicatario. La prelazione produce quindi effetti sulla parità di trattamento che informa le gare pubbliche, mettendone in discussione l’essenza*”.

¹⁸³ A tal fine, il Consiglio di Stato richiama le seguenti previsioni della direttiva 2014/23 UE: a) il considerando n. 68 che individua nella trasparenza e nel rispetto delle informazioni diffuse il punto di equilibrio tra flessibilità della procedura di gara e parità di trattamento; b) il combinato disposto degli articoli 3 e 30 della direttiva che sanciscono la rilevanza della comunicazione non discriminatoria delle “*informazioni che possono avvantaggiare determinati candidati o offerenti rispetto ad altri*” ai fini del rispetto del principio di parità di trattamento tra operatori; c) l’articolo 41, par. 3, comma 2, della direttiva ai sensi del quale: “*se l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore riceve un’offerta che propone una soluzione innovativa con un livello straordinario di prestazioni funzionali che non avrebbe potuto essere prevista da un’amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore diligente, l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore può, in via eccezionale, modificare l’ordine dei criteri di aggiudicazione per tenere conto di tale soluzione innovativa. In tal caso, l’amministrazione*

di principio, la legittimità dell'istituto della prelazione. Del resto, rileva il Consiglio di Stato, l'istituto della prelazione costituisce attuazione dei principi di sussidiarietà orizzontale (di cui all'articolo 118 Cost.), efficienza e sana gestione finanziaria (articolo 310, par. 5 T.F.U.E.); pertanto, indirizza l'attività amministrativa verso settori e attività che possono rendere più efficace, in termini di tempo e risorse, la realizzazione degli interessi pubblici e, al contempo, promuovere l'acquisizione di nuove conoscenze per la p.a.¹⁸⁵.

Il quesito esegetico sollevato dal g.a.– che non ha ancora ricevuto riscontro da parte della C.G.U.E. – è di grande attualità atteso che l'istituto non è stato espunto dalla nuova disciplina che, anzi, ne ha disciplinato con maggiore dettaglio il procedimento¹⁸⁶.

Ma la finanza di progetto anima la giurisprudenza anche con riguardo ad ulteriori e distinte questioni.

In tema, si segnalano diverse pronunce sull'obbligo per la p.a. di valutare la fattibilità delle proposte di *project financing* presentate dai privati.

aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore informa tutti gli offerenti in merito alla modifica dell'ordine di importanza ed emette un nuovo invito a presentare offerte. (...) Se i criteri di aggiudicazione sono stati pubblicati al momento della pubblicazione del bando di concessione, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore pubblica un nuovo bando di concessione".

¹⁸⁵ Nondimeno, rileva il giudice amministrativo l'istituto "potrebbe non risultare [idoneo] a conseguire lo scopo o comunque potrebbe non essere [proporzionato]. Si possono infatti ipotizzare sistemi che, pur premiando l'iniziativa, nondimeno producano effetti meno incisivi per la gara (senza quindi assicurare necessariamente allo stesso il risultato). A titolo esemplificativo si prefigura la possibilità di valorizzare l'iniziativa del promotore con l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo o utilizzando moduli procedurali flessibili: il dialogo competitivo e la procedura competitiva con negoziazione sono utili proprio nei casi in cui le amministrazioni non sono in grado di predeterminare le modalità per soddisfare le loro esigenze o di valutare ciò che il mercato può offrire in termini di soluzioni tecniche, finanziarie o giuridiche".

¹⁸⁶ Sul punto, si rinvia alla nota n. 110.

La giurisprudenza¹⁸⁷ – pur circoscrivendo, come visto, i confini della responsabilità precontrattuale della p.a.¹⁸⁸ – ha più volte censurato l’inerzia dell’amministrazione che ometta di dar corso all’ulteriore attività procedimentale inerente l’approvazione definitiva del progetto di fattibilità tecnica ed economica, oggetto di proposta di *project financing*.

Altre decisioni del giudice amministrativo hanno affrontato, infine, aspetti più specifici legati alla rilevanza della documentazione da allegare alla proposta di *project financing* da parte del privato¹⁸⁹. Per quanto concerne la bozza di convenzione, il g.a. ha rilevato come la sua allegazione nell’offerta tecnica costituisca adempimento necessario¹⁹⁰, non sanabile mediante soccorso istruttorio.

¹⁸⁷ T.a.r. Calabria, Reggio-Calabria, sez. I, 28 ottobre 2022, n. 703: “È illegittima l’inerzia dell’amministrazione che ometta di dar corso all’ulteriore attività procedimentale inerente l’approvazione definitiva del progetto di fattibilità tecnica ed economica oggetto di proposta di *project financing* presentata, essendosi, di contro, limitata, in violazione della disciplina dettata dal comma 15 dell’art. 183 d.lg. n. 50/2016, alla sola valutazione, con adozione di specifica delibera, di pubblico interesse della proposta medesima. Nella specie, il comune, a fronte dei solleciti e della diffida presentati dalla società interessata per chiedere la prosecuzione del procedimento con indizione della gara e contestuale riconoscimento in suo favore del diritto di prelazione per la realizzazione dell’opera, avrebbe dovuto determinarsi espressamente, o dando corso alla procedura con l’adozione di tutti gli incumbenti istruttori necessari o, al contrario, nel caso fosse frattanto maturato un ripensamento sull’utilità pubblica dell’opera o sulle modalità prescelte per la relativa realizzazione, revocando espressamente la determinazione di avvio del procedimento”.

¹⁸⁸ Sui limiti alla configurabilità della responsabilità precontrattuale dell’amministrazione, si rinvia alla nota 180.

¹⁸⁹ Si ricorda che, ai sensi dell’articolo 193, co. 3, secondo periodo del d.lgs. n. 36/2023 (come novellato dall’articolo 57 del d.lgs. n. 209/2024) la proposta relativa alla realizzazione in concessione di lavori o servizi deve contenere i seguenti documenti: a) il progetto di fattibilità; b) la bozza di convenzione; c) il piano economico finanziario asseverato; d) la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione e l’indicazione dei requisiti del promotore.

¹⁹⁰ Cons. Stato, sez. III, 11 dicembre 2023, n. 10679: “la bozza [n.d.r. di convenzione] «costituisce lo strumento negoziale avente la funzione di prestabilire gli impegni contrattuali reciprocamente assunti dalle parti sulla base del progetto tecnico e del piano economico-finanziario, ai quali è affidata la regolamentazione del rapporto con l’operatore economico in caso di aggiudicazione»; (...) lo stesso art. 183, comma 9, del codice dei contratti pubblici [ora articolo 193, co. 3, terzo periodo del d.lgs. n. 36/2023] (...) dispone che «le offerte devono contenere un progetto definitivo, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato (...) nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto». (...) Si tratta, dunque, di una componente essenziale dell’offerta tecnica, per come espressamente previsto (...) dallo stesso citato art. 183, comma 9, del codice dei contratti pubblici. La previsione normativa (...) rispon[d]e, del resto, all’esigenza evidentemente fondamentale di segnalare la piena conoscenza e l’accettazione, da parte dell’offerente, della preregolamentazione degli impegni contrattuali (...). L’essenzialità di tale documentazione, dunque, esclude l’attivabilità sia del soccorso istruttorio (...) che di quello procedimentale” (nello stesso senso anche Cons. Stato, sez. V, 9 gennaio 2023, n. 290; *Id.*, 8 luglio 2022, n. 5720).

Parimenti, la mancata o incompleta allegazione del piano economico finanziario – attesa la sua funzione di dimostrare la concreta capacità del concorrente di eseguire correttamente la prestazione per l'intero arco temporale prescelto attraverso la responsabile prospettazione di un equilibrio economico¹⁹¹ – non può che essere assimilabile ad un'ipotesi di carenza della documentazione che compone l'offerta tecnica ed economica, non passibile di soccorso istruttorio¹⁹².

¹⁹¹ Cons. Stato, sez. IV, 23 febbraio 2023, n. 1867; *Id.*, sez. V, 30 gennaio 2023, n. 1042; T.a.r. Puglia, Lecce, sez. III, 4 maggio 2022, n. 701.

¹⁹² Cons. Stato, sez. III, 12 ottobre 2020, n. 6042: “*le carenze formali e contenutistiche del PEF, della proposta tecnica e della bozza di convenzione (...) rendono tali documenti privi degli elementi minimi ai fini della valutazione della proposta sotto i profili della corrispondenza all'interesse pubblico, della sostenibilità economica e finanziaria e della fattibilità tecnica. Peraltro, ove si consideri che, ai sensi dell'art. 183, comma 9, d.lvo n. 50/2016 “le offerte devono contenere un progetto definitivo, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966”, non può non rilevarsi che la mancanza nel PEF presentato dalla parte appellante di una valida asseverazione, nei termini prescritti dalla norma citata, induce ad assimilare la fattispecie a quella della mancata presentazione del documento medesimo, ovvero ad una ipotesi di carenza e non di irregolarità/incompletezza del documento medesimo, al cui superamento non si ataglia l'invocato istituto del cd. soccorso istruttorio”.*

Capitolo 2

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e partenariato pubblico privato: uno scenario evolutivo

2.1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: struttura e dinamica degli investimenti

La crisi causata dallo scoppio della pandemia da *Covid-19* ha provocato gravi perturbazioni alle attività economiche di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea che si sono tradotte in un forte calo del prodotto interno lordo e in un significativo impatto sull'occupazione, le condizioni sociali, la povertà e le diseguglianze.

Ciò ha imposto l'attivazione di un programma di interventi di sostegno economico e sociale che riparasse i danni causati dalla crisi pandemica e assicurasse, al contempo, una ripresa sostenibile e resiliente tramite la creazione di nuovi posti di lavoro, il sostegno all'inclusione sociale e la promozione delle priorità verdi¹⁹³ e digitali¹⁹⁴ dell'Unione Europea.

¹⁹³ In data 11 dicembre 2019, la Commissione europea ha adottato il *Green Deal* Europeo (comunicazione (2019) 640, Bruxelles, 11 dicembre 2019) che consiste in un pacchetto di iniziative strategiche che mirano ad attuare la transizione verde dell'Unione Europea con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica nel 2050. L'intervento – che costituisce la risposta europea all'Accordo di Parigi sul clima (siglato da 197 Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici) - sottolinea la necessità che il percorso di sostenibilità debba riguardare tutti i settori dell'economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali (comunicazione (2019) 640, par. 2.1, pag. 2).

¹⁹⁴ L'innovazione digitale costituisce dal 2010 (anno in cui la Commissione UE, con la comunicazione del 19 maggio 2010, ha istituito l'agenda digitale europea come una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020) un obiettivo essenziale per l'Unione Europea suscettibile di implementare l'intervento dell'UE in diversi settori di intervento: concorrenza, commercio, reti transeuropee, ricerca, energia, creazione del mercato unico, libera circolazione delle merci, circolazione di persone e servizi, istruzione e cultura. Con la comunicazione del 9 marzo 2021 recante “*Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*”, la Commissione ha delineato quattro obiettivi da raggiungere entro il 2030: a) acquisizione da parte di almeno l'80 % degli adulti di competenze digitali di base; b) impiego da parte di almeno il 75 % di servizi di *cloud computing*, megadati e IA; c) raggiungimento da parte di oltre il 90 % delle piccole e medie imprese dell'UE di un livello base di intensità digitale; d) copertura per tutte le famiglie europee di una rete *gigabit* e tutte le zone abitate dal 5G; e) produzione di semiconduttori sostenibili e all'avanguardia in Europa che dovrebbe rappresentare il 20 % della produzione mondiale; f) installazione di 10.000,00 nodi periferici climaticamente neutri e altamente sicuri; g) disponibilità *online* di tutti i principali servizi pubblici; h) pieno accesso da parte di tutti i cittadini alle proprie cartelle cliniche elettroniche; i) utilizzo da parte dell'80 % dei cittadini di una forma di identità elettronica.

L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con l'adozione programma denominato "Next Generation UE"¹⁹⁵. Il suddetto programma, di durata quinquennale (2021-2026), costituisce uno strumento temporaneo per la ripresa economica con una dotazione finanziaria complessiva pari a 750 miliardi di euro¹⁹⁶, di cui la componente principale è costituita da un programma di finanziamento della ripresa e resilienza economica e sociale¹⁹⁷.

L'Italia è stata la principale beneficiaria del principale pacchetto di intervento del *NextGenEU*: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza¹⁹⁸ che ha assicurato risorse per complessivi 191,5 miliardi di euro¹⁹⁹ da impiegare nel periodo 2021-2026.

In data 30 aprile 2021, l'Italia ha presentato il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²⁰⁰ approvato con decisione del Consiglio dell'UE in data 13 luglio 2021.

¹⁹⁵ Il programma è stato introdotto dal regolamento (UE) n. 2094/2020 del 14 dicembre 2020 che ha istituito uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la crisi Covid-19.

¹⁹⁶ Regolamento UE 2020/2094, art. 2: "lo strumento è finanziato fino a un importo di 750 000 milioni di EUR a prezzi del 2018 sulla base del potere conferito all'articolo 5 della decisione sulle risorse proprie. Ai fini dell'attuazione in base a uno specifico programma dell'Unione, gli importi di cui al primo comma sono adeguati sulla base di un deflatore fisso del 2 % annuo. Per gli stanziamenti di impegno tale deflatore si applica alle rate annuali. Ai fini dell'attuazione in base a uno specifico programma dell'Unione, gli importi di cui al primo comma sono adeguati sulla base di un deflatore fisso del 2 % annuo. Per gli stanziamenti di impegno tale deflatore si applica alle rate annuali. L'importo di cui al paragrafo 1 è assegnato come segue: a) un sostegno fino a 384 400 milioni di EUR a prezzi del 2018 in forma di aiuti a fondo perduto e di aiuti rimborsabili mediante strumenti finanziari ripartiti come segue: i) ii) fino a 47 500 milioni di EUR a prezzi del 2018 per i programmi strutturali e di coesione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, quali rafforzati fino al 2022, compreso il sostegno mediante strumenti finanziari; fino a 312 500 milioni di EUR a prezzi del 2018 per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti; iii) fino a 1 900 milioni di EUR a prezzi del 2018 per programmi relativi alla protezione civile; iv) fino a 5 000 milioni di EUR a prezzi del 2018 per programmi relativi alla ricerca e all'innovazione, compreso il sostegno mediante strumenti finanziari; v) fino a 10 000 milioni di EUR a prezzi del 2018 per programmi di sostegno ai territori nella transizione verso un'economia climaticamente neutra; vi) fino a 7 500 milioni di EUR a prezzi del 2018 per lo sviluppo nelle zone rurali; b) fino a 360 000 milioni di EUR a prezzi del 2018 in forma di prestiti agli Stati membri per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti; c) fino a 5 600 milioni di EUR a prezzi del 2018 per accantonamenti a copertura delle garanzie di bilancio e relativa spesa per programmi finalizzati al sostegno di operazioni di investimento nel settore delle politiche interne dell'Unione".

¹⁹⁷ Per tale programma, la dotazione complessiva prevista dal regolamento UE 2020/2094 ammonta a complessivi € 672,500 miliardi.

¹⁹⁸ Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato istituito dal regolamento UE n. 2021/241, del 12 febbraio 2021. Il regolamento enuncia le sei grandi aree di intervento sui quali il PNRR si deve focalizzare: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; f) politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani (art. 3).

¹⁹⁹ Di tale importo, 68,9 miliardi di euro sono sovvenzioni a fondo perduto mentre la restante quota (i.e. € 122,6 miliardi) sono prestiti.

²⁰⁰ La presentazione di apposito PNRR costituisce adempimento in capo a ciascuno Stato membro, ai sensi dell'articolo 17 del reg. Ue 2021/241.

Al fine di integrare il suddetto programma di investimenti, l'Italia ha approvato il Piano Nazionale per gli investimenti Complementari²⁰¹ con una dotazione complessiva di circa 30,6 miliardi di euro dal 2021 al 2026, destinato a finanziare specifiche azioni che integrino e completino il PNRR.

Successivamente, in data 7 agosto 2023 il Governo italiano formalizzava alla Commissione UE apposita richiesta di modifica del PNRR²⁰² che veniva approvata dal Consiglio dell'UE in data 5 dicembre 2023²⁰³, previa valutazione positiva espressa dalla Commissione Ue in data 24 novembre 2023²⁰⁴.

²⁰¹ Il Piano Nazionale per gli investimenti Complementari è stato approvato con l'entrata in vigore del d.l. 6 maggio 2021, n. 59 (conv. in l. 1° luglio 2021, n. 101) che ha assegnato le risorse del Piano ai diversi ministeri competenti ed ha individuato 30 progetti, di cui 24 finanziati esclusivamente dal PNC, mentre i restanti 6 cofinanziati anche con le risorse del PNRR. Con riguardo a quest'ultimi, si tratta dei seguenti programmi: a) servizi digitali e cittadinanza digitale; b) servizi digitali e competenze digitali; c) tecnologie satellitari ed economia spaziale; d) transizione 4.0; e) Piani urbani integrati; f) ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici. Il Piano Nazionale Complementare ha modalità analoghe al PNRR in quanto sono individuati per ciascun intervento o programma gli obiettivi iniziali, intermedi e finali, determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e coerenti con gli impegni assunti nel PNRR. Si estendono al PNC le misure e le procedure di accelerazione e semplificazione del PNRR. A tal fine, l'articolo 14 del d.l. n. 59/2021 stabilisce che le misure e le procedure di accelerazione e semplificazione introdotte per l'attuazione degli interventi del PNRR si applichino anche agli investimenti contenuti nel Piano Nazionale Complementare, al fine di garantirne una efficace e tempestiva attuazione.

²⁰² Tale richiesta veniva avanzata dall'Italia a seguito dell'entrata in vigore del regolamento UE 2023/435 del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *RePowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE. Il regolamento si è posto l'obiettivo di fronteggiare le gravi ripercussioni economiche e sociali del conflitto russo-ucraino mediante il dispiegamento di risorse finanziarie necessarie al fine di garantire la sicurezza e l'indipendenza energetica dell'Unione. A tal fine, il regolamento riconosce in capo a ciascun Stato membro la possibilità di inserire nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza apposito capitolo dedicato al conseguimento degli obiettivi del piano *RePowerEU* di efficientamento e diversificazione del sistema energetico, come individuati dall'articolo 21-*quater*, par. 3 del reg. UE 2021/241 (introdotto dall'articolo 3 1 del reg. UE 2023/435). Il Piano *RePowerEU* mette a disposizione degli Stati membri risorse per complessivi € 20.000.000.000,00 a prezzi correnti e a titolo di sostegno finanziario non rimborsabile nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Inoltre, il regolamento consente, ai sensi dell'art. 26-*bis*, par. 1 di estendere una quota pari al 7,5% delle risorse dei Fondi strutturali europei per le politiche di coesione 2021-2027 (FESR, FSE+, Fondo di coesione) per sostenere gli obiettivi del Piano *RePowerEU* a condizione che "tale sostegno contribuisca agli obiettivi specifici del fondo in questione stabiliti nei regolamenti specifici di ciascun fondo" (art. 26-*bis*, par. 1 del regolamento UE 2021/1060 come introdotto dall'art. 3, par. 1, n. 3) del reg UE 2023/435).

²⁰³ Consiglio dell'Unione Europea, decisione del 5 dicembre 2023, n. 16051 che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia.

²⁰⁴ Commissione UE, COM (2023) 765 2023/0442, Decisione di Esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione (UE) (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del Piano di Ripresa e Resilienza per l'Italia.

Il nuovo PNRR, come modificato, ammonta a 194,4 miliardi di euro (di cui 122,6 miliardi a titolo di prestiti e 71,8 a titolo di sovvenzioni) e comprende 66 riforme e 150 investimenti che si articolano in 618 traguardi e obiettivi. Parimenti, risulta mutata anche la composizione delle Missioni con l'aggiunta della Missione 7 che contiene 5 nuove riforme e 17 nuovi interventi²⁰⁵, indispensabili per assicurare la sicurezza e l'indipendenza energetica dell'Unione.

Nel corso del 2024, il PNRR è stato modificato in due distinte occasioni.

La prima richiesta, presentata dal Governo in data 4 maggio 2024 ed approvata dal Consiglio UE in data 14 maggio 2024²⁰⁶, ha apportato la modifica di 23 misure al fine di ottenere il miglior perseguimento degli obiettivi del Piano e la revisione del numero dei traguardi e degli obiettivi da raggiungere.

La seconda richiesta di modifica, formulata dall'Italia in data 10 ottobre 2024 e approvata dal Consiglio in data 18 novembre 2024²⁰⁷, ha riguardato la variazione della data di scadenza di traguardi e obiettivi relativi a 21 misure. Inoltre, tale proposta di modifica ha segnalato l'opportunità di aggiungere tre nuovi obiettivi consistenti: a) nella registrazione degli operatori turistici nel *Digital Tourism Hub* e l'accesso ai servizi forniti dall'*Hub* del turismo digitale (M1C3-9-bis); b) nel completamento degli interventi dell'investimento "Digitalizzazione

²⁰⁵ Si v. Consiglio dell'Unione Europea, 27 novembre 2023 documento *allegato della decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, pag. 444-476. Il capitolo del PNRR relativo al piano *RePowerEU* prevede un impegno di spesa complessivo pari a 19,26 miliardi di euro, di cui 2,76 miliardi finanziati dalle risorse stanziare per l'Italia ai sensi dell'articolo 21-bis, par. 2 del regolamento UE 2021/241 (come modificato dal regolamento UE 2023/435). Per la restante quota di investimenti, il Governo aveva proposto di defanziare dal PNRR 9 investimenti per un importo pari a 15,9 miliardi di euro, provvedendo alla loro copertura con altre fonti di finanziamento come il Piano Nazionale Complementare e i fondi europei e nazionali delle politiche di coesione. Successivamente, il Governo italiano ha espresso la volontà di impiegare, ai sensi dell'art. 26-bis, par. 1 del regolamento UE 2021/1060 (come modificato a cura dell'articolo 3, par. 1, n. 3) del regolamento UE n. 2023/435), la quota del 7,5% delle risorse delle politiche di coesione 2021-2027, già destinate a obiettivi assimilabili a quelli del *RePowerEU*. In data 8 dicembre 2023, come illustrato, il Consiglio dell'UE approvava le modifiche apportate al PNRR con le relative proposte di finanziamento.

²⁰⁶ In tema, si v. Consiglio dell'Unione Europea, 7 maggio 2024, decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia e Consiglio dell'Unione Europea, COM(2024) 193, documento "*allegato della decisione di esecuzione del consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*".

²⁰⁷ Consiglio dell'Unione Europea, 12 novembre 2024, decisione di esecuzione del consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia; Consiglio dell'Unione Europea, COM (2024) 509, documento "*allegato della decisione di esecuzione del consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*".

dei parchi nazionali" (M2C4-6-bis); c) nella digitalizzazione della catena logistica nell'ambito dell'investimento "Log-In Center" (M3C2-5-bis).

Infine, in data 19 maggio 2025 si segnala una ulteriore proposta di modifica formulata dal Governo²⁰⁸ e trasmessa ai Presidenti delle Camere.

La proposta ha previsto l'inserimento di due nuove misure: a) un programma di rinnovo della flotta di veicoli esistenti con veicoli elettrici; b) la riforma riguardante il rafforzamento dell'efficienza nell'infrastruttura ferroviaria italiana. Tale modifica non ha impattato sulla dotazione complessiva del Piano (sempre pari a 194,4 miliardi di euro), ma nel numero complessivo di traguardi ridotto da 621 a 614. Il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato la modifica in esame con decisione del 20 giugno 2025²⁰⁹.

Dunque, il PNRR si struttura (ora) in sette Missioni²¹⁰: a) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; b) rivoluzione verde e transizione ecologica; c) infrastrutture per una mobilità sostenibile; c) istruzione e ricerca; d) inclusione e coesione; e) salute; f) *RePowerEU*.

²⁰⁸ La proposta è stata approvata anche dalla Cabina di Regia, di cui all'articolo 2 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108. L'istituzione di tale organo persegue due principali finalità: a) assicurare il coordinamento generale del PNRR attraverso l'attività di gestione, rendicontazione e monitoraggio del Piano; b) garantire l'impulso verso l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quanto alle funzioni, la Cabina di regia elabora indirizzi e linee guida riguardo alle misure attuative del Piano, con particolare riferimento alle azioni dei vari livelli della governance; svolge una ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi; esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica, eventuali criticità attuative richiamate dalle componenti governative e territoriali; monitora lo stato di adeguamento della regolazione alle esigenze imposte dall'attuazione del PNRR, segnalando all'Unità per la razionalizzazione la necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione (art. 3, co. 2, lett. a), b), c) e d) del d.l. n. 77/2021). Circa la relazione con il Parlamento, la Cabina di regia deve inviare, ogni sei mesi, una relazione alle Camere sullo stato di attuazione del PNRR; comunicare alle Commissioni parlamentari, su richiesta delle stesse, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti; aggiornare periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento del PNRR (art. 3, co. 2, lett. e) ed f) d.l. n. 77/2021). Sul ruolo della Cabina di Regia nell'ambito degli investimenti finanziati dal PNRR, si v. U. Ronga, *La Cabina di Regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Paper on Federalism*, 2, 2022, 57-79.

²⁰⁹ *Council of European Union*, 17 June 2025, *Council implementing decision amending the Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*.

²¹⁰ L'allocazione delle risorse per le sette Missioni è strutturata come segue: a) 41,34 mld per la Missione 1 (di cui 20,38 a titolo di prestiti e 20,96 a titolo di sovvenzioni); b) 55,53 mld per la Missione 2 (di cui 36,67 a titolo di prestiti e 18,86 a titolo di sovvenzioni); c) 23,74 mld per la Missione 3 (di cui 23,06 a titolo di prestiti e 0,68 a titolo di sovvenzioni); d) 30,09 mld per la Missione 4 (di cui 11,28 a titolo di prestiti e 18,81 a titolo di sovvenzioni); e) 16,92 mld per la Missione 5 (di cui 7,84 a titolo di prestiti e 9,08 a titolo di sovvenzioni); f) 15,62 mld per la Missione 6 (di cui 15,10 a titolo di prestiti e 0,52 a titolo di sovvenzioni); g) 11,18 mld per la Missione 7 (di cui 8,42 a titolo di prestiti e 2,76 a titolo di sovvenzioni).

A sua volta, ciascuna Missione è strutturata in diverse componenti²¹¹ che includono riforme e priorità di intervento in un determinato settore o area, finalizzate ad affrontare sfide specifiche. Queste ultime si pongono in linea con i sei pilastri del NGUE²¹² e soddisfano i parametri di investimento fissati per i progetti “verdi”²¹³ e “digitali”²¹⁴.

Allo stato attuale, risultano completati 164.566 iniziative progettuali pari al 60,86% del totale²¹⁵. I progetti in fase di esecuzione raggiungono il 34,93% del totale mentre i progetti avviati coprono la restante percentuale dell’1,19% del totale²¹⁶.

Guardando, invece, alla distribuzione dell’avanzamento procedurale per i diversi ambiti di intervento, spicca la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione Ecologica” dove risulta presente una forte concentrazione di progetti completati imputabile alla Componenti 3 “Efficienza energetica e Riqualificazione degli edifici”, ambito di investimento 2.1 “Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l’efficienza energetica e la sicurezza degli edifici”²¹⁷.

²¹¹ Come precedentemente illustrato, attualmente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si articola in 19 componenti, raggruppate in sette Missioni alla luce della recente aggiunta del capitolo *RePowerEU*.

²¹² Art. 3 reg. Ue 2021/241: “l’ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l’altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani, come l’istruzione e le competenze”.

²¹³ Il pilastro della transizione verde deriva dal *Green Deal* Europeo (Commissione UE, COM (2019) 640 dell’11 dicembre 2019) che impone in capo all’Unione l’obbligo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas ad effetto serra del 55% dai risultati del 1990 entro il 2030. Ai sensi dell’articolo 18, par. 4, lett. e) del reg. (UE) n. 241/2021, le misure da destinare alla transizione verde devono rappresentare almeno il 37% della dotazione totale del PNRR. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del “non arrecare danni significativi” all’ambiente (considerando 25; art. 5, par. 2; art. 18, par. 4, lett. d) reg. UE 2021/241). Inoltre, ai sensi dell’articolo 18, par. 4, lett. f) del reg. (UE) n. 241/2021, le misure da destinare alla transizione verde devono rappresentare almeno il 20 % della dotazione totale del PNRR.

²¹⁴ Il pilastro digitale del PNRR deve comprendere interventi volti a migliorare la connettività della p.a. e dei servizi pubblici tramite un’ampia diffusione di reti di telecomunicazione e l’acquisizione di competenze digitali per cittadini e lavoratori.

²¹⁵ Fonte: Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, *Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 marzo 2025, cap. 5, par. 5.1.1, p. 90. Si precisa che i dati rappresentati nella relazione richiamata sono stati raccolti dall’analisi condotto sui dati relativi ad importi al 31 dicembre 2024 e rilevati in data 11 gennaio 2025.

²¹⁶ Ministro per gli Affari Europei, il PNRR e le politiche di coesione, *Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., cap. 5, par. 5.1.1, p. 90.

²¹⁷ Secondo la Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza cit., nella Missione 2 risultano completati 66.147 progettualità per un totale di 14.989,51 miliardi di euro. Segue la Missione 1, con un totale di 35.721 progettualità ultimate per un valore di 1.422,16 miliardi di euro.

Il Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici²¹⁸ condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

La digitalizzazione e l'innovazione dei processi, prodotti e servizi devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano. Tali obiettivi risultano essenziali per migliorare la competitività del mercato italiano ed europeo in quanto consentono di diversificare la produzione e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati.

La transizione ecologica, come indicato dal *Green Deal* europeo²¹⁹ e dall'Agenda 2030 dell'ONU²²⁰, costituisce obiettivo primario per un'economia più sostenibile. Anche tale asse costituisce un'importante fattore per accrescere la competitività del sistema produttivo e favorire l'avvio di nuove attività imprenditoriali.

Le misure di inclusione sociale mirano a superare le disuguaglianze sociali ed economiche acuite dalla pandemia al fine di garantire coesione territoriale e crescita economica. Le priorità di intervento riguardano: la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali²²¹.

²¹⁸ Il PNRR aspira a realizzare quattro importanti riforme di settore: a) pubblica amministrazione; b) giustizia; c) semplificazione della legislazione; d) promozione della concorrenza. La prima – che rappresenta una riforma orizzontale di interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano - intende efficientare il funzionamento della p.a. tramite una forte espansione dei servizi digitali negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. La seconda riforma (anch'essa di natura orizzontale e di carattere trasversale) intende semplificare e ridurre i tempi di definizione dei contenziosi processuali anche tramite l'implementazione del ricorso al processo telematico. Le ultime due riforme – che hanno carattere "abilitante" in quanto funzionali a realizzare gli obiettivi del Piano e a rimuovere gli ostacoli regolatori, amministrativi e procedurali - intendono razionalizzare e semplificare le normative che impattano sulla tenuta dell'assetto concorrenziale del mercato che rappresenta un fattore essenziale per rafforzare la crescita economica del sistema Paese. Tra le riforme abilitanti volte ad assicurare sia la tenuta dell'assetto concorrenziale del mercato sia misure di semplificazione e razionalizzazione normativa figurava anche l'introduzione di una nuova normativa in materia di contratti pubblici finalizzata ad efficientare la realizzazione delle infrastrutture e rilanciare l'attività edilizia, aspetti entrambi essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da *Covid-19*. A tal fine, il Piano aveva precisato la volontà di intervenire con apposita legge delega da presentare al Parlamento entro il 31 dicembre 2021 ed entro nove mesi dalla sua entrata in vigore l'adozione dei decreti legislativi. Si tratta di tempistiche rispettate atteso che, come noto, la legge delega in materia di contratti pubblici n. 78/2022 è entrata in vigore in data 21 giugno 2022; successivamente, in data 1° aprile 2023 è entrato in vigore il nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023.

²¹⁹ Commissione Ue, comunicazione (2019) 640, Bruxelles, 11 dicembre 2019 cit., par. 2.2.3 e par. 2.2.4, pag. 21; par. 2, pag. 22-25.

²²⁰ Organizzazione delle Nazioni Unite, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, obiettivo 12, pag. 22-23.

²²¹ Al fine di raggiungere tali obiettivi, sono state adottate specifiche misure volte a condizionare l'esecuzione dei progetti finanziati dai fondi previsti dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza all'assunzione di giovani e donne mediante l'inserimento nei bandi di gara ad evidenza pubblica di specifiche clausole con cui saranno indicati, come requisiti necessari e/o premiali dell'offerta, criteri orientati verso tali obiettivi. In tema, si v. l'allegato II.3 del

2.2. L’impatto del Piano sul nuovo Codice dei contratti pubblici

In data 31 maggio 2021, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il decreto legge n. 77 recante *“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*²²².

Il decreto legge, in vigore dal 1° giugno 2021, costituisce la prima tappa fondamentale del percorso di riforma e semplificazione della disciplina dei contratti pubblici avviato dal PNRR e della strategia riformatrice in esso ricompresa.

Tale provvedimento normativo definisce il sistema di *governance* del Piano e introduce una serie di misure per il rafforzamento della capacità amministrativa e l’accelerazione degli investimenti *green* e digitali.

Come previsto dall’articolo 225, co. 8 del d.lgs. n. 36/2023, tale decreto continuerà a trovare applicazione anche dopo il 1° luglio 2023 (i.e. data di entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici) *“in relazione a tutte le procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddiviso in lotti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell’Unione Europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse”*.

Il legame tra contrattualistica pubblica e PNRR ha trovato formale riconoscimento all’interno del Titolo IV del d.l. n. 77/2021 (artt. da 47 a 56-*quater*) e, ancora prima, nell’articolo 1, co. 2 del decreto che afferma il preminente valore per l’interesse nazionale *“alla sollecita e puntuale*

Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) e il d.m. 20 giugno 2023 che prevedono meccanismi e strumenti premiali per realizzare le pari opportunità generazionali e di genere e per promuovere l’inclusione lavorativa delle persone con disabilità o persone svantaggiate. Degno di nota anche l’introduzione del certificato di parità di genere previsto dall’articolo 46-*bis* del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (introdotto dalla l. 5 novembre 2021, n. 162) che intende accompagnare le imprese verso la riduzione dei divari salariali tra uomini e donne.

²²² Il decreto legge in esame è stato adottato nel rispetto delle tempistiche delineate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che prevedeva l’adozione, a maggio 2021, di un decreto-legge contenente interventi urgenti di semplificazione di carattere trasversale e settoriale per attuare misure di semplificazione delle norme in materia di contratti pubblici (PNRR, capitolo 2, pag. 71). Per quanto concerne le misure da introdurre a regime, il Piano fissava la data del 31 dicembre 2021 come scadenza per la presentazione al Parlamento del disegno di legge in materia di riforma delle previsioni in materia di contratti pubblici e in nove mesi la data di scadenza per l’adozione dei decreti legislativi di riforma. Tutte le suddette tempistiche sono state rispettate essendo la legge delega entrata in vigore in data 9 luglio 2022 e il successivo decreto legislativo in data 31 marzo 2023.

realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente”.

Il Titolo IV contiene due distinte categorie di norme:

a) le previsioni a carattere temporaneo e derogatorio rispetto al Codice dei contratti pubblici che trovano applicazione rispetto a tutte le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture (su cui si tornerà più diffusamente nel successivo paragrafo);

b) previsioni che dettano una disciplina speciale in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati con le risorse previste dal Regolamento UE 2021/240, dal Regolamento UE 2021/241 e dal Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC) di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, nonché dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 di cui al Regolamento UE 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018.

Tra quest'ultime, appare significativo richiamare l'articolo 48 che conferma il carattere di specialità della disciplina relativa all'affidamento di contratti pubblici finanziati con le risorse PNRR e PNC.

A tal fine, il comma 2 del suddetto articolo prevede la nomina di un Responsabile Unico del Procedimento²²³ competente a validare e approvare ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto.

Dunque, l'attività del R.U.P. - a differenza delle procedure di affidamento non finanziate dai fondi pubblici *de quibus* - non è limitata alla sola sottoscrizione del procedimento di validazione²²⁴, ma include anche l'approvazione previa determinazione adeguatamente motivata.

Degno di rilievo anche il comma 3 dell'articolo che estende alle stazioni appaltanti il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara qualora per ragioni di

²²³ Ora divenuto Responsabile Unico del Progetto ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023. In tema, si v. L. Randazzo, *L'ufficio del Rup nel nuovo Codice dei contratti pubblici: funzioni e responsabilità*, in www.ildirittoamministrativo.it, 7, 2025.

²²⁴ Si veda ora l'articolo 42, co. 4 del d.lgs. n. 36/2023 ai sensi del quale: *“la validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti della verifica. La validazione è sottoscritta dal responsabile del relativo procedimento e fa preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica e alle eventuali controdeduzioni del progettista”.*

estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla s.a. l'applicazione dei termini previsti per le procedure ordinarie può compromettere la realizzazione e gli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR e/o del PNC nonché dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE.

Il quarto comma detta, invece una specifica regolamentazione processuale in caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento delle opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR. Viene, infatti, previsto che si applichi l'articolo 125 del d.lgs. n. 104/2010 avente ad oggetto le cc.dd. infrastrutture strategiche²²⁵. Tale previsione restringe l'ambito sia della tutela cautelare che di merito in forma specifica in considerazione dell'interesse pubblico connesso alla realizzazione dell'opera.

Il quinto comma²²⁶ dell'articolo 48 consente, in deroga a quanto previsto dell'articolo 59 del d.lgs. n. 50/2016 (ora articolo 44 del d.lgs. n. 36/2023), di ricorrere all'appalto integrato (i.e. affidamento della progettazione ed esecuzione dei relativi lavori) per tutti gli investimenti

²²⁵ Tale previsione, rubricata *“Ulteriori disposizioni processuali per le controversie relative a infrastrutture strategiche”*, prescrive che il giudice amministrativo in sede di pronuncia del provvedimento cautelare debba tenere conto *“delle probabili conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure. Ferma restando l'applicazione degli articoli 121 e 123, al di fuori dei casi in essi contemplati la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente. Si applica l'articolo 34, comma 3. Le disposizioni del comma 3 si applicano anche alle controversie relative: a) alle procedure di cui all'articolo 140 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; b) alle procedure di progettazione, approvazione e realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88; c) alle opere di cui all'articolo 32, comma 18, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111”*.

²²⁶ Tale comma è stato così sostituito ad opera dell'articolo 14, co. 1, lett. d), n. 2) del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 (conv. in l. 21 aprile 2023, n. 41): *“per le finalità di cui al comma 1, in deroga a quanto previsto dall'articolo 59, commi 1, 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo n. 50 del 2016, è ammesso l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo n. 50 del 2016, a condizione che detto progetto sia redatto secondo le modalità e le indicazioni di cui al comma 7, quarto periodo, del presente articolo. In tali casi, la conferenza di servizi di cui all'articolo 27, comma 3, del citato decreto legislativo n. 50 del 2016 è svolta dalla stazione appaltante in forma semplificata ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e la determinazione conclusiva della stessa approva il progetto, determina la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 e tiene luogo di tutti i pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari anche ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative. La convocazione della conferenza di servizi di cui al secondo periodo è effettuata senza il previo espletamento della procedura di cui all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383”*.

pubblici, anche suddivisi in lotti funzionali, finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE, a condizione che il progetto affidato con gara venga redatto secondo le modalità e le indicazioni fornite dalle linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori²²⁷.

Il settimo comma dell'articolo 48 prevede, sempre in deroga alla normativa generale, che il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici sia reso esclusivamente su progetti di fattibilità tecnico-economica di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo pari o superiore a 100 milioni di euro²²⁸.

Ulteriori disposizioni del d.l. n. 77/2021 esemplificative della specialità della normativa sono le seguenti:

- a) l'articolo 47 che detta disposizioni mirate a perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere ed a promuovere l'inclusione lavorativa delle persone disabili, l'adempimento di specifici obblighi assunzionali nonché l'eventuale assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che rispetti determinati requisiti;
- b) l'articolo 49 che ha introdotto in materia di subappalto modiche di immediata vigenza e modifiche con efficacia differita alla data del 1° novembre 2021. Nella specie, con immediata vigenza alla data di entrata in vigore del decreto in esame e fino alla data del 31 ottobre 2021 in deroga alla previsione di cui all'articolo 105, co. 2 e 5 del d.lgs. n. 50/2016²²⁹, le prestazioni affidate in subappalto non potevano superare la quota del 50% dell'importo complessivo del contratto di appalto (comma 1, lett. a). Inoltre,

²²⁷ Tali Linee Guida sono state pubblicate in data 30 agosto 2021 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Sono consultabili al seguenti [link](#).

²²⁸ Per gli investimenti di importo inferiore a 100 milioni di euro, dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 77/2011 (i.e. 1° giugno 2021) e fino al 31 dicembre 2026, si prescinde dall'acquisizione del parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, di cui (ora) all'articolo 47 del Codice dei contratti pubblici.

²²⁹ Tale previsione si poneva in frontale contrasto con la normativa europea sicché la Commissione UE avviava nel gennaio 2019 una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia con cui aveva evidenziato la non conformità alle direttive unionali delle limitazioni prescritte dall'articolo 105 del d.lgs. n. 50/2016 in quanto contrario ai principi di proporzionalità e parità di trattamento di cui all'articolo 18, par. 1 della direttiva 2014/24 Ue. Tale conclusione è stata successivamente avallata anche del giudice europeo che ha chiarito come il subappalto debba avere un'applicazione generalizzata priva di limiti quantitativi, salvo casi eccezionali che devono essere debitamente motivata dall'amministrazione (CGUE, C-63/18, sentenza 26 settembre 2019; C-402/18, 27 novembre

l'articolo ha introdotto ulteriori modifiche al previgente articolo 105 del d.lgs. n. 50/2016 e segnatamente: 1) l'esclusione della limitazione del 30% dell'importo per le opere cc.dd. "superspecialistiche" (co. 2, lett. a); 2) l'affidamento alle ss.aa. del compito di indicare nei documenti di gara, previa adeguata motivazione, le prestazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario (co. 2, lett. a); 3) l'introduzione della responsabilità solidale del contraente principale e del subappaltatore nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni dedotte nel contratto di subappalto (co. 2, lett. c);

- c) l'articolo 50 reca disposizioni inerenti la fase esecutiva del contratto di appalto. Nella specie, il comma 2 prevede un dimezzamento dei termini per l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia di soggetti attuatori. Tale potere viene esercitato, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, dal responsabile o dall'unità organizzativa di cui all'art. 2, comma 9-*bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241 ovvero dal titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia di quest'ultimi qualora siano decorsi inutilmente i termini per: 1) la stipulazione del contratto; 2) la consegna dei lavori; 3) la costituzione del collegio consultivo tecnico; 4) gli altri termini, anche endoprocedimentali, previsti dalla legge, dall'ordinamento della stazione appaltante o dal contratto per l'adozione delle determinazioni relative all'esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC. Il comma 3 dell'articolo esclude la sottoposizione dei contratti pubblici PNRR e PNC alla condizione sospensiva dell'esito positivo dei controlli previsti dalle norme proprie di ciascuna stazione appaltante, come previsto dall'articolo 32, co. 12 del d.lgs. n. 50/2016

2019). Sebbene il contrasto alle infiltrazioni criminali costituisca obiettivo necessario e legittimo da fronteggiare, la Corte ritiene che tale finalità debba essere perseguita nel rispetto del fondamentale principio di proporzionalità che verrebbe violato laddove, come nel caso della normativa italiana, venisse fissato un limite inderogabile e generalizzato senza alcuna flessibilità in relazione ai profili soggettivi e oggettivi delle singole vicende. Si tratta di rilievi puntualmente recepiti dal Legislatore che nel vigente d.lgs. n. 36/2023 ha espunto qualsiasi riferimento a limitazioni di carattere generalizzato all'impiego dell'istituto, rimettendo alla valutazione discrezionale di ciascuna amministrazione la scelta delle prestazioni oggetto del contratto da eseguire a cura dell'aggiudicatario (art. 119 d.lgs. n. 36/2023). Tale valutazione è ancorata a due distinti parametri: a) le specifiche caratteristiche dell'appalto anche in ragione dell'esigenze di rafforzare il controllo sui luoghi di lavoro, la salute e la sicurezza dei lavoratori e il rischio di infiltrazioni criminali. Per una disamina dell'istituto, si v. G. Serra, *L'esecuzione del contratto*, in L. Carbone, F. Caringella, M. Giustiniani, G. Rovelli (a cura di), *Manuale dei contratti pubblici*, Roma, 2024, p. 502-510.

(ora art. 18, co. 8 del d.lgs. n. 36/2023)²³⁰. Infine, il comma 4 introduce un premio di accelerazione per i casi di anticipata ultimazione dei lavori determinato “*sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale, mediante utilizzo delle somme indicate nel quadro economico dell'intervento alla voce imprevisti, nei limiti delle risorse ivi disponibili, sempre che l'esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte*”. Contestualmente, viene innalzato l'importo delle penali per il ritardato adempimento “*calcolate in misura giornaliera compresa tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale*” e “*non possono comunque superare, complessivamente, il 20 per cento di detto ammontare netto contrattuale*”;

- d) l'articolo 51 ha prorogato sino al 30 giugno 2023 la modifica disposta dall'articolo 5 del d.l. n. 76/2020 in deroga all'articolo 107 del d.lgs. n. 50/2016 ha previsto, in caso di sospensione dei lavori per gravi ragioni di ordine pubblico, salute pubblica o per gravi ragioni di pubblico interesse l'autorizzazione alla prosecuzione di lavori non necessiti più della determinazione del Collegio Consultivo Tecnico, bensì del mero parere dell'organo. Infine, l'articolo è intervenuto su tale organo prorogandone la costituzione sino al 30 giugno 2023 presso ogni stazione appaltante per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alla soglia comunitaria²³¹.

Degne di nota anche le previsioni recate dal d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 (conv. in l. 21 aprile 2023, n. 41)²³².

L'articolo 14 introduce una serie di misure di semplificazione in materia di procedimenti amministrativi e di affidamento dei contratti pubblici relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e al Piano Nazionale per gli investimenti Complementari.

²³⁰ A tale proposito, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con parere n. 1208/2022 ha chiarito l'impossibilità di estendere l'applicazione della previsione di cui all'articolo 50 del d.l. n. 77/2021 anche con riguardo all'istituto dello *stand-still* c.d. “processuale”, di cui all'articolo 32, co. 9 del d.lgs. n. 50/2016 (ora articolo 18, co. 4 del d.lgs. n. 36/2023). Ciò al fine di garantire al ricorrente la piena tutela delle proprie ragioni laddove volesse proporre ricorso avverso l'aggiudicazione definitiva.

²³¹ L'introduzione del Collegio Consultivo Tecnico ad opera dell'articolo 6 del d.l. n. 76/2020 è stata oggi recepita a sistema per tutte le tipologie di contratti pubblici dagli articoli 215-219 del d.lgs. n. 36/2023 e ss.mm.ii.

²³² Anche tale decreto, unitamente al d.l. n. 77/2021, costituisce la normativa che continuerà a trovare applicazione ai contratti pubblici finanziati in tutto o in parte con risorse previste dal PNRR e PNC anche in seguito alla data di entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (art. 225, co. 8 d.lgs. n. 26/2023).

Nella specie, l'articolo ha modificato il quinto comma dell'articolo 48 del d.l. n. 77/2021 estendendo il ricorso all'appalto integrato²³³.

In considerazione delle esigenze di accelerazione e semplificazione legate alla realizzazione degli obiettivi del Piano, il comma 3 dell'articolo ha previsto la facoltà per i soggetti pubblici e privati coinvolti di stipulare appositi atti convenzionali recanti l'individuazione di un unico soggetto attuatore.

Il comma 4 ha prorogato sino al 30 giugno 2024, limitatamente agli interventi finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, la norma e gli importi limite di cui agli articoli 1 e 2 del d.l. n. 76/2020 relativi agli affidamenti diretti di lavori, servizi e forniture²³⁴.

Per quanto di interesse, valga menzionare anche la previsione di cui al comma 5 che - modificando l'articolo 9, co. 1 del d.l. n. 77/2021 - ha previsto per la realizzazione di interventi finanziati dal Piano la possibilità di ricorrere anche alla sottoscrizione di accordi tra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della l. n. 241/1990.

Infine, assume rilievo l'articolo 17 del d.l. n. 13/2023 che introduce una serie di disposizioni in materia di accordi quadro e convenzioni delle centrali di committenza volte a non pregiudicare gli obiettivi del Piano vista l'ampia adesione delle Pubbliche Amministrazioni. A tal fine,

²³³ Art. 14, co. 1, lett. d), n. 2) d.l. n. 13/2023: “*per le finalità di cui al comma 1, in deroga a quanto previsto dall'articolo 59, commi 1, 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo n. 50 del 2016, è ammesso l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo n. 50 del 2016, a condizione che detto progetto sia redatto secondo le modalità e le indicazioni di cui al comma 7, quarto periodo, del presente articolo. In tali casi, la conferenza di servizi di cui all'articolo 27, comma 3, del citato decreto legislativo n. 50 del 2016 è svolta dalla stazione appaltante in forma semplificata ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e la determinazione conclusiva della stessa approva il progetto, determina la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 e tiene luogo di tutti i pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari anche ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative. La convocazione della conferenza di servizi di cui al secondo periodo è effettuata senza il previo espletamento della procedura di cui all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383”.*

²³⁴ Art. 14, co. 4 d.l. n. 13/2023: “*limitatamente agli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, si applicano fino al 30 giugno 2024, salvo che sia previsto un termine più lungo, le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, ad esclusione del comma 4, 5, 6 e 8 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, nonché le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 1 e 3, del decreto - legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55. La disciplina di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), del citato decreto-legge n. 76 del 2020 si applica anche alle procedure espletate dalla Consip S.p.A. e dai soggetti aggregatori, ivi comprese quelle in corso, afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC con riferimento alle acquisizioni delle amministrazioni per la realizzazione di progettualità finanziate con le dette risorse”.*

l'articolo prevede che tali accordi siano prorogati con i medesimi soggetti aggiudicatari e alle medesime condizioni fino all'aggiudicazione delle nuove gare e comunque non oltre il 31 dicembre 2023. Fermo restando tale limite temporale, la norma prevede anche un limite quantitativo alla proroga che non potrà eccedere il 50% del valore iniziale della convenzione o dell'accordo quadro.

2.2.1 Le disposizioni derogatorie per i contratti PNRR recepite “a sistema” dal nuovo Codice dei contratti pubblici

Come illustrato, il nuovo Codice dei contratti pubblici non trova applicazione in relazione alle procedure affidate e ai contratti finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal PNC nonché dai fondi strutturali dell'UE che restano disciplinati dalla normativa *ad hoc* dettata.

Senonché, il rapporto tra norme contenute nei vari decreti “PNRR” e nel nuovo Codice non è solo improntato sul versante della deroga/eccezione, essendo presenti anche disposizioni che sebbene fossero state dettate inizialmente per i soli contratti PNRR sono state successivamente recepite a sistema anche dal d.lgs. n. 36/2023.

Tra queste, occorre menzionare l'articolo 50 del nuovo Codice dei contratti pubblici che si occupa di delineare le procedure per l'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea²³⁵.

L'articolo ha sostanzialmente ripreso (salvo alcune differenze da ritenersi marginali) il contenuto dell'articolo 1, co. 2 del d.l. n. 76/2020²³⁶ stabilendo:

²³⁵ La disciplina dei contratti cc.dd. “sottosoglia” è ora prevista nella Parte I del Libro II del Codice (articoli da 48 a 55). Rispetto alla previgente disciplina, l'innovazione è significativa non essendo più le previsioni dei contratti sottosoglia sparse nell'intera disciplina codicistica. La disciplina è stata elaborata in attuazione dei principi di cui alla legge delega 21 giugno 2022, n. 78, in particolare di quelli contenuti nell'art. 1, comma 2, lett. e) e t), che indicano l'obiettivo di semplificazione nonché i principi cui deve ispirarsi la regolazione dei contratti di importi inferiori alle soglie europee anche con riguardo ai meccanismi di determinazione ed esclusione delle offerte anomale.

²³⁶ Tale previsione si è occupata di indentificare le procedure di affidamento per le attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché di servizi di ingegneria di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria. A tal fine, l'articolo ha consentito ad ogni p.a. di ricorrere alle seguenti procedure: a) affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, per lavori di importo inferiore a € 150.000,00 e per servizi e forniture nonché per servizi di ingegneria e architettura e attività di progettazione di importo inferiore ad € 139.000,00 tra soggetti in possesso di documentata e pregressa esperienza; b) procedura negoziata senza bando, previa

- a) l'innalzamento ad €140.000,00 dell'importo per l'affidamento diretto dei servizi e forniture²³⁷;
- b) nella selezione degli operatori a cui disporre l'affidamento diretto delle di lavori, servizi o forniture vengono ora richieste documentate “esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali” e non anche “esperienze analoghe” come previsto dall'articolo 1, co. 2 del d.l. n. 76/2020.

Ulteriori prescrizioni pressoché “normalizzate” nel nuovo tessuto normativo sono:

- a) l'articolo 1, co. 3 e 4 del d.l. n. 76/2020 che ha introdotto norme in materia di esclusione automatica delle offerte anomale e dei criteri di valutazione delle offerte nonché di garanzie provvisorie che ora sono state generalizzate per tutti gli appalti nel nuovo Codice (cfr. articoli 50, 53, e 54 d.lgs. n. 36/2023);
- b) l'articolo 8, co. 1, lett. b) del d.l. n. 76/2020 che ha previsto la possibilità per le stazioni appaltanti di prevedere, a pena di esclusione, l'obbligo per l'operatore economico di procedere alla visita dei luoghi²³⁸. Tale previsione non è stata recepita pedissequamente nel nuovo Codice che reca, tuttavia, una disciplina molto simile e meno restrittiva laddove prevede all'articolo 92, co. 1 che i bandi di gara possano imporre ai concessionari “la visita dei luoghi, ove indispensabile alla formulazione dell'offerta”.

consultazione di almeno cinque operatori, per l'affidamento di servizi e forniture ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione di importo superiore a €139.000,00 e fino alle soglie di rilevanza europea di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016. Per i lavori, invece, la possibilità di ricorrere a tale procedura è stata prevista per contratti di importo pari o superiore a €150.000,00 e inferiore ad un milione di euro, sempre previa consultazione di cinque operatori che salgono a dieci per lavori di importo pari o superiore ad un milione di euro e fino alle soglie si cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016.

²³⁷ L'articolo 1, co. 2, lett. a) del d.l. n. 76/2020 ha fissato in €139.000,00 l'importo per l'affidamento diretto di tali prestazioni. Tale differenza (di appena €1.000,00) è dovuta al mutato valore delle soglie europee per l'affidamento di appalti pubblici di forniture e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche centrali, ora previsto dall'art. 14, co. 1, lett. b) del d.lgs. n. 36/2023.

²³⁸ Art. 8, co. 1, lett. b) d.l. n. 76/2020: “in relazione alle procedure pendenti disciplinate dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i cui bandi o avvisi, con i quali si indice una gara, sono già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi, ma non siano scaduti i relativi termini, e in ogni caso per le procedure disciplinate dal medesimo decreto legislativo avviate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto: (...) b) le stazioni appaltanti possono prevedere, a pena di esclusione dalla procedura, l'obbligo per l'operatore economico di procedere alla visita dei luoghi, nonché alla consultazione sul posto dei documenti di gara e relativi allegati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 79, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 esclusivamente laddove detto adempimento sia strettamente indispensabile in ragione della tipologia, del contenuto o della complessità dell'appalto da affidare”.

c) l'articolo 8, co. 5, lett. d), n. 1) del d.l. n. 76/2020 che ha previsto un importante ampliamento delle possibilità di realizzare interventi tramite lo schema procedimentale della finanza di progetto potendo l'amministrazione ricevere proposte da parte di operatori economici per la realizzazione in concessione di lavori o servizi di pubblica utilità anche in relazione ad interventi previsti negli strumenti di programmazione approvati, potendo così usufruire dell'apporto dei privati per la predisposizione di documenti progettuali da porre a base di gara. Si tratta di previsione ora recepita dall'articolo 193, co. 1 del Codice, come modificata ad opera dell'articolo 57 del d.lgs. n. 209/2024²³⁹.

2.3 Il partenariato pubblico privato come strumento di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

I contratti di PPP possono essere considerati, senza dubbio, degli importanti strumenti di attuazione del PNRR²⁴⁰.

Nell'attuale contesto socio-economico delineato dal Piano – connotato da un evidente irrobustimento dei finanziamenti pubblici – lo strumento del partenariato diviene funzionale ad assicurare non solo l'apporto finanziario del settore privato, ma anche la messa in moto di un processo virtuoso di convergenza delle risorse private in funzione moltiplicatrice delle risorse pubbliche per attivare processi di riforma strutturale nei vari campi di intervento del potere pubblico.

Nell'ambito del PNRR molti interventi presentano caratteristiche che ben si adattano alle operazioni di PPP.

²³⁹ Per una disamina dell'istituto e della normativa afferente l'istituto della finanza di progetto si rinvia al Capitolo 1, par. 1.5.2 e 1.5.2.1.

²⁴⁰ In assenza di espreso richiamo all'istituto del PPP da parte del regolamento UE 2021/241 che ha istituito il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, la possibilità di ricorrere a tale istituto si rinviene nella regolamentazione dei fondi strutturali e di investimento europei. A tal fine, il considerando n. 59 del reg. UE 1303/2013 stabilisce: “*i partenariati pubblico privato (i PPP) possono essere un mezzo efficace per realizzare operazioni che garantiscono il conseguimento di politiche pubbliche riunendo diverse forme di risorse pubbliche e private*”.

Un primo ambito di intervento concerne le riforme in tema di digitalizzazione previste dalla Missione 1.

Con specifico riferimento a tale obiettivo, il partenariato è stato impiegato come schema contrattuale per avviare la realizzazione del Polo Strategico Nazionale²⁴¹. Il Polo ospita i dati e i servizi strategici di tutte le amministrazioni centrali (circa 200), delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) e delle principali amministrazioni locali (Regioni, Città metropolitane, Comuni con più di 250 mila abitanti)²⁴² e fornisce servizi di *cloud* privato, *cloud* ibrido in modalità *Infrastructure as a Service* (IaaS) e *Platform as a Service* (PaaS).

Un secondo ambito riguarda il sostegno alla ricerca e ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico individuati nella Missione 4 (“Istruzione e Ricerca”). Nella specie, la componente 2.2 (“Partenariati – *Horizon Europe*) mira a sostenere lo sviluppo di nuovi progetti pubblico privati su temi strategici per lo sviluppo della ricerca e dell’innovazione: 1) *High Performance Computing*; 2) *Key digital technologies*; 3) *Clean energy transition*; 4) *Blue oceans – A climate neutral, sustainable and productive Blue economy*; 5) *Innovative SMEs*.

Sempre nella Missione 4, l’utilizzo del PPP costituisce strumento essenziale anche per la realizzazione da parte dei soggetti privati di nuove strutture di edilizia universitaria²⁴³.

²⁴¹ La gestione del Polo Strategico Nazionale è stata affidata a seguito di un lungo iter procedimentale partito nel luglio 2021 quando il Dipartimento per la trasformazione digitale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha manifestato l’esigenza della creazione di un Polo Strategico Nazionale mediante avviso pubblico per la presentazione di proposte di partenariato pubblico privato ad iniziativa degli operatori economici, ai sensi dell’art. 183, co. 15 del d.lgs. n. 50/2016 (*ratione temporis* vigente). Dopo aver ricevuto diverse proposte di realizzazione del progetto, il Dipartimento con decreto n. 47 del 27 dicembre 2021 selezionava la proposta di maggiore interesse pubblico. Tale proposta è stata successivamente messa a gara con bando pubblicato in data 28 gennaio 2022. In data 22 giugno 2022, è stata aggiudicata la gara a soggetto diverso dal promotore precedentemente individuato con decreto n. 47 del 27 dicembre 2021. Il promotore esercitava, in data 7 luglio 2022, il diritto di prelazione entro quindici giorni dalla comunicazione di aggiudicazione, ai sensi dell’art. 183, co. 15, dodicesimo periodo del d.lgs. n. 50/2016. Conseguentemente, nel mese di agosto 2022 è stato stipulato il contratto di concessione.

²⁴² Tali amministrazioni possono procedere al trasferimento dei propri dati e servizi critici previa stipulazione di apposito contratto con la società Polo Strategico Nazionale S.p.a. A tal fine, la convenzione sottoscritta in data 24 agosto 2022 tra il Dipartimento per la trasformazione digitale e la società Polo Strategico Nazionale S.p.a. prevede diverse attività propedeutiche alla sottoscrizione del contratto di servizio e consistenti nella predisposizione: a) del piano dei fabbisogni a cura delle amministrazioni richiedenti; b) progetto del piano di fabbisogni e piano di migrazione di massima a cura della società Polo Strategico Nazionale S.p.a. entro 60 giorni dalla ricezione da parte del piano dei fabbisogni da parte dell’amministrazione richiedente. Una volta espletate le suddette attività, è possibile addivenire alla stipula del relativo contratto, previa verifica del progetto di piano e successiva approvazione a cura di ogni amministrazione.

²⁴³ In particolare, la riforma 1.7 si pone l’obiettivo di “*incentivare la realizzazione, da parte dei soggetti privati, di nuove strutture di edilizia universitaria attraverso la copertura anticipata, da parte del MUR, degli oneri*”

Altri riferimenti all'istituto del partenariato sono poi contenuti nella Missione 5, Componente 1 "Politiche per il Lavoro" dove l'istituto è richiamato come strumento per agevolare transizioni lavorative, migliorare l'occupabilità e rafforzare la tutela dei lavoratori²⁴⁴.

Sempre nella Missione 5, si prevede l'utilizzo del partenariato in progetti di rigenerazione urbana che mirano a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché a migliorare la qualità del decoro urbano²⁴⁵.

Infine, parimenti idonei rispetto alla logica del PPP risultano gli obiettivi connessi alla transizione energetica²⁴⁶ sia per favorire la diffusione di fonti energetiche rinnovabili di nuova generazione che per accelerare l'efficientamento energetico delle infrastrutture pubbliche e private.

Naturalmente, all'interno di tutti i campi di intervento richiamati la diffusione del partenariato dipende dalla presenza o meno di misure di intervento più o meno dettagliate che lascino aperte una molteplicità di soluzioni, come nel caso dell'obiettivo della digitalizzazione del patrimonio

corrispondenti ai primi tre anni di gestione delle strutture stesse. L'obiettivo è quello di triplicare i posti per gli studenti fuorisede, portandoli da 40mila a oltre 100 mila entro il 2026. Questa misura sarà resa possibile attraverso la revisione dell'attuale legislazione in merito alla realizzazione degli alloggi per studenti (L. 338/2000 e d.lgs. 68/2012). Le principali modifiche previste sono le seguenti: a) Apertura della partecipazione al finanziamento anche a investitori privati, o partenariati pubblico-privati; b) Supporto della sostenibilità degli investimenti privati, con garanzia di un regime di tassazione simile a quello applicato per l'edilizia sociale, che però consenta l'utilizzo flessibile dei nuovi alloggi quando non necessari l'ospitalità studentesca • Adeguamento degli standard per gli alloggi, mitigando i requisiti di legge relativi allo spazio comune per studente disponibile negli edifici in cambio di camere (singole) meglio attrezzate; c) Agevolazioni per la ristrutturazione e il rinnovo delle strutture in luogo di nuovi edifici greenfield (prevedendo una maggiore percentuale di cofinanziamento, attualmente al 50 per cento), con il più alto standard ambientale che deve essere garantito dai progetti presentati; d) Digitalizzazione della procedura per la presentazione e la selezione dei progetti" (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cap. 2, par. 2B, pag. 189).

²⁴⁴ A tal fine, il Piano prevede l'adozione di un Piano Nazionale di Nuove Competenze volto a promuovere "una rete territoriale di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati" (PNRR, cap. 2, par. 2B, p. 205).

²⁴⁵ In tema, si veda la componente 2.2 "Rigenerazione Urbana e Housing Sociale", Investimento 2.2 "Piano Urbani Integrati" che prevede una pianificazione urbanistica partecipata tra Comuni limitrofi con l'obiettivo di ricucire il tessuto urbano ed extra-urbano, colmando *deficit* infrastrutturali e di mobilità. In tale ambito, il ricorso al partenariato sembra valorizzare non solo l'*experitise* del settore privato, ma anche la possibilità di assicurare una maggiore aderenza degli interventi della collettività. A tal fine, risulta significativo il riferimento all'istituto della co-progettazione, di cui all'articolo 55 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), quale forma speciale di partenariato che risulta in grado di coinvolgere soggetti meno strutturati in termini finanziari, ma maggiormente radicati a livello sociale e quindi maggiormente in grado di interpretare meglio i bisogni della collettività di riferimento.

²⁴⁶ Si tratta di ambiti dove già si è avuto modo di sperimentare i cc.dd. "Energy Performance Contract", ora disciplinati dall'articolo 200 del d.lgs. n. 36/2023. Per una disamina dell'istituto, si v. M. Piacentini, *I servizi energetici e gli strumenti giuridici di attuazione: il PPP e l'in house nel settore dell'energia*, in *Foro Amministrativo*, 2, 2019, 343 e ss.

culturale o degli investimenti nelle “*green communities*”. Viceversa, gli spazi sembrano restringersi laddove vengono individuate obiettivi più puntuali, perseguibili con contratti di minore complessità come l'appalto (come nel caso di investimenti specifici su tratti di rete ad Alta Velocità)²⁴⁷.

Dunque, nonostante l'attuale contesto risulti caratterizzato da un maggiore protagonismo dei pubblici poteri nella definizione degli obiettivi strategici a livello nazionale, il *know-how* e la competenza del settore privato possono sicuramente assumere un ruolo cruciale nella prospettazione di soluzioni stabili e innovative per il Paese con risvolti positivi per il soddisfacimento dei diritti sociali.

²⁴⁷ In tema, valga richiamare - a mero titolo esemplificativo - la Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, Componente 1 “Investimenti sulla rete ferroviaria”, Investimento 1.1. “Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per i passeggeri e merci”, Investimento 1.2 “Linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa”, Investimento 1.3 “Connessioni diagonali”, pag. 164-167. In tema, si v. F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2021, p. 15 ss.

Capitolo 3

Partenariato pubblico privato e innovazione sociale: il diritto amministrativo come ambiente che promuove le politiche ad impatto sociale

3.1 La definizione di innovazione sociale

Il termine innovazione sociale²⁴⁸ è suscettibile di assumere varie definizioni²⁴⁹ a seconda del differente approccio che si intende adottare.

²⁴⁸ Nonostante il tema dell'innovazione sociale sia tornato alla ribalta solo nell'ultimo decennio, essa non rappresenta un concetto nuovo. Il concetto di innovazione sociale (*recte* invenzione sociale) venne impiegato per la prima volta all'inizio del Novecento dal sociologo tedesco Max Weber. Tale concetto venne successivamente ripreso dal sociologo tedesco J.S. Coleman per descrivere nuove forme di organizzazione sociale. Ulteriore contributo correlato al tema dell'innovazione sociale è quello dell'economista austriaco J. Schumpeter che ha avuto il merito di aver considerato – seppur solo in una prospettiva economica – le conseguenze sociali delle innovazioni che derivano dalle nuove combinazioni elaborate in ambito economico. Il principale contributo della teoria schumpeteriana sullo sviluppo economico riguarda non solo l'importanza dell'innovazione in sé e per sé (che in tale evenienza rimarrebbe un'invenzione), ma di tutto il processo di diffusione e istituzionalizzazione dell'innovazione che diviene cruciale per far sì che l'innovazione venga “legittimata” all'esterno e sul territorio da parte di cittadini e dalle istituzioni. Tuttavia, solo agli inizi degli anni Ottanta grazie agli studi condotti dai sociologi francesi Chambon, David e Devevey il tema dell'innovazione sociale esce da una prospettiva economica e viene trattato anche con riferimento alla società civile attraverso un approccio di tipo sistemico che analizza il contesto economico, sociale e politico in cui si origina e diffonde l'innovazione sociale. Gli Autori evidenziano la diversità terminologica esistente tra i concetti di invenzione sociale, sperimentazione sociale e innovazione sociale. La prima si riferisce ad una dimensione di originalità rispetto ai prodotti, modelli, processi e dinamiche esistenti. La seconda si distingue dagli altri due concetti perché possiede carattere temporaneo e congiunturale, non aspirando a divenire modello di riferimento. Infine, l'innovazione sociale, secondo gli Autori, non rappresenta necessariamente qualcosa di nuovo, ma piuttosto qualcosa di diverso rispetto ai modelli precedenti. Ulteriore contributo in materia degno di rilievo è quello dato da Richez-Battesti e Vallade che distinguono il concetto di innovazione sociale da quello di innovazione tecnologica sulla base di tre caratteristiche che fanno capo solo alla prima: a) la discontinuità rispetto a soluzioni precedenti ad una problematica sociale emergente; b) logica di tipo processuale e condivisa dell'apprendimento di una modalità di azione; c) fruizione collettiva e condivisa. Per un'analisi critica del concetto di “social innovation” si v. M. Busacca, *Oltre la retorica della Social Innovation*, in *Impresa Sociale*, 2, 2013, pp. 38-54.

²⁴⁹ In tema, la letteratura suole distinguere quattro concezioni: a) pragmatica, secondo cui l'innovazione sociale consiste in attività innovative progettate e finalizzate al perseguimento di obiettivi che incontrano bisogni degli individui e della società, sviluppate da organizzazioni con finalità sociali; b) sistemica, secondo cui l'innovazione sociale consiste in un processo di cambiamento della società che impatta sulle capacità di agire e reagire alle problematiche sociali; c) manageriale, secondo cui l'innovazione sociale consiste nella elaborazioni di modelli organizzativi e tecnici più efficienti ed efficaci rispetto al passato; d) critica, secondo cui l'innovazione sociale consiste in processi decisionali *bottom-up*, in opposizione ai tradizionali modelli *top-down*. In tema, si veda J. Caullier-Grice, A. Davies, R. Patrick, W. Norman, *Defining Social Innovation. Final Report Summary – TEPSIE (The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe)*, in www.cordis.europa.eu; D. Maccallum, F. Moulart, J. Hillier, S. Vicari Haddock, *Social Innovation and territorial development*, Londra, 2009; C. Yen-Yun Lin, J. Chen, *The impact of Societal and Social Innovation*, Berlino, 2016.

Facendo leva su di una visione sistemica e trasformativa, con il termine innovazione sociale si intende fare riferimento ad un processo collaborativo multi-attoriale e multi-settoriale di invenzione, sperimentazione, sostegno e disseminazione di nuove soluzioni (servizi, prodotti, modelli organizzativi)²⁵⁰ orientate alla soddisfazione di nuovi e vecchi bisogni sociali²⁵¹.

I processi di innovazione sociale - dal nascere dell'idea fino al loro effettivo sviluppo²⁵² -si strutturano nelle seguenti fasi:

- a) suggerimenti, ispirazioni e diagnosi. Questa prima fase implica una diagnosi del problema e la stesura delle domande che individuano le cause profonde delle diverse questioni al fine di indirizzare l'attività di ricerca. In questa fase, uno dei momenti critici consiste nell'identificazione del corretto problema sociale²⁵³;

²⁵⁰ Sebbene le prime teorie elaborate sul tema dell'innovazione sociale risalgano alla seconda metà degli anni 60, le prime politiche pubbliche si hanno solo a partire dagli anni 2000 negli Stati Uniti d'America, dove nel 2009 venne istituito il *White House Office of Social Innovation* con il fine di supportare il Governo americano in investimenti su soluzioni innovative ed efficaci per cercare di superare la crisi finanziaria. Successivamente, nel 2010 in Gran Bretagna l'innovazione sociale ha rappresentato il cuore della proposta programmatica denominata "*Big Society*".

²⁵¹ La dimensione sociale dell'innovazione entra in gioco sotto tre distinti aspetti: a) la soddisfazione di bisogni sociali; b) i processi di condivisione della conoscenza; c) la creazione di nuove forme di *governance*. Il primo aspetto pone l'attenzione sul cambiamento che si intende generare rispetto a problematiche sociali tramite miglioramenti sia in termini qualitativi che quantitativi del servizio erogato, sia a livello micro (singoli individui) che macro (di sistema). Il secondo aspetto si incentra sull'idea che per affrontare complessità sistemiche di tipo socio-economico è necessario creare un flusso di conoscenze condiviso non inquadrato dentro un'unica organizzazione. Infine, il terzo aspetto impone di costituire nuovi modelli relazionali e decisionali tra i diversi soggetti coinvolti, fondati sul principio consensualistico e su di un processo generativo non sequenziale (come nei modelli tradizionali), bensì reticolare. In tema, si v. J. Millard, V. Fucci, *The role of social innovation in tackling global poverty and vulnerability*, in *Frontiers of Sociology*, 2023; L. Mizzau, F. Montanari, *Open Innovation, città e luoghi di innovazione: una visione integrata di ecosistema e innovazione*, in L. Mizzau, F. Montanari (a cura di) *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, 2016, pp. 23-39.

²⁵² Il ciclo di vita delle iniziative di innovazione sociale è metaforicamente identificato tramite una spirale suddivisa in sei distinte fasi, come illustrate nel testo. Sul punto, si v. R. Murray, J. Caulier-Grice, G. Mulgan, *Il libro bianco sull'innovazione sociale* cit., p. 11-119. Tuttavia, secondo M. Busacca, *Gli studi di innovazione sociale e i loro limiti*, in *Impesa Sociale*, 2, 2020, p. 3: "anche se il loro schema li presenta come tali, questi momenti non sono sempre sequenziali e si possono registrare dei loop tra l'uno e l'altro. Le sei fasi vanno piuttosto assunte come un'utile cornice per pensare ai differenti supporti di cui gli innovatori – tanto quanto le innovazioni – hanno bisogno per crescere. Questa prospettiva, richiamata esplicitamente nel testo di presentazione dello schema evidenzia l'interesse prevalentemente performativo e normativo dell'operazione di schematizzazione".

²⁵³ In questa fase viene svolta un'intensa attività di ricerca su come mettere in luce di problemi che si intendono affrontare. A tal fine, è necessario effettuare una mappatura che verifichi l'esistenza, la natura e la distribuzione di bisogni di beni e servizi sociali attuali o potenziali. Vi sono una miriade di approcci tra cui: studi epidemiologici, sondaggi, l'uso di indicatori sociali, ricerche *user-led*, *Participatory Rural Appraisal*, sistemi di *feedback*.

- b) proposte e idee. Questo è il momento in cui si generano le idee selezionando le opzioni di intervento possibili²⁵⁴;
- c) prototipi ed esperimenti. Durante tale fase, l'idea viene messa alla prova tramite sperimentazioni²⁵⁵. Tale fase è particolarmente importante poiché permette di trovare una soluzione ai conflitti nei rapporti tra gli utenti e i *provider*;
- d) conferme. In questa fase, l'idea viene rafforzata e ottimizzata tramite lo sviluppo di un modello economico che ne assicuri il futuro finanziario²⁵⁶;
- e) organizzazione e diffusione. Il progetto innovativo viene diffuso nell'economia sociale tramite l'emulazione ovvero attraverso strumenti di comunicazione e di trasmissione di *know-how* e *best practices*²⁵⁷;

²⁵⁴ Per generare proposte e idee innovative sono state elaborate diverse metodologie basate sul coinvolgimento dei beneficiari dei processi di innovazione sociale. A titolo esemplificativo, valga richiamare il progetto multidisciplinare portato avanti da Hilary Cottam, direttrice della *Do Tank Ltd* che ha concepito un modello di prigione intelligente, designata al fine di contrastare il fenomeno del sovraffollamento carcerario e il conseguente dispendio di risorse finanziarie nella Gran Bretagna. A tal fine, il progetto concepiva la prigione come ambiente casalingo, strutturato in diversi piani. I piani superiori venivano dedicati alle celle, il piano terra ad uno spazio comune e il piano interrato ad un centro per l'apprendimento. In tema, si v. H. Cottam, *The 21st Century Prison*, Londra, 2002.

²⁵⁵ Già durante tale fase vengono impiegate una vasta gamma di finanziamenti per mettere l'idea in pratica quali: piccole concessioni, piccoli sussidi, finanziamenti attraverso concorsi, premi e concorsi pubblici.

²⁵⁶ Ogni processo di innovazione richiede di essere finanziato da parte di soggetti che condividano gli obiettivi sociali che si intendono perseguire tramite il progetto innovativo. A tal fine, le imprese possono ricorrere a: a) banche etiche; b) agenzie di finanziamento sociale; c) *crowdfunding*; d) *social impact bonds*. Per un'illustrazione degli ultimi due strumenti finanziari, si rinvia al successivo Capitolo 4.

²⁵⁷ Tale fase risulta particolarmente complessa anche in ragione della vocazione *context-specific* delle iniziative d'innovazione sociale in quanto la loro efficacia dipende proprio dall'adattamento con le caratteristiche del contesto in cui esse si vanno ad innestare. Tale attenzione al contesto locale di riferimento rappresenta il principale limite per la scalabilità delle iniziative che si sono rivelate di successo. Sul possibile superamento del conflitto (interno ai processi di innovazione sociale) tra scalabilità e rilevanza locale dell'intervento, si v. F. Montanari, D. Razzoli, M. Rinaldini, *Diffondere innovazione: verso un modello di scalabilità per i progetti di innovazione sociale*, in *Impresa Sociale*, 13, 2019, pp. 6-16. Gli Autori hanno incentrato l'attività di ricerca sull'iniziativa "*Siamo Qua – Quartiere Bene Comune*" attivato nel 2016 dal Comune di Reggio Emilia. Il progetto si poneva l'obiettivo di rispondere a diversi bisogni della collettività mediante l'attivazione di 27 laboratori di cittadinanza che hanno portato alla stipulazione di un accordo di cittadinanza tra Comune, associazioni, imprese e volontari avente ad oggetto l'elaborazione di interventi di innovazione sociale relativi a bisogni e sfide dei diversi ambiti territoriali della città (quartieri e frazioni). Dall'analisi condotta, gli studiosi hanno evidenziato tredici elementi trasversali ai progetti che costituiscono i presupposti per la scalabilità delle iniziative di innovazione sociale: 1) nuovi spazi; 2) nuova socialità; 3) domanda di bisogni sociali; 4) obiettivi chiari; 5) mappatura; 6) realtà organizzata; 7) motivazione; 8) reti di reciprocità; 9) gestione del tempo; 10) reti geografiche; 11) senso del luogo; 12) strumenti e leve di *policies*; 13) capitale umano. Tali elementi sono stati successivamente racchiusi in sei *building blocks* che ripercorrono le fasi di ogni processo di innovazione sociale: 1) caratteristiche chiave; 2) obiettivi; 3) approccio; 4) processo; 5) *governance*; 6) condizioni economiche. Gli Autori hanno evidenziato come la scalabilità delle iniziative è condizionata da due elementi critici propri di ciascun processo di innovazione sociale: la mappatura e la costituzione di una realtà organizzata. La prima da intendersi come attività di studio e verifica delle particolarità del contesto di riferimento "*in termini di conformazione fisica, di conformazione delle reti sociali e di composizione sociodemografica*", mentre la seconda intesa come strutturazione di una forma giuridica di

- f) cambiamento del sistema di riferimento²⁵⁸. Questa fase rappresenta il fine ultimo di ogni processo di innovazione sociale che aspira a generare un cambio di paradigma di intervento tramite l'interazione di diversi elementi: 1) movimenti sociali, 2) modelli economici; 3) leggi e regolamentazioni; 4) dati e infrastrutture, modi nuovi di agire e pensare.

Le diverse fasi di intervento chiariscono come ogni processo di innovazione sociale necessiti di una certa gradualità che miri a ridurre le incertezze e ad acquisire la necessaria consapevolezza delle grandi sfide che si intendono affrontare. In quest'ottica, l'innovazione intende rafforzare la resilienza di una società capace di reagire agli *shock* (esogeni o endogeni) al fine di assicurare un alto livello di benessere, accompagnato da cambiamenti strutturali duraturi e persistenti²⁵⁹.

coordinamento tra i volontari parti del progetto che consenta “*un qualche grado di formalizzazione e che permetta di evitare un'eccessiva personalizzazione*”. Infine, ulteriori elementi degni di attenzione ai fini della scalabilità dell'iniziativa sono da un lato gli strumenti e le leve di *policy* e dall'altro il capitale umano. I primi da intendersi come *set* di figure professionali, programmi e interventi della pubblica amministrazione finalizzati a supportare i processi di innovazione sociale; il secondo elemento da intendersi come la messa a disposizione di saperi, conoscenze e competenze che possono facilitare e sostenere l'avanzamento di un progetto.

²⁵⁸ Secondo P. Murray, J.C. Grice, G. Mulgan, *Il libro bianco sulla innovazione sociale. Come progettare, sviluppare e far crescere l'innovazione sociale* cit., le innovazioni di sistema “*sono molto diverse dalle innovazioni di prodotti o servizi. Esse implicano cambiamenti di concetti e di mentalità, ma anche dei flussi economici: un sistema cambia solo quando le persone iniziano a pensare e a vedere in modo differente, ciò si traduce in cambiamenti di potere, sostituendo chi lo deteneva con altri. E questo di solito si riflette su tutti e quattro i settori: su quello economico, su quello governativo, sulla società civile e sulla famiglia. I modelli per pensare all'innovazione che guardano solo ad uno di questi aspetti perdono il modo cruciale in cui essi interagiscono. Per esempio: l'innovazione della riduzione delle emissioni di carbonio è stata guidata dai movimenti green per molti anni, rinforzata dai politici che hanno introdotto nuove leggi e regolamentazioni, e infine amplificata dai fondi d'investimento per l'energia pulita. Tutto ciò ha coinvolto nuove tecnologie, e più che condizioni sufficienti per il cambiamento si tratta di fattori che lo hanno reso possibile*” (sez. I, par. 6, pag. 104-105). Sempre secondo gli Autori – sebbene ogni processo innovativo possieda la sua specificità – risulta chiaro che ogni innovazione deve possedere le seguenti caratteristiche: a) progressiva formazione di coalizione che riuniscono *partner* differenti; b) un intensivo processo di costruzione di diagnosi e visioni condivise; c) sforzi per far crescere un massa critica di esempi critici; d) formare un gruppo di professionisti con nuove competenze e abilità; e) vanificare tutte quelle tecnologie tradizionali che frenano una dirompente innovazione; f) implementare i mezzi legali e regolatori per permettere il cambiamento; g) rinforzare i beneficiari del nuovo sistema.

²⁵⁹ M. Keck, P. Sakdapolrak, *What is social resilience? Lessons learned and ways forward*, in *Erdkunde*, 1, 5-19, 2013. Secondo gli Autori, si possono distinguere tre forme di resilienza sociale: a) la capacità di assorbimento; b) la capacità adattiva; c) la capacità trasformativa. La prima si riferisce alla capacità del sistema di resistere ad una problematica sociale grazie ad una risposta *ex-post* alla formazione del bisogno con l'obiettivo di ristorare il livello di benessere preesistente. La seconda capacità si riferisce ad una risposta *ex ante* al rischio degenerativo con l'obiettivo di prevedere un cambiamento di tipo incrementale al fine di assicurare la stabilità del livello di benessere anche per il futuro. Infine, la terza capacità rappresenta sempre una risposta *ex ante* alla formazione del rischio, ma con l'obiettivo di rafforzare il livello di benessere presente e futuro. I processi di innovazione sociale esprimono il loro massimo potenziale attraverso soluzioni che mirano a rafforzare la capacità trasformativa (i.e. il più alto livello di resilienza sociale) di una società.

Ogni processo di innovazione sociale presenta le seguenti caratteristiche:

- a) l'orientamento verso la soddisfazione di bisogni sociali e la generazione di *outcome* positivi di medio-lungo periodo;
- b) il coinvolgimento dei soggetti privati mediante lo sviluppo di processi di co-programmazione e co-progettazione nella generazione di valore pubblico²⁶⁰;
- c) il cambiamento delle logiche tradizionali sottese ai rapporti tra i vari *stakeholder* basate su modelli *top-down* e *silos-based*;
- d) la modificazione dei criteri di misurazione del valore pubblico generato, non più incentrato solo sui classici concetti di efficacia ed efficienza, ma comprensivo anche dell'impatto sociale²⁶¹ ed ambientale prodotto.

Dunque, l'innovazione sociale è costituita dalla nascita di nuove forme di *governance*²⁶² incentrate su nuovi modelli di tipo reticolare che favoriscono la connessione socio-materiale tra i diversi soggetti parte del processo generativo.

In tal modo, vengono abbandonati i tradizionali schemi verticali-sequenziali per approdare verso nuovi modelli dove l'individuazione di ambiti di azione, soluzioni e bisogni viene affidata ad un *network* di soggetti e alla loro capacità di combinare alleanze e relazioni²⁶³ che si fondano su legami di reciproca dipendenza e cooperazione²⁶⁴.

²⁶⁰ Sul rapporto tra innovazione sociale e gli istituti della co-programmazione e co-progettazione, si rinvia al paragrafo 3.5 del presente capitolo.

²⁶¹ Sulla nozione di impatto sociale, si rinvia alla nota n. 267.

²⁶² Nell'ambito dei processi di innovazione sociale, le diverse forme di *governance* pluri-attoriali si distinguono in deboli ovvero forti. Le prime si ispirano a legami informali (si pensi ai *network* di imprese ad impatto sociale, agli spazi di *co-working* o agli incubatori sociali), mentre le seconde si fondano sui legami formali istituzionalizzati ovvero contrattualizzati (si pensi alle imprese sociali ovvero alle *partnership* pubblico-private). In tema, si v. F. Ramella, C. Trigillia, *Legami forti e deboli nella costruzione sociale delle invenzioni*, in *Stato e mercato*, 1, 2020, pp. 77-112.

²⁶³ Sul tema, la letteratura accademica – al fine di rappresentare i legami tra i diversi attori parte del processo di innovazione sociale - evoca metaforicamente l'immagine di una quadrupla elica dove vengono distinti i seguenti ruoli: a) *developer*; b) *promoter*; c) *supporter*; d) *knowledge provider*. In tema, si v. H. Etzkowitz, *The dynamics of innovation: from National System and "Mode 2" to a triple Helix of university-industry-government relations*, in *Research policy*, 2000, 2, pp. 109-123; E.G. Carayannis, E. Grigoroudis, D. Stamati, T. Valvi, *Social Business Model Innovation: A Quadruple/Quintuple Helix-Based Social Innovation Ecosystem*, in *IEEE Transactions on Engineering Management*, 2019, pp. 235-248; J. Terstriep, D. Rehfeld, M. Kleverbeck, *The Economics of Social Innovation*, Londra, 2022; C. Yen-Yun, S. Chen, *The impact of Societal and Social Innovation*, cit.

²⁶⁴ Un esempio in tal senso è rappresentato dalla "Comunità di pratica" per l'innovazione sociale, costituita per il supporto delle progettualità finanziate dal Fondo Innovazione Sociale (FIS). Tale comunità è nata come *social*

Si giunge all'elaborazione di nuovi modelli organizzativi e a nuove forme di collaborazione che combinano e allineano obiettivi sociali ed economici. Si pensi all'evoluzione del rapporto tra settore pubblico, settore non *profit* e la comunità (tradizionalmente basato su forme di concessioni e finanziamenti a fondo perduto) che grazie al processo di innovazione sociale approda verso gli istituti della co-progettazione e della co-produzione di servizi²⁶⁵; oppure, ancora, al rapporto tra settore *profit* e non *profit* (tradizionalmente basato sulle donazione del primo a beneficio del secondo) che si orienta verso forme di finanziamento *outcome-oriented* o forme di configurazione dell'attività produttiva in chiave di imprenditoria sociale.

In questo scenario, come detto, muta anche il ruolo delle istituzioni pubbliche che divengono promotrici di un nuovo ecosistema di *governance* delle politiche pubbliche²⁶⁶, improntato ad un approccio che coniuga la dimensione sociale con quella economica.

network tra *partner* e amministrazioni che ha favorito: a) la circolazione delle conoscenze tra gli addetti ai lavori impegnati nei progetti sperimentali di innovazione sociale finanziati dal FIS; b) la condivisione dei dati; c) la costituzione di partenariati (anche solo a livello informale) fra i partecipanti al Programma; d) la diffusione di buone prassi; e) il confronto su questioni di carattere tecnico, metodologico e gestionale, funzionali all'implementazione degli interventi. Tali obiettivi sono stati perseguiti in tre modi: a) favorendo l'approfondimento di temi di comune interesse con forum e *webinar* dedicati; b) supportando lo scambio e la condivisione di conoscenza tra gli attuatori del Programma; c) promuovendo la condivisione delle *best practices* e del *know how* sviluppato. A supporto conoscitivo dell'innovazione sociale e delle *best practices* a livello internazionale, Formez ha reso disponibile anche un canale tematico "Innovazione sociale" consultabile al seguente link: <http://innovazione.sociale.formez.it/>.

²⁶⁵ Tali istituti sono disciplinati dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, ai sensi del quale: "*In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner*". Tale previsione viene richiamata anche dall'art. 6, co. 1, ultimo periodo del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 al fine di escluderla dall'ambito di operatività della normativa in tema di contrattualistica pubblica.

²⁶⁶ Le istituzioni giocano un ruolo cruciale nella mobilitazione di energie e risorse per l'avvio di cambiamenti sistematici attraverso l'unione di imprese e progetti. I processi di innovazione sociale sono guidati dalle seguenti istituzioni: a) dipartimenti ed uffici per l'innovazione, come il *Department for Business, Innovation and Skills*

Il soggetto pubblico è chiamato, dunque, ad abbandonare approcci ispirati a logiche adempitali di mera *accountability* per approdare verso un modello di *governance* proiettivo basato su nuovi sistemi relazionali che misuri e valuti l'impatto sociale²⁶⁷ generato da una determinata iniziativa, grazie alla definizione di innovativi strumenti giuridici e finanziari (i.e. *outcome contract* e sistemi di *payment by result*)²⁶⁸.

3.2 L'innovazione sociale nel contesto europeo

Nell'ultimo decennio, il concetto di innovazione sociale si è imposto all'interno delle strategie e nel linguaggio dell'Unione Europea quale strumento principale per far fronte alla crisi finanziaria, economica e sociale esplosa nel 2008. In tali anni, l'innovazione sociale ha rappresentato il campo di intervento principale nei processi di programmazione europea²⁶⁹ ed è

(BIS) nel Regno Unito oppure l'*Office of Social Innovation* (OSI) alla Casa Bianca; b) agenzie per l'innovazione pubblica, come il *National Endowment for Science, Technology and the Arts* nel Regno Unito; c) agenzie specializzate nell'innovazione, come il *NHS Institute for Innovation and Improvement* nel Regno Unito o l'*Institute for Healthcare Improvement* con sede ad Harvard.

²⁶⁷ È importante specificare che dalla nozione di *outcome* deve essere tenuta distinta quella di impatto. L'impatto sociale riguarda il cambiamento attribuibile specificamente all'iniziativa di innovazione sociale mentre l'*outcome* sono gli effetti osservabili nel medio lungo periodo (cambiamenti comportamentali, sociali e istituzionali), che sono influenzati anche da fattori esogeni e che vanno oltre la responsabilità della singola impresa sociale. Al fine di determinare l'impatto generato e distinguerlo dall'*outcome*, vengono impiegati metodi di valutazione che permettono di effettuare delle analisi controfattuali che consentono di verificare l'addizionalità generata dall'iniziativa rispetto a ciò che sarebbe comunque accaduto (c.d. "*deadweight*"). Nel momento in cui viene misurato, l'impatto deve essere depurato: a) dal cambiamento che non dipende dall'iniziativa e che sarebbe accaduto comunque (c.d. "*deadweight*"); b) i risultati raggiunti da altre iniziative ("*attribution*"); c) dalla diminuzione dell'impatto nel tempo (c.d. "*drop-off*"); d) dalle conseguenze indesiderate (sia positive che negative) dell'iniziativa di innovazione sociale. Per una disamina del concetto di impatto sociale si v. M. Bertani, E. Fassina, *La valutazione dell'impatto sociale negli Enti del Terzo Settore. Studio preliminare per un nuovo modello di misurazione*, in *Università di Verona - Dipartimento di scienze economiche*, 2019; S. Zamagni, P. Venturi, S. Rago, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, in *Impresa Sociale*, 6, 2015, p. 81. Gli Autori al fine di esemplificare la distinzione sopra illustrata richiamano come esempio la realizzazione di un corso di formazione per disoccupati volto all'inserimento lavorativo. In tale caso, l'*outcome* è rappresentato dal numero di soggetti che hanno frequentato il corso e dal numero di persone che successivamente hanno trovato lavoro; l'impatto, invece, è rappresentato dal vantaggio socio-economico conseguito dalla società grazie ad un aumento del numero di nuovi occupati.

²⁶⁸ Per una disamina di tali strumenti si rinvia al Capitolo 4.

²⁶⁹ Nel 2010, l'innovazione sociale venne inserita fra i campi di intervento della Strategia Europa 2020 (Commissione Europea, Comunicazione del 3 marzo 2010, n. 2020). Poco dopo, nel 2013 la Commissione Europea varava un *Social Investment Package* che si è posto l'obiettivo di favorire la scalabilità dei progetti e delle politiche di innovazione sociale.

divenuta ancor più centrale negli anni successivi anche in ragione all'adozione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU²⁷⁰.

Poco dopo, nel 2013 la Commissione Europea ha varato un *Social Investment Package*²⁷¹ che si è posto l'obiettivo di favorire la scalabilità dei progetti e delle politiche di innovazione sociale al fine di aiutare “a riorientare le politiche degli Stati membri verso gli investimenti sociali al fine di assicurare l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sociali”²⁷².

Secondo la Commissione UE, per avere sistemi di *welfare* efficienti che combinino investimenti sociali con misure di protezione e stabilizzazione economica è necessario agire lungo tre direttrici che accrescano l'efficienza e l'efficacia delle politiche sociali.

²⁷⁰ L'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione globale finalizzato a sradicare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità e la pace, adottato all'unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite con la risoluzione 70/1 del 15 settembre 2015 intitolata: “*Trasformare il nostro mondo. L'Agenda per lo sviluppo sostenibile*”. Essa comprende 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che gli Stati si sono impegnati a raggiungere entro il 2030, articolati a loro volta in 169 traguardi specifici, tra loro interconnessi e indivisibili, che costituiscono il nuovo quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile, inteso come uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri, armonizzando a tal fine le tre dimensioni della crescita economica, dell'inclusione sociale e della tutela dell'ambiente. Tale documento impegna tutti gli Stati firmatari ad affrontare vecchie e nuove priorità politiche come: la regolazione dell'immigrazione, il rafforzamento dei fattori di crescita, la lotta alla disoccupazione, l'economia digitale, le politiche per i giovani, la ricerca, l'innovazione e la protezione ambientale. Innovazione sociale e sviluppo sostenibile sono concetti avvinati da reciproche interconnessioni: da un lato l'innovazione sociale può ritenersi strumentale per lo sviluppo sostenibile in ragione del fatto che i tre aspetti su cui si fondano i processi di innovazione sociale (i.e. a) soddisfazione di bisogni sociali; b) processi di condivisione della conoscenza; c) nuovi modelli di *governance* di tipo reticolare) creano compatibilità tra le strategie *top-down* e la mobilitazione *bottom-up* degli utenti e della società civile che sono elementi tipici del concetto di sviluppo sostenibile; dall'altro lato, si assiste anche ad una strumentalità dello sviluppo sostenibile nei confronti dell'innovazione sociale per la dimensione temporale atteso che i processi innovativi sono connotati da una visione di lungo periodo che confronta costi e benefici.

²⁷¹ European Commission, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83 Final, Bruxelles, 20 febbraio 2013. A tale iniziativa ne sono seguite di numerose che – sempre nel contesto europeo – affrontano anche il tema dell'innovazione sociale e segnatamente: iniziativa faro Europa 2020 “*l'Unione dell'innovazione*” (Commissione UE, SEC (2010) 1161); regolamento UE n. 1304 del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo Sociale Europeo; il regolamento UE n. 1058 del 24 giugno 2021 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di coesione; il Fondo Sociale Europeo *Plus* (istituito con il regolamento del 24 giugno 2021, n. 1057 che integra il FSE e sostituisce il programma EaSI. Il Fondo prevede una dotazione finanziaria pari a 761 milioni per l'innovazione sociale e l'occupazione); Fondo europeo per gli investimenti strategici (istituito con regolamento del 25 giugno 2015, n. 1017). Ancora, nel contesto europeo si annoverano diversi progetti di ricerca teorica ed empirica sull'innovazione sociale finanziati dall'UE: TRANSIT (*Transformative Social Innovation Theory*); TEPSIE (*The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe*); CrESSI (*Creating Economic Space for Social Innovation*), SI-DRIVE (*Social Innovation: Driving Force of Social Change*). Parimenti, degna di rilevanza risulta anche l'iniziativa del governo portoghese denominata “*Portugal Inovação Social*” che costituisce il primo esempio di fondo ad impatto sociale finanziato con le risorse europee (nella specie pari a 150 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo) e il primo tentativo di politica pubblica volta a prevedere la diffusione di modelli di innovazione sociale.

²⁷² Commissione UE, COM (2013) 83 cit., par. 5, p. 24.

In primo luogo, è necessario semplificare e individuare meglio gli obiettivi delle politiche sociali lavorando anche per integrare i servizi tra i diversi livelli di governo, evitando duplicazioni di prestazioni e gestioni della spesa pubblica diseconomiche. A tal fine, la collaborazione con gli attori privati (ivi incluso il Terzo Settore) rappresenta una leva essenziale per garantire sostenibilità del bilancio pubblico e qualità dei servizi forniti.

In secondo luogo, l'efficienza e l'efficacia dei servizi sociali orientati alla persona consente di azionare processi di *empowerment* che consentono di affrontare con successo in una logica preventiva rischi come la disoccupazione, la malattia o la vecchiaia piuttosto che reagire *ex post* alla formazione del bisogno.

In terzo luogo, gli investimenti "sociali" devono accompagnare le persone lungo tutto l'arco della loro vita e devono essere integrati con misure di protezione sociale nei momenti critici (i.e. perdita del lavoro, transizione scuola-lavoro, pensionamento e malattia).

Al *Social Investment Package* ha fatto seguito l'adozione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali²⁷³, destinato a servire da punto di riferimento e guida per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa.

Il quadro concettuale e analitico dell'innovazione sociale sembra ben allineato agli obiettivi di *policy* individuati dal Pilastro UE che definisce un catalogo di diritti da tutelare in ciascun Stato membro secondo un approccio basato sulle diverse fasi del ciclo di vita di ciascun individuo (i.e. quella precedente all'ingresso nel mondo del lavoro, quella lavorativa e quella successiva al pensionamento). Tale contesto è ideale per azionare processi di innovazione sociale idonei ad attivare politiche, servizi e prestazioni che rispondono a bisogni sociali, forniti da istituzioni e operatori sia pubblici che privati che operano in modo coordinato e sinergico secondo modelli di governance *multi-stakeholder*.

²⁷³ Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato e adottato formalmente il 17 novembre 2017 durante il Vertice sociale di Göteborg da parte della Commissione europea, del Consiglio dell'Unione Europea e del Parlamento Europeo. Il Pilastro sancisce venti principi e diritti fondamentali per sostenere il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. I principi e diritti sanciti dal Pilastro sono articolati in tre categorie: a) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; b) condizioni di lavoro più eque; c) protezione sociale e inclusione.

Dunque, la Strategia Europa 2020, il *Social Investment Package* e il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali costituiscono oggi i principali riferimenti comunitari che definiscono il contesto all'interno del quale si deve e si può sviluppare l'innovazione sociale.

Del resto, le tradizionali politiche pubbliche di intervento non si sono dimostrate in grado di fronteggiare l'aumento delle disuguaglianze sociali, inasprite prima dalla crisi finanziaria e successivamente dallo scoppio della pandemia e dai conflitti bellici.

Ecco, allora, che l'innovazione sociale diventa di importanza strategica per l'agenda dell'UE in quanto offre un importante contributo al rafforzamento della coesione sociale e alla crescita attraverso soluzioni innovative suscettibili di essere applicate a tutte le aree di *policy* individuate dal Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, tra le quali a mero titolo esemplificativo si segnalano: a) le misure attive per combattere la povertà e l'esclusione sociale, b) le politiche attive del mercato del lavoro; c) le misure che garantiscano l'equilibrio tra lavoro e vita sociale; d) le politiche in materia d'istruzione; e) le misure per favorire l'invecchiamento attivo della popolazione.

3.3 L'ecosistema dell'innovazione sociale: soggetti, modelli collaborativi e responsabilità

L'innovazione sociale è un processo che si fonda sul mutamento dei meccanismi di *governance* ordinari²⁷⁴, producendo cambiamenti che promuovono nuovi legami tra i diversi attori coinvolti²⁷⁵.

I processi di innovazione sociale provocano un cambiamento sociale nel momento in cui danno vita ad un nuovo approccio culturale nell'affrontare le problematiche sociali che facilitino il

²⁷⁴ Sul legame tra innovazione sociale e *governance*, si v. C.M. Garcia, M.M. Pradel, A.S. Eizaguirre, *Theorizing multi-level governance in social innovation dynamics*, in F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch, *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, 2013, pp. 155-168.

²⁷⁵ Per un'analisi sui diversi spazi collaborativi alla base dei processi di innovazione sociale, si v. F. Bertolotti, E. Mattarelli, L. Mizzau, F. Montanari, A. Scapolan, P. Ungureanu, *Organizzare la collaborazione nei luoghi di innovazione: le dinamiche relazionali tra spazi fisici e virtuali*, in F. Montanari, L. Mizzau (a cura di), *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, 2016, pp. 61-74.

dialogo tra settore pubblico e privato e la società civile. I soggetti esterni all'apparato pubblico possono essere coinvolti non solo nella fase di fornitura del servizio, ma anche nella fase di ideazione e progettazione (*co-production*), nella fase decisionale strategica e nella gestione del progetto (*co-governance*) nonché nella successiva fase di monitoraggio e valutazione della *performance* dell'impatto sociale generato (*co-assessment*).

Tali forme di collaborazione danno vita a nuovi modelli relazionali.

Tra settore pubblico e settore privato – dove il rapporto è tradizionalmente incentrato sulla base di contratti di appalto – l'innovazione lascia spazio a nuovi modelli di PPP *outcome-oriented*.

Tra il settore pubblico, settore privato non *profit* e società civile, l'innovazione sociale esalta forme di co-progettazione e co-produzione di servizi, abbandonando rapporti incentrati su sovvenzioni o su concessioni di finanziamenti a fondo perduto.

Infine, il settore *profit* e non *profit* sono portati ad orientare la loro cooperazione verso forme di finanziamento orientato al risultato sociale, abbandonando rapporti basati su donazioni caritatevoli del primo verso il secondo.

Chiarito che i modelli collaborativi rappresentano un fattore cruciale per la diffusione di processi innovativi, le forme di *governance*²⁷⁶ utilizzate possono essere distinte in due grandi tipologie: quelle *light* e quelle *hard*.

Le prime si fondano su rapporti non formalizzati che puntano alla condivisione in modo aperto di informazioni per generare un determinato impatto sociale.

Le seconde, invece, si incentrano su modelli di condivisione che prevedono vincoli formalizzati (i.e. *partnership* sia istituzionalizzate che contrattuali) che mirano a coltivare relazioni di lungo periodo fra gli attori coinvolti.

²⁷⁶ In tema, F. Montanari, F. Scaragli, D. Teloni, *Le dimensioni dell'innovazione sociale per il design e l'implementazione di politiche pubbliche efficaci*, in *Impresa Sociale*, 10, 2017, pp. 5-13.; F. Montanari, L. Mizzau, *Open Innovation, città e luoghi di innovazione: una visione integrata di ecosistema e innovazione*, in L. Mizzau, F. Montanari (a cura di) *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, 2016, pp. 23-39.

Le diverse forme di collaborazione mirano a redistribuire il potere tra i diversi attori in modo innovativo rispetto ai modelli tradizionali *hierarchical oriented*; ciò genera una reciproca dipendenza tra tutti i soggetti coinvolti che porta ad una sinergia reciproca.

Tuttavia, è bene precisare che la maggiore responsabilizzazione degli attori privati e della società civile non deve comportare una graduale de-responsabilizzazione dell'attore pubblico che rimane una componente essenziale (*rectius* imprescindibile) dei processi di innovazione sociale che non devono essere considerati dalle istituzioni pubbliche solo un'occasione per risparmiare risorse. A tal fine, l'attore pubblico non deve relegare il suo ruolo a semplice osservatore o controllore, ma è chiamato a ricoprire un ruolo di "facilitatore" di iniziative socialmente innovative.

La letteratura accademica²⁷⁷ illustra la collaborazione tra i diversi soggetti evocando l'immagine di una quadrupla elica dove ogni soggetto interagisce con l'altro tramite lo scambio di conoscenze, informazioni e benefici anche attraverso l'interscambiabilità e la sovrapposizione dei ruoli contribuendo in modo incrociato e corale all'attuazione della missione

²⁷⁷ L. Leydesdorff, H. Etkowitz, *The Triple Helix as a Model for Innovation Studies*, in *Scienze&Public Policy*, 25, 3, 1998, p. 195-203; L. Leydesdorff, M. Mayer, *Triple Helix indicators of knowledge-base innovation systems*, in *Research Policy*, 35, 10, pp.1441-1449. Secondo tali studiosi, i rapporti di innovazione sociale possono essere compresi tramite il ricorso all'immagine di una tripla elica in cui soggetti eterogenei (società, istituzioni pubbliche, società civile, terzo settore) collaborano secondo interazioni più o meno formalizzate, orientate a generare un impatto sociale. In tale contesto, si assiste ad una commistione di ruoli. La successiva letteratura ha prospettato l'introduzione di una quarta elica, quella della società civile organizzata e una quinta elica, costituita dalla società civile non organizzata. In tema, si v. C. Iaione, E. De Nictolis, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in F. Montanari, L. Mizzau (a cura di), *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, 2016, p. 79. Secondo gli Autori: "il modello di governance per l'innovazione a quintupla elica qui avanzato per la costruzione della città collaborativa si differenzia da questo approccio [n.d.r. il modello a quadrupla elica che aggiunge come quarto attore dei processi di innovazione sociale la società civile organizzata] in quanto valorizza l'emersione dell'innovazione sociale. Intanto esso fa riferimento alla società civile organizzata e, in secondo luogo, non trascura di dare rilevanza alla differenza ontologica tra società civile organizzata e società civile non stabilmente organizzata, informale o comunque non consolidata. Ciò che le accomuna è il fatto di agire nell'interesse generale e di contribuire alla costruzione dello Stato comunità o Stato collettività, come veniva definito dai Costituenti italiani. In altre parole, l'attore sociale, la società civile, per poter dispiegare appieno tutte le sue potenzialità come attore di governance nell'innovazione locale deve essere ulteriormente scisso in due diverse tipologie di attori. Queste due componenti vanno dunque considerate separatamente e distinte nel quarto e nel quinto attore della governance. Il quarto attore, la società civile organizzata, è depositario di un know-how utile a generare innovazione sociale. Questa componente della società civile ha storicamente generato innovazione attraverso l'apporto della società civile che periodicamente si è organizzata per dare vita a nuove forme di aggregazione sociale o ad istituzioni basate sulla cooperazione, sul mutualismo, sulla reciprocità. In questa veste può agire da incubatore e può beneficiare della carica innovativa del quinto attore, gli innovatori sociali, i cittadini attivi, gli artigiani digitali, i city makers, ecc. Prendono etichette diverse ma presentano tutti una medesima caratteristica: agiscono collettivamente per condividere e/o collaborare attorno ad una risorsa comune e molto spesso producono in maniera aperta e quindi a favore della collettività o comunque generano utilità di interesse generale".

istituzionale²⁷⁸.

In tale contesto, vengono distinti i seguenti ruoli: a) *developer*; b) *promoter*; c) *supporter*; d) *knowledge provider*.

I primi comprendono tutti i soggetti e gli spazi fisici ovvero virtuali di condivisione della conoscenza dove prende piede il processo innovativo. Tale ruolo viene assunto da: centri di ricerca, incubatori, *focus group*, *network* tematici, organizzazioni della società civile ecc.

I *promoter* sono tutti i soggetti pubblici ovvero privati che sono disposti a mettere a disposizione le risorse umane ed economiche per realizzare l'impatto sociale sotteso al processo innovativo. Tale ruolo viene generalmente assunto dalla pubblica amministrazione che per missione istituzionale è chiamata al perseguimento del pubblico interesse. Tuttavia, è possibile che anche soggetti privati siano disposti ad assumere tale ruolo in coerenza con la propria *mission* (si pensi alle fondazioni filantropiche).

La terza categoria (i.e. i *supporter*) comprende tutti i soggetti pubblici e privati che favoriscono la disseminazione e la scalabilità dell'innovazione sociale. A tal fine, essi hanno il compito di trasferire la conoscenza tra i diversi attori attraverso strumenti di comunicazione e lo scambio di pratiche innovative.

Infine, nella quarta categoria (i.e. *knowledge provider*) sono ricompresi tutti coloro che apportano conoscenze speciali che arricchiscono i processi di innovazione sociale. Tra questi rientrano coloro che forniscono servizi di consulenza e soprattutto i valutatori indipendenti, chiamati a certificare la creazione di un impatto sociale legato ad una determinata iniziativa.

²⁷⁸ All'interno dei processi di innovazione sociale, la letteratura individua un nuovo modello gestionale della pubblica amministrazione che si contrappone a quelli tradizionali, denominato *Public Value Management*. Tale modello prevede un'idea di servizio pubblico co-progettato, co-costruito e co-prodotto dagli attori territoriali. Si tratta, dunque, di un'innovazione collaborativa che si genera da una visione condivisa del valore generato. Tale visione si contrappone al *New Public Management* che si incentra sulla privatizzazione dei servizi e sulla *deregulation* del mercato. In tema, si v. B. Lévesque, F. Lajeunesse-Crevier, *L'innovation dans le développement économique et le développement social*, in B. Lévesque, J.-M. Fontan, J.-L. Klein, *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, 2014, pp. 217-244.

Si completa così l'ecosistema dell'innovazione sociale che porta tutti i *partner* ad essere soddisfatti del proprio ruolo, condividendo azioni e contributi necessari per fare sì che si realizzi una comune visione futura.

3.4 Il partenariato pubblico privato come catalizzatore di innovazione sociale

Le *partnership* tra attori pubblici e privati costituiscono un modello adeguato per apprestare soluzioni innovative ai bisogni sociali.

Già nel 2005²⁷⁹, la Commissione europea aveva sottolineato l'importanza degli strumenti di partenariato pubblico-privato per promuovere nuovi prodotti e servizi che rispondessero più adeguatamente ai bisogni sociali e creassero un miglioramento qualitativo e quantitativo delle condizioni sociali.

Successivamente, la direttiva 24/2014/UE ha evidenziato come *“la ricerca e l'innovazione, comprese l'eco-innovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura”*; di conseguenza, le autorità pubbliche dovrebbero utilizzare i contratti pubblici *“strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione. L'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale”*²⁸⁰.

Dunque, all'interno dell'ampia categoria concettuale dei contratti pubblici, il partenariato pubblico privato può sicuramente contribuire non solo ad accrescere la capacità di intervento del soggetto pubblico, ma anche a stimolare nei processi decisionali l'inclusione e la

²⁷⁹ Commissione dell'Unione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, Bruxelles, 15 novembre 2005, (COM (2005) 569 definitivo).

²⁸⁰ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, considerando n. 47.

partecipazione di una pluralità di attori²⁸¹ privati al fine di raggiungere un ampio consenso e offrire una migliore risposta ai bisogni sociali.

Perché ciò avvenga è necessario ridisegnare tutti i ruoli dei diversi attori coinvolti.

In primis, quello del soggetto pubblico chiamato ad assumere un ruolo di coordinamento dei diversi *stakeholder* in campo, configurando modalità innovative di rapporto fra i soggetti che a diverso titolo possono concorrere a programmare, finanziare e produrre servizi ed interventi sociali.

Al contempo, è necessario abbandonare sistemi improntati a logiche gerarchiche sostenendo sistemi di intervento propri di un approccio reticolare che favorisca processi di negoziazione e compartecipazione della società civile nelle fasi di programmazione e nei processi decisionali. Infine, è anche necessario superare il tradizionale approccio incentrato sulla mera erogazione del servizio per giungere ad una visione che metta al centro l'*empowerment*²⁸² dei beneficiari delle prestazioni.

Il legame tra PPP e processo di innovazione sociale emerge alla luce dei seguenti aspetti:

- a) utilizzo esclusivo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con conseguente possibile configurazione delle finalità sottese all'impatto sociale;

²⁸¹ In merito alla partecipazione di diversi attori, la dottrina ha teorizzato i partenariati pubblico-comunità (p.p.c.), i partenariati pubblico-privato-comunità (p.p.p.c.) e i partenariati pubblico-privato-scienza-sociale-comunità come nuove forme di partenariato che mirino alla realizzazione e gestione di risorse pubbliche per affrontare le nuove sfide sociali. Tali partenariati si propongono come un'alternativa ai tradizionali p.p.p. in quanto prevedono un impegno diretto della società civile che condivide le proprie risorse per raggiungere obiettivi di benessere sociale legati all'ecosistema locale o urbano di riferimento. Si genera, dunque, una cooperazione tra cinque attori chiave: le comunità locali (i.e. i cittadini), le autorità pubbliche, le imprese, le organizzazioni della società civile e le istituzioni scientifiche o della conoscenza. In tale scenario, viene valorizzata la responsabilità sociale di tutti gli attori coinvolti investendo su una nuova modalità di costruzione del partenariato con metodi non competitivi, ma dialogici e di co-progettazione che aspirino a raggiungere l'obiettivo di co-creare e co-governare il valore pubblico generato da iniziative innovative e sostenibili. In tema, si v. C. Iaione, *Partenariato e finanza di progetto di comunità*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 6, 2024, pp. 433-483.

²⁸² Con il concetto di *empowerment* si intende fare riferimento alla possibilità di espansione delle opzioni di scelta da parte delle persone e più specificatamente degli utenti nel caso delle politiche sociali. Tale concetto si contrappone a quello di assistenzialismo per sottolineare il fatto che i sistemi di *welfare* non devono limitarsi ad assistere i soggetti in condizioni di bisogno, ma devono avere come obiettivo quello di sostenere i beneficiari lungo percorsi di autonomizzazione che possano rafforzare le condizioni in cui essi vivono. In tema, si v. L. Bifulco, T. Vitale, *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, in *Sociologia Urbana e Rurale*, 72, pp. 95-108, 2003.

- b) remunerazione degli investimenti attraverso la gestione funzionale dei servizi con possibilità di assumere obiettivi di qualità sociale, come gli *outcome*;
- c) co-responsabilizzazione degli utenti dei servizi che sostengono il costo delle prestazioni erogate;
- d) natura complessa dello strumento giuridico che affianca al soggetto pubblico e all'operatore economico che eroga il servizio anche il finanziatore e il garante;
- e) valorizzazione dell'iniziativa privata per la realizzazione di un determinato progetto;
- f) necessaria e obbligatoria predisposizione di un sistema periodico di monitoraggio e di verifica;
- g) centralità del piano economico-finanziario debitamente asseverato, necessario per la permanenza delle condizioni di equilibrio gestionale ed economico-finanziario.

In tale scenario, l'istituto della finanza di progetto²⁸³ può rappresentare un valido dispositivo giuridico per finanziare tali interventi.

In primo luogo, l'amplia nozione di operatore economico, di cui all'allegato I.1, art. 1, co. 1, lett. l) del d.lgs. n. 36/2023²⁸⁴, consente di includere nel ruolo di promotore dell'iniziativa - volta alla realizzazione di lavori o servizi che rispondono ad un interesse pubblico *ex* articolo 193, co. 1 del d.lgs. n. 36/2023 - qualsiasi soggetto (pubblico o privato anche senza scopo di lucro) che dimostri un concreto interesse all'esecuzione dell'operazione e una solida capacità organizzativa e finanziaria, fermo restando il rispetto dei requisiti tecnici richiesti dalla p.a.²⁸⁵. Pertanto, la figura del promotore ben potrebbe essere ricoperta anche da investitori istituzionali, fondi di investimento o da enti del settore *no profit* orientati verso logiche di impatto sociale di lungo termine.

²⁸³ Per la trattazione dell'istituto si rinvia al Cap. 1, par. 1.5.2 e 1.5.2.1 e relative note.

²⁸⁴ Allegato I.1, art. 1, co. 1, lett. l): "*nel codice si intende per: (...) l) «operatore economico», qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura pubblica o privata, può offrire sul mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetto della procedura di evidenza pubblica*".

²⁸⁵ In tale evenienza, l'articolo 193, co. 3 del d.lgs. n. 36/2023 al sesto e settimo periodo stabilisce: "*Gli investitori istituzionali e gli altri operatori economici interessati, in sede di gara, possono soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale avvalendosi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti. Gli investitori istituzionali e gli altri operatori economici interessati possono altresì impegnarsi a subappaltare, anche integralmente, le prestazioni oggetto del contratto di concessione a imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando, a condizione che il nominativo del subappaltatore sia comunicato, con il suo consenso, all'ente concedente entro la scadenza del termine per la presentazione dell'offerta*".

In secondo luogo, il collegamento tra finanza di progetto e iniziative innovative deriva (anche se indirettamente) da alcuni aspetti collegati alla disciplina dei criteri di valutazione della proposta dell'operatore economico che ben potrebbe essere individuata sulla base di criteri relativi all'innovazione sociale collegati ad una determinata iniziativa²⁸⁶.

In terzo luogo, la maggiore procedimentalizzazione conferita alla finanza di progetto (determinata dal decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici) potrebbe essere per le amministrazioni pubbliche utile per orientare al meglio il progetto presentato dal privato verso l'anelato impatto sociale sotteso ai processi di innovazione sociale.

In conclusione, il nuovo approccio “*social-outcome-oriented*” che può assumere sia il partenariato pubblico-privato che la finanza di progetto può sicuramente aiutare gli istituti a prendere finalmente il largo, sperimentandoli e diffondendoli verso operazioni fredde o tiepide proprie dei processi di innovazione sociale.

3.5 Innovazione sociale, Terzo settore e relazione con il territorio: la co-programmazione e la co-progettazione negli interventi e nei servizi pubblici

Anche gli enti del Terzo Settore – al pari delle imprese *for profit* e del soggetto pubblico – possono ricoprire un ruolo fondamentale all'intero dei processi di innovazione sociale.

A tal fine, gli istituti giuridici della co-programmazione e co-progettazione²⁸⁷ costituiscono forme di collaborazione tra pubbliche amministrazioni ed enti *non profit* concepite per favorire

²⁸⁶ Sebbene l'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 – a seguito della sua riformulazione ad opera dell'art. 53 del d.lgs. n. 209/2024 – non imponga più all'ente concedente di tenere conto tra i criteri di aggiudicazione “*della quota di investimenti destinati al progetto in termini di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica*” (ora tali aspetti sono relegati a meri criteri premiali rimessi alla decisione dell'ente concedente ai sensi dell'art. 193, co. 13), l'articolo 185, co. 2 prevede l'inclusione tra i criteri di aggiudicazione dei contratti di concessione anche dei criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione. Tale previsione – che consente di tenere conto ai fini dell'aggiudicazione anche di criteri legati all'innovazione sociale - ben potrebbe trovare applicazione anche nelle procedure di *Project Financing* in forza della previsione di cui all'art. 174, co. 3, secondo periodo del d.lgs. n. 36/2023 che rinvia per la disciplina delle operazioni di PPP (ivi inclusa la finanza di progetto) alle disposizioni di cui ai Titoli II, III e IV della Parte II del Codice.

²⁸⁷ Tali istituti sono disciplinati dall'articolo 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 ai sensi del quale: “*In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e*

il perseguimento di tutte le finalità di interesse generale²⁸⁸ che favoriscono la coesione sociale e una maggiore tutela e integrazione socio-lavorativa delle persone fragili. Si giunge, dunque,

dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner". Il d.lgs. n. 117/2017 ha inteso ancorare tali istituti giuridici ad una specifica misurazione che intende "pesare" gli effetti e le ricadute sul tessuto sociale di riferimento: la valutazione di impatto sociale (VIS). In tema, si v. anche le "Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore", emanate con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23 luglio 2019, in attuazione dell'articolo 7, co. 3 della l. 6 giugno 2016, n. 106. Sul collegamento funzionale intercorrente tra co-programmazione e co-progettazione, si v. Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232.

²⁸⁸ Le attività di interesse generale esercitate dagli enti del terzo settore sono individuate dall'articolo 5 del d.lgs. n. 117/2017 che a tal fine include: "a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, e interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni; d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281, nonché alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199; f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; g) formazione universitaria e post-universitaria; h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo; j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni; k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa; m) servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore; n) cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni; o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile; p) servizi

ad una comunanza di scopo tra ETS ed enti pubblici che si traduce nel benessere della comunità; ossia l'impatto sociale delle possibili azioni da attivare.

Il coinvolgimento degli enti *non profit* nelle politiche di intervento e nelle modalità organizzative di erogazione di servizi di interesse generale comporta l'abbandono da parte di tali soggetti del ruolo di semplici gestori/erogatori di servizi per assumere la qualità di *partner* della p.a.

La riforma del Terzo Settore ha inteso, dunque, ripristinare la primazia dei processi di co-creazione di soluzioni condivise, orientate alla soddisfazione di uno o più interessi generali.

Del resto, il cuore della co-programmazione e della co-progettazione riguarda proprio i processi deliberativi di *governance* che vengono legittimati – analogamente ai processi di innovazione sociale precedentemente illustrati – non sulla gerarchia del potere, bensì sul dialogo e sul confronto tra “pari” che portano alla co-produzione di soluzioni personalizzate per la comunità di riferimento. In tal modo, l'implementazione di processi di “gestione comunitaria” delle risorse che caratterizzano un determinato territorio può sicuramente contribuire ad affrontare in maniera più efficace ed efficiente i bisogni sociali espressi.

In tale contesto, la legge 6 giugno 2016 n. 106 – recante delega per la Riforma del Terzo Settore – ha previsto tra i principi e i criteri direttivi anche quello di: *“valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio*

finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106; q) alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; s) agricoltura sociale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni; t) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; u) beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166, e successive modificazioni, o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo; v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; w) promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui al presente articolo, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi di cui all'articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n. 53, e i gruppi di acquisto solidale di cui all'articolo 1, comma 266, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; x) cura di procedure di adozione internazionale ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184; y) protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni; z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata”.

culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni”.

Il successivo articolo 7 al comma 3 ha previsto che: *“il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), predisporre linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera o). Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato”.*

Le suddette Linee Guida - adottate con decreto ministeriale n. 85 del 23 luglio 2019 – costituiscono espressione del processo di *change management* degli enti del Terzo settore che si esplica nella possibilità di illustrare, già all'interno del bilancio sociale²⁸⁹, alcune evidenze dell'attività espletata in termini di risultati sociali di medio periodo (i.e. *outcome*) generati sulla comunità di riferimento.

Dunque, la valutazione di impatto consente di avviare un processo di potenziamento della dimensione organizzativa interna degli enti del Terzo settore nonché di tutti gli altri *stakeholder*²⁹⁰ coinvolti (c.d. *impact capacity building*), orientando tutte le azioni messe in

²⁸⁹ A tal fine, nella sezione *“Processo e misurazione: elementi caratterizzanti la valutazione di impatto sociale”* delle linee guida, di cui al d.m. n. 85/2019, si evidenzia l'importanza del coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* parti dell'ecosistema nella definizione delle dimensioni di valore della misurazione di impatto (pp. 4-5).

²⁹⁰ A tal fine, le richiamate linee guida stabiliscono nella sezione *“Introduzione e riferimenti normativi”*: *“(…) Il legislatore individua nella valutazione dell'impatto sociale lo strumento attraverso il quale gli enti di Terzo settore comunicano ai propri stakeholders l'efficacia nella creazione di valore sociale ed economico, allineando i target operativi con le aspettative dei propri interlocutori e migliorando l'attrattività nei confronti dei finanziatori esterni. La definizione di impatto sociale introdotta dal legislatore incorpora al suo interno elementi espliciti relativi alla qualità ed alla quantità dei servizi offerti, alle ricadute verificabili nel breve termine e quindi più dirette, ma anche agli effetti di medio-lungo periodo, che afferiscono alle conseguenze ed ai cambiamenti indotti sulla comunità di riferimento, nella prospettiva della costruzione di comunità più inclusive, sostenibili e coese. In tale quadro, le presenti linee guida hanno un valore promozionale, ponendosi quale strumento di facilitazione della concreta realizzazione della valutazione di impatto sociale (VIS)”* (pp. 2-3). Sempre le richiamate linee guida stabiliscono - con specifico riguardo alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi di interesse generale – la possibilità per le pubbliche amministrazioni di prevedere *“la realizzazione di sistemi di valutazione*

campo verso una visione di lungo periodo che persegue la produzione di cambiamento nella vita dei beneficiari dell'attività espletata.

Tuttavia, il semplice fatto che tali enti possano essere inquadrati nell'ampia categoria delle organizzazioni ad impatto sociale²⁹¹ non li colloca necessariamente nell'ecosistema dei processi di innovazione sociale. A tal fine, è necessario che essi si dotino delle seguenti caratteristiche:

- a) competenze organizzative e strategiche;
- b) elementi tecnologici;
- c) orientamento al mercato.

La prima caratteristica postula la presenza di un'organizzazione ben articolata e strutturata, dotata di esperienza in attività imprenditoriali nonché di sostenibilità economica e finanziaria. Specialmente tale ultimo aspetto costituisce elemento cruciale all'interno dei processi di innovazione sociale, attese le lunghe tempistiche che potrebbe richiedere la generazione dell'impatto sociale attribuibile ad una determinata iniziativa.

La seconda caratteristica si spiega in ragione del fatto che la tecnologia è l'elemento che permette di agevolare le forme di collaborazione nei processi di innovazione sociale e, al contempo, scalare l'impatto generato dall'iniziativa intrapresa.

Infine, la terza caratteristica implica il dovere delle organizzazioni del terzo settore di bilanciare le fonti di finanziamento derivanti da sovvenzioni e donazioni con i ricavi delle vendite di servizi e prodotti rivolti ad una clientela diversificata. Ciò in quanto l'eccessiva dipendenza da forme di finanziamento cc.dd. "grant-making" inficia la sostenibilità economica-finanziaria dell'organizzazione; al contrario, la dipendenza da varie tipologie di risorse rende l'ente capace di raggiungere più efficacemente la sua *social-impact goal mission*.

dell'impatto sociale da parte degli ETS che intrattengono rapporti con le medesime PP.AA, sì da consentire una valutazione dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e delle attività svolte".

²⁹¹ Con tale locuzione, si intende fare riferimento ad un complesso di enti (imprese sociali, *start-up* innovative, società *benefit*, cooperative sociali) che intendono perseguire tramite la loro attività un determinato impatto sociale, inteso come il cambiamento attribuibile specificatamente all'iniziativa di innovazione sociale perseguita. L'orientamento dell'organizzazione alla generazione di un impatto sociale è ricavabile dal riferimento negli atti costitutivi e nella *governance* dell'ente a modelli di partecipazione diffusa che valorizzino la distribuzione dei voti in assemblea non basata sulla quota di capitale sociale, dalla previsione di vincoli alla distribuzione degli utili nonché dal forte coinvolgimento degli interessi di particolari categoria di *stakeholders* (lavoratori, consumatori, risparmiatori, organizzazioni della società civile e gruppi di cittadini).

Sebbene la presenza delle organizzazioni del terzo settore sia cruciale nell'ecosistema dell'innovazione sociale (specialmente per la capacità di orientare l'attività alla valorizzazione degli interessi della società civile), essa per essere efficace deve avvenire solo previo superamento dei limiti precedentemente esposti.

Solo così, tali organizzazioni possono accrescere il loro ruolo sia come promotori di idee o proposte che come *provider* di servizi, necessari per la scalabilità delle iniziative e per generare un effetto trasformativo duraturo del contesto sociale di riferimento.

Capitolo 4

Innovazione sociale e finanza ad impatto: un connubio necessario

4.1 Origine e caratteristiche della finanza ad impatto sociale

L'attuale contesto politico ed economico-finanziario può rappresentare, senza dubbio, terreno fertile per la diffusione e il consolidamento della finanza ad impatto sociale²⁹².

La finanza ad impatto viene definita come: “*un insieme di investimenti in società, organizzazioni e fondi, con l'intenzione di generare un impatto quantificabile a livello sociale e ambientale oltre che rendimenti finanziari*”²⁹³.

²⁹² L'atto ufficiale con cui si è dato avvio ad un lavoro internazionale sul tema della finanza ad impatto è rappresentato dalla creazione della *Social Impact Investment Task Force* istituita dall'allora Presidente del Regno Unito David Cameron durante la presidenza inglese del G8. Successivamente, nell'agosto del 2015 venne istituito il *Global Steering Group for Impact Investment* (GSG) come successore del lavoro iniziato dalla *Task Force*. Il GSG si espanse in 32 paesi con il coinvolgimento di 500 *impact leader* nei suoi comitati consultivi nazionali.

²⁹³ Global Impact Investing Network: <https://thegiin.org/publication/post/about-impact-investing/#what-is-impact-investing>. In tema, si v. anche *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia. Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8*, documento consultabile al seguente link: https://www.socialimpactagenda.it/wp-content/uploads/2021/10/Rapporto_La-finanza-che-include.pdf. La letteratura accademica in materia di finanza ad impatto – sebbene alquanto giovane – risulta alquanto vasta. Senza alcuna pretesa di esaustività, si richiamano i seguenti contributi: A. Agrawal, K. Hockets, *Impact Investing: Review and Research Agenda*, in *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, 2019, pp. 1-29; Id., *Impact Investing Strategy: Managing Conflicts between Impact Investor and Investee Social Enterprise*, in *Sustainability in Financial Industry*, 11, 15, 2019, pp. 1-21; S. Alijanian, C. Karyotisb, *Coping with Impact Investing Antagonistic Objectives: A Multistakeholder Approach*, in *Research in International Business and Finance*, 47, pp. 10-17; M. Maduro, G. Pasi, G. Misuraca, *Social Impact Investment in the EU. Financing Strategies ad Outcome Oriented Approaches for Social Policy Innovation: Narratives, Experiences and Recommendations*, Publication Office of the European Union, Luxemburg, 2018; R. Prandini, M. Orlandini, *Costruire e governare le Partnership del SII. Una riflessione sui Social Outcome Contract*, in G. Bonaga, G. Ecchia, R. Prandini, P. Venturi (a cura di), *Finanza d'impatto sociale. Istituzioni, capacity building e governance*, 2023, pp. 60-80; I. Bengo, A. Borrello, V. Chiodo, *Preserving the Integrity of Social Impact Investing. Towards a Distinctive Implementation Strategy*, in *Sustainability*, 13, 5, 2021 pp. 1-19; L. Corvo, L. Pastore, *Raccogliere e valorizzare i dati sull'impatto. Quale contributo alla conoscenza?*, in *Impresa Sociale*, 4, 2020, pp. 31-39; L. Corvo, L. Pastore, A. Manti, D. Iannacci, *Impatto sociale e modelli di misurazione. A che punto siamo?*, in www.irisnetwork.it; L. Brandstetter, O.M. Lehner, *Opening the Market for Impact Investments: The Need for Adapted Portfolio Tools*, in *Entrepreneurship Research Journal*, 5, 2, 2015, pp. 87-107; A. Bugg-Levine J. Emerson, *Impact Investing: Transforming How We Make Money while Making a Difference*, in *Innovation, Technology, Governance, Globalization*, 6, 3, 2011, pp. 9-18; G. Mulgan, N. Reeder, M. Aylott L. Bo'sher, *Social Impact Investment: The Challenge and Opportunity of Social Impact Bonds*, Young Foundation, Londra, 2011; J.E. Clarkin, C.L. Cangioni, *Impact Investing: A Primer and Review of the Literature*, in *Entrepreneur Research Journal*, 6, 2, 2015, pp. 135-173; D. Erikson, *Advancing Social Impact Investments through Measurement Conference: Summary and Theme*, in *Community Development Investment Review*, 7, 2, 2011, pp. 6-25; L. Gallo, *Il diritto amministrativo come ambiente che promuove l'innovazione attraverso politiche di impatto sociale*, in G. Bonaga, G. Ecchia, R. Prandini, P. Venturi (a cura di), *Finanza d'impatto sociale. Istituzioni, capacity building e*

L'*impact investing*, dunque, si caratterizza per l'integrazione di obiettivi sociali e/o ambientali all'interno del tradizionale processo di finanziamento che si traduce nella volontà di raggiungere contemporaneamente due obiettivi: rendimenti finanziari e benefici positivi per la società e l'ambiente.

Dalla definizione sopraillustrata, si evince chiaramente che l'aspetto essenziale che permette di distinguere tale forma di finanza da quella tradizionale consiste nella volontà, da parte di tutti gli attori coinvolti, di generare un impatto quantificabile a livello sociale e ambientale. La finanza ad impatto intende, dunque, porre sullo stesso piano la natura economica e sociale dell'iniziativa al fine di gettare le basi per interventi economicamente sostenibili nel tempo.

Nel connubio tra obiettivo sociale e ritorno economico-finanziario si sviluppa la specificità di questo nuovo segmento di *business*, caratterizzato dalla presenza di una terza dimensione nella scelta di investimento che si affianca al rischio e al rendimento: l'impatto sociale.

Le caratteristiche principali dell'*impact investing* sono le seguenti:

- a) l'intenzionalità, da parte dell'investitore di generare un impatto sociale e/o ambientale²⁹⁴ che si traduce nell'impiego di strumenti finanziari in cui il raggiungimento di un determinato valore sociale è vincolante e la sua misura costituisce il parametro su cui basare il rendimento maturabile da parte dell'investitore;
- b) l'addizionalità, che valuta se il miglioramento della quantità e della qualità delle condizioni sociali e ambientali si sarebbe comunque verificato anche senza l'investimento;

governance, 2023, pp. 124-140; P. Roundy, H. Holzhauer, Y. Dai, *Finance or Philanthropy? Exploring the motivations and Criteria of Impact Investors*, in *Social Responsibility Journal*, 16, 4, 2019, pp. 467-485. Per un'analisi critica dell'istituto, si v. R. Prandini, *Il Social Impact Investing e le sue "ambiguità strategiche": l'emergere, lo sviluppo e l'istituzionalizzazione di un "campo" sociale*, in G. Bonaga, G. Ecchia, R. Prandini, P. Venturi (a cura di), *Finanza d'impatto sociale. Istituzioni, capacity building e governance*, 2023, pp. 81-123; M. Musella, *La valutazione di impatto: versione forte e versione debole*, in *Impresa Sociale*, 4, 2020, pp. 67-70.

²⁹⁴ L'intenzionalità proattiva verso la generazione dell'impatto sociale permette di distinguere gli investimenti ad impatto sociale dagli investimenti tradizionali e socialmente responsabili (*Socially Responsible Investing*) e dalle altre forme di finanza sostenibile. Questi ultimi si basano su sistemi di *screening* capaci di evitare investimenti verso aziende che producono impatti ambientali, sociali o di *governance* negativi o insufficienti. Tuttavia, le imprese che beneficiano di tali investimenti – a differenza degli operatori parti dell'*impact investing* – possiedono un *core business* tradizionale non orientato a generare un impatto sociale. Gli investimenti ad impatto sono concepiti attorno agli obiettivi di impatto sociale che si intende perseguire, accompagnati da modelli di misurazione dell'impatto e resi sostenibili grazie al legame tra ritorno economico-finanziario e impatto raggiunto.

- c) la generazione di un ritorno finanziario in grado almeno di gestire il rimborso dei finanziamenti attivati, compatibilmente con un'adeguata remunerazione degli investitori privati;
- d) la misurabilità dell'impatto per definire *ex ante* gli impatti attesi e verificarne *ex post* l'effettivo conseguimento degli obiettivi. Si tratta di un aspetto fondamentale per assicurare trasparenza e *accountability*.

Il Regno Unito costituisce il vero precursore dell'*impact investing*²⁹⁵, avendo azionato processi di sperimentazione di tali investimenti per la costruzione di *partnership* pubblico-private nell'ambito del quale gli investitori si sono mostrati disponibili a finanziare iniziative a contenuto sociale. In molti casi, il risparmio ottenuto dal settore pubblico tramite il perseguimento dell'obiettivo sociale identificato viene ripartito tra pubblico e privato e rappresenta la fonte di remunerazione per l'investitore.

Nel contesto europeo, secondo un recente studio condotto nel 2023²⁹⁶ il mercato europeo della finanza ad impatto ammontava ad un valore complessivo pari a 230 miliardi di euro, in netta crescita rispetto agli 80 miliardi del 2021. A livello globale, il valore degli investimenti ad impatto ha superato la soglia dei 1.000 miliardi di euro.

In Italia, il mercato della finanza ad impatto - sebbene ancora giovane e per certi versi acerbo - consta di un ampio novero di operatori: banche, fondazioni bancarie, intermediari assicurativi, cooperative sociali, enti non *profit*, imprese for *profit*, fondi pensione e intermediari

²⁹⁵ A tal fine, valga richiamare il progetto relativo al carcere di Peterborough che ha inteso rafforzare le politiche di inserimento lavorativo per 3000 detenuti con pene inferiori ai 12 mesi al fine di limitare la recidiva. La presente iniziativa, attuata attraverso lo strumento finanziario del *Social Impact Bond*, si è rivelata di grande successo. Si pensi, ancora, al progetto "*T&T Innovation limited*" che ha inteso affrontare nella città di Manchester il problema legato alla dispersione scolastica per gli adolescenti in età compresa tra i 14 e 16 anni. In tema, si v. N. Rossi, *Finanza ad impatto sociale. Strumenti ed esperienze in Italia*, in P. Galeone, M. Meneguzzo (a cura di), *La finanza sociale. Pubblico, Privato, Non Profit: le prospettive comuni in Europa e in Italia*, Soveria Mannelli, 2016, pp. 47-49.

²⁹⁶ Fondo Italiano d'Investimento SGR e Human Foundation, Think Tank Indipendente, documento "*Ricerca e analisi sul mercato degli investimenti a impatto*". In tema, si v. anche Tiresia, *The Finance for Impact. 2023 Italian Outlook. The Journey to Radicality*, in www.tiresia.polimi.it/finance-for-impact-2023-italian-outlook.

assicurativi. Inoltre, il mercato nazionale della finanza ha registrato un significativo incremento, passando dai 5,8 miliardi di euro del 2020 ai 9,3 miliardi di euro del 2022²⁹⁷.

In questa nuova prospettiva di crescita, l'*impact investing* include, come visto, variegati operatori che – pur con le innegabili diversità strutturali e di *governance* che li caratterizzano – possono essere inquadrati nell'ampia categoria delle “organizzazioni ad impatto sociale” in quanto accomunati dalla volontà di generare un impatto sociale attraverso l'espletamento della propria attività. Ne consegue, come acutamente osservato in dottrina, che si può giungere alla creazione di “una sorta di quarto settore, ovvero una terra di mezzo fra mercato e terzo settore, in cui confluiscono sia imprese che soggetti del terzo settore accomunati dall'intento di conquistare nuovi mercati”²⁹⁸.

Tuttavia, per stabilizzare e accrescere il mercato della finanza ad impatto è necessario adottare azioni volte a potenziare sia l'offerta che la domanda di capitale *outcome-oriented*.

Con riguardo al lato dell'offerta, occorre favorire un maggiore coinvolgimento del sistema bancario che - costituendo il principale canale di finanziamento - può essere orientato anche al sostegno di tutte le “organizzazioni ad impatto sociale”. Inoltre, le istituzioni bancarie rappresentano il principale veicolo di canalizzazione dei risparmi dei privati e, di conseguenza, possono sicuramente contribuire alla diffusione e al collocamento presso la clientela di strumenti finanziari *outcome-oriented*.

Sempre sul versante dell'offerta di capitale, accanto alle banche possono sicuramente contribuire alla diffusione di un'economia *impact-oriented* anche le altre istituzioni e intermediari finanziari parte del mercato nazionale: le fondazioni bancarie, le fondazioni d'impresa, i fondi pensione e le assicurazioni. Invero, si tratta di soggetti che gestiscono significative disponibilità finanziarie e le cui attività ben possono essere orientate verso investimenti ad impatto sociale.

²⁹⁷ Fondo Italiano d'Investimento Sgr e Human Foundation, Think Tank Indipendente, documento “*Ricerca e analisi sul mercato degli investimenti a impatto*”. In tema, si v. anche Tiresia, *The Finance for Impact. 2023 Italian Outlook. The Journey to Radicality*, in www.tiresia.polimi.it/finance-for-impact-2023-italian-outlook.

²⁹⁸ M. De Giorgi, A. Lupo, *Governare l'incertezza. Percorsi di innovazione sociale per nuovi partnerati pubblico-privato*, Milano, 2022, pag. 82.

Con riguardo, invece, alla domanda di capitale, è necessario azionare un processo di consolidamento del mercato delle imprese sociali²⁹⁹ (mediante fusioni, acquisizioni o una crescita dimensionale interna) che può sicuramente contribuire a creare una categoria di operatori orientati all'impatto (ulteriore rispetto alle organizzazioni del Terzo Settore e alle imprese *for profit*) in grado di dialogare e costituire *partnership* sia con gli investitori privati che con le istituzioni pubbliche.

Ulteriore questione dirimente per favorire lo sviluppo di un mercato incentrato sulla finanza ad impatto concerne le modalità di misurazione degli impatti sociali generati dalle diverse iniziative.

La misurazione dell'impatto sociale intende valutare in termini numerici non tanto la quantità delle prestazioni erogate, bensì i vantaggi recati alla collettività di riferimento.

Si tratta di un aspetto centrale poiché grazie alla metrica si possono fornire dati affidabili in grado di attrarre nuovi investitori e si può diffondere un approccio orientato all'impatto sociale³⁰⁰. Del resto, è proprio il legame tra obiettivi di impatto conseguiti e remunerazione del capitale investito a rendere la misurazione indispensabile.

²⁹⁹ La definizione di impresa sociale è prevista dall'articolo 1, co. 1 e 2 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 ai sensi del quale: "possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività. 2. Non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati". La definizione di impresa sociale è anche contenuta nell'art. 6, co. 1, lett. a) della l. 6 giugno 2016, n. 106 che la qualifica come "organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale nei limiti di cui alla lettera d), adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività e quindi rientra nel complesso degli enti del Terzo settore". La successiva lett. d) del comma 1 dell'articolo 6 stabilisce che le imprese sociali debbano prevedere "forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente, e previsione del divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione per gli enti per i quali tale possibilità è esclusa per legge, anche qualora assumano la qualifica di impresa sociale".

³⁰⁰ A tal fine, il documento recante "Rapporto Italiano della Social Impact Task Force istituita in ambito G8" cit. (pp. 57-58) delinea dei passi standard e dei principi riferibili a tutte le attività di *reporting* dell'impatto sociale generato. Con riguardo ai passi da seguire, il documento illustra la sequenza che andrebbe seguita per avere un buon processo di misurazione dell'impatto sociale: a) identificare gli *stakeholder*, il perimetro di intervento dell'attività, gli obiettivi che si intendono conseguire e gli indicatori con cui si provano a catturare le informazioni

Nonostante siano presenti diverse metodologie di misurazione dell'impatto sociale³⁰¹, lo SROI³⁰² rappresenta, allo stato, il principale sistema di misurazione dell'impatto sociale.

Tale modello intende spiegare il cambiamento creato mediante una quantificazione degli *outcome* sociali, ambientali ed economici realizzati rappresentandoli con valori monetari. Obiettivo dello SROI è quello di pervenire ad un valore unico e sintetico che esprima la rendita sociale degli investimenti tramite il rapporto tra investimento effettuato e impatto sociale generato.

Lo strumento è utile sia per la pianificazione strategica che per la comunicazione dell'impatto sociale generato da una determinata organizzazione utile per attrarre nuovi investitori. Al contempo, il modello può essere impiegato dagli stessi investitori al fine di orientare la propria attività e favorire una decisione *outcome-oriented*.

Si distinguono due tipologie di SROI:

che discendono dall'*outcome*; b) misurare e validare le misure mediante l'assegnazione di un valore; c) comunicare il risultato e tratte delle suggestioni per migliorare il risultato. Con riguardo ai principi da seguire nell'attività di comunicazione dell'impatto sociale, viene segnalata la necessità di: a) spiegare e giustificare come le misure d'impatto sono state ottenute sulla base del processo seguito; b) spiegare come le misure per conseguire l'impatto sono emerse nel corso del processo; c) spiegare chiaramente agli *stakeholder*: 1) gli *outcome* ottenuti; 2) l'impatto dell'iniziativa tenendo conto e descrivendo le possibili modifiche dovuti a fattori terzi e il declino nel corso del tempo; d) descrivere il successivo processo di disseminazione (c.d. *scaling*) in cui gli *stakeholder* devono essere coinvolti.

³⁰¹ Attraverso il lavoro di ricognizione effettuato dalla letteratura (si v. C. Grecio, L. Michelini, G. Iasevoli, *Measuring Value Creation in Social Enterprises. A Cluster Analysis of Social Impact Assessment Models*, in *NonProfit and Voluntary Sector Quarterly*, 44, 6, 2014, pp. 1173-1193), gli strumenti di misurazione dell'impatto esistenti a livello internazionale vengono stimati in 76, divisi in quattro gruppi: a) modelli quantitativi sociali semplici, basati su indicatori quantitativi; b) modelli complessi olistici, caratterizzati sia da elementi quantitativi che qualitativi; c) modelli di *screening* qualitativi, basati su variabili qualitative; d) modelli di *management* che tramite l'utilizzo di variabili sia qualitative che quantitative mirano a misurare diverse tipologie di impatto ai fini della gestione dell'organizzazione. Per una disamina dei sistemi di misurazione dell'impatto più significativi a livello internazionale, si v. S. Zamagni, P. Venturi, S. Rago, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, cit., pp. 84-87.

³⁰² La metodologia per calcolare il ritorno sociale sugli investimenti (SROI) è stata elaborata dall'organizzazione statunitense di *venture philanthropy* denominata Roberts Enterprise Development Fund (REDF). Inizialmente sviluppato nel 1996, il lavoro è stato ulteriormente elaborato nel 2000 attraverso varie pubblicazioni di REDF che hanno posto le basi per il quadro del SROI. Successivamente, tale modello di misurazione è stato impiegato nelle attività di numerose organizzazioni (SROI Network, New Economic Foundation, Charities Evaluation Services, National for Voluntary Organizations e New Philanthropy Capital). In tema, si v. J. Emerson, J. Wachowicz, S. Chun, *Social Return on Investment: Exploring Aspects of Value Creation in the Nonprofit Sector*, in *Social Purpose Enterprises and Venture Philanthropy in the New Millennium*, Vol. II - Investor Perspectives, *REDF Workshop*, 2000; AA.VV., Guida al Ritorno Sociale sull'investimento. SROI, in https://www.humanfoundation.it/wp-content/uploads/2019/07/SROI-Guide_ITA_completa.pdf.

- a) valutativo, condotto *ex-post* e basato su *outcome* già raggiunti,
- b) previsionale³⁰³, per individuare quale valore sociale sarà generato qualora l'attività dovesse raggiungere gli *outcome* attesi.

Tale metodologia si basa sui seguenti principi:

- a) coinvolgere i portatori di interesse;
- b) comprendere il cambiamento;
- c) valutare ciò che conta;
- d) includere solo ciò che è materiale;
- e) non sovrastimare;
- f) essere trasparenti;
- g) verificare il risultato.

Lo SROI si articola in sei fasi che vanno dalla perimetrazione del campo di analisi, dall'individuazione degli *stakeholder* e dal loro coinvolgimento sino alla comunicazione dei risultati conseguiti.

La prima fase (“Definizione del campo di analisi e identificazione dei principali *stakeholder*”) è rappresentata dalla definizione del campo di analisi e individuazione degli *stakeholder* e mira a pianificare l'attività in termini di risorse umane e finanziarie e con riguardo ai soggetti direttamente o indirettamente interessati. A tal fine, è necessario aver ben chiaro il motivo per cui si intende svolgere l'analisi e le attività dell'organizzazione che si intendono sottoporre a tale valutazione.

Una volta definito il campo di analisi (che, valga ribadire, può essere riferito a tutta l'attività o solo a parte dell'attività dell'organizzazione) si procede ad identificare gli *stakeholder*, ossia le persone o le organizzazioni che alla luce dell'analisi vivono il cambiamento o influenzano l'attività.

³⁰³ Tale metodologia è particolarmente utile nella fase di pianificazione di un determinato progetto poiché aiuta a evidenziare come l'investimento possa massimizzare l'impatto. Inoltre, lo SROI previsionale è utile per individuare cosa dovrebbe essere misurato durante l'esecuzione dell'iniziativa.

L'ultimo passo per il completamento della prima fase è rappresentato dal coinvolgimento degli *stakeholder*³⁰⁴ nella definizione del campo di analisi dell'impatto sociale di una determinata attività.

La seconda fase ("Mappatura degli *outcome*") prevede la definizione dei campi degli *input* (i.e. le risorse impiegate come denaro o tempo), degli *output* (i.e. risultati tangibili e misurabili delle attività svolte) e gli *outcome* (il cambiamento atteso e desiderato).

In questa fase, è necessario prestare molta attenzione alla quantificazione degli *output* anche nel caso in cui quest'ultimi non siano monetizzabili³⁰⁵. In quest'ultimo caso, la finalità dell'operazione di calcolo del costo ipotetico generato – in ossequio al principio di materialità che connota il sistema SROI - risponde alla volontà di attribuire un valore ad un *input* che deve essere sommato agli altri per definire il complesso delle risorse necessarie per l'espletamento dell'attività.

Parimenti essenziale in tale fase è la descrizione degli *outcome* (che non devono essere confusi con gli *output*)³⁰⁶ e la corretta attribuzione degli stessi agli *stakeholder*.

La terza fase ("Dimostrazione degli *outcome* e attribuzione di un valore") è la fase in cui vengono sviluppati gli indicatori dell'*outcome* (i.e. valori che consentono di stabilire se il risultato individuato dall'*outcome* sia avvenuto e in che misura) e viene definita la durata degli stessi. A tal fine, vengono eseguite operazioni di raccolta dei dati e si attribuisce un valore monetario agli elementi che non hanno un valore di mercato. In tale fase, è centrale l'assegnazione di valore finanziario agli *outcome* (c.d. monetizzazione) che avviene mediante l'elaborazione di un dato quantitativo (*proxy*) che stima i riflessi economici degli indicatori. Si

³⁰⁴ Il coinvolgimento degli *stakeholder* può avvenire mediante differenti modalità che vanno da quelle più semplici (i.e. telefonate o somministrazione di questionari) a quelle più complesse (i.e. organizzazione di una o più sessioni di *focus group* o *workshop*).

³⁰⁵ Si pensi, a mero titolo esemplificativo, al tempo impiegato da un volontario nell'espletamento dell'attività legata alla realizzazione di un progetto ad impatto sociale. Di norma, l'attività volontaria – a differenza di quella di un dipendente – non viene retribuita. In tale evenienza, si pone dunque il problema della quantificazione del costo della suddetta attività in ossequio al principio di materialità che connota il metodo SROI. A tal fine, può essere opportuno assegnare al lavoro prestato dal volontario un valore equivalente allo stipendio medio orario per il tipo di lavoro svolto. In alternativa, potrebbero essere individuati i costi indiretti legati all'assunzione (i.e. costi di assicurazione, contributi pensionistici, costi per lo spazio di lavoro, energia elettrica ecc.).

³⁰⁶ Si pensi ad un programma di formazione che aiuta le persone a trovare un'occupazione. L'ottenimento di un lavoro rappresenta il risultato atteso dal programma e quindi l'*outcome*, mentre l'*output* consiste nell'attività di formazione espletata in quanto prodotto erogato a seguito di determinate risorse (i.e. *input*) impiegate.

tratta di operazione delicata e complessa in quanto funzionale a stimare il valore “sociale” di un bene che non è commercializzato nel mercato e il cui prezzo non è definito. Nello SROI vengono impiegate delle *proxy* finanziarie che stimano il valore sociale dei beni³⁰⁷ sulla base delle valutazioni provenienti dai vari *stakeholder* che possono non essere identiche.

La quarta fase (“Definizione dell’impatto”) intende definire da un lato il cambiamento imputabile all’attività intrapresa dall’organizzazione (i.e. l’impatto *stricto sensu* inteso)³⁰⁸ e dall’altro lato ciò che si sarebbe verificato in ogni caso (a prescindere dall’avvio dell’iniziativa)³⁰⁹. Grazie a tale valutazione si ha reale contezza del cambiamento imputabile all’attività dell’operatore e si evitano, al contempo, pericolose sovrastime dell’impatto sociale.

In questa fase viene anche stimato il valore del c.d. “*drop-off*”³¹⁰, inteso come processo temporale di diminuzione degli effetti dell’*outcome*. Nel caso l’*outcome* dovesse rimanere invariato, è verosimile che lo stesso sarà co-determinato da altri fattori; ciò comporta un depotenziamento dell’*outcome* (*rectius* impatto) attribuito all’organizzazione.

³⁰⁷ È bene chiarire che l’individuazione di una *proxy* può essere in alcuni casi diversa e in altri piuttosto complessa. Si pensi ad una progettualità che abbia come *outcome* l’inserimento lavorativo di persone disoccupate ovvero svantaggiate. Il raggiungimento dell’obiettivo comporterà un aumento del reddito per i beneficiari attraverso il salario e, conseguitemene, comporterà per lo Stato un aumento del gettito fiscale (*proxy*). In altri casi, invece, potrebbero esserci elementi più difficili da valutare poiché esclusi dalla valutazione economica tradizionale. In tale evenienza, soccorrono diverse tecniche di misurazione del valore economico: a) metodo della valutazione contingente (*Contingent valuation*) che chiede agli *stakeholder* l’attribuzione di un valore monetario rispetto ai benefici percepiti; b) metodo delle preferenze rivelate (*Revealed preferences*), basate sull’assunto che il valore finanziario di un beneficio sia paragonabile all’acquisto di un bene o servizio presente sul mercato; c) metodo del valore della prevenzione (*Incurred losses and cost prevention*) che calcola il valore di costo evitato grazie al non verificarsi di un evento dannoso futuro; d) metodo della sostituzione per analogia (*Analogy method*) dove il valore sociale di un *outcome* è equiparato al costo di un servizio capace di generare lo stesso *outcome*; e) metodo dei costi di viaggio (*Travel cost method*), che calcola il percorso che uno *stakeholder* sarebbe disposto ad intraprendere per ottenere un dato beneficio (*Willingness to travel*); f) metodo QALY (*Quality Adjusted Life Years*) che calcola gli incrementi nell’aspettativa e nella qualità della vita connessi a interventi di prevenzione sanitaria (o educativa). In tema, si v. V. Manetti, M. Bellucci, E. Como, L. Bagnoli, *Investing in volunteering: Measuring social returns of volunteer recruitment, training and management*, in *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26, 5, 2015, pp. 2104-2129.

³⁰⁸ Sulla distinzione tra *outcome* e impatto si rinvia alla nota n. 267.

³⁰⁹ Si tratta del c.d. “*deadweight*” inteso come la misura della quantità di *outcome* che sarebbe avvenuta anche nel caso in cui l’attività non avrebbe avuto luogo. Tale valore viene stimato in percentuale tramite il riferimento a gruppi di comparazione o *benchmark* il più possibile simili al gruppo dei beneficiari dell’iniziativa. È chiaro che all’aumentare del *deadweight* il contributo dell’iniziativa all’*outcome* (i.e. impatto) declina. In caso di *deadweight* consistente, l’*outcome* non sarà elemento consistente per l’iniziativa in quanto in gran parte determinato da attività esterne all’iniziativa intrapresa.

³¹⁰ Anche tale voce viene calcolata tramite una decurtazione percentuale fissa del livello rimanente dell’*outcome* alla fine di ogni anno. Ad esempio, se si immagina un *outcome* di durata triennale che decresce ogni anno del 10%, risulterà pari all’81% all’esito del terzo anno (90 meno il 10%).

Una volta terminata l'analisi dell'impatto con la determinazione del *deadweight* e del *drop-off* è possibile calcolare l'impatto associato a ciascuno degli *outcome*³¹¹.

La quinta fase ("Calcolare lo SROI") intende riassumere tutte le informazioni finanziarie raccolte nelle fasi precedenti per calcolare il valore finanziario dell'investimento e il valore finanziario dei costi e dei benefici sociali³¹².

Nella sesta e ultima fase ("Restituire, utilizzare e integrare") viene prodotto un *report* di analisi SROI completo, comprensivo di tutti i risultati relativi alle attività espletate nelle precedenti fasi.

Tale fase serve a far comprendere a tutti i soggetti interessati ad investire in un determinato progetto l'entità dell'impatto sociale che si intende generare. Grazie al confronto con i vari *stakeholder* è possibile apportare revisioni e aggiustamenti necessari per ripianificare al meglio le informazioni relative all'impatto che si intende generare, oltre ai valori che ne influenzano la portata (i.e. *deadweight*, *drop-off* ecc.). Inoltre, la comunicazione dei risultati ottenuti è funzionale non solo ad un controllo interno, ma anche alla divulgazione esterna per dialogare con soggetti terzi e ridurre il livello di asimmetria delle informazioni al fine di aumentare il livello di fiducia tra investitore e il soggetto investito.

Dunque, lo SROI appare un metodo molto concreto grazie ad una metodologia ben definita.

Con il *Social Return on Investment* la quantificazione del valore sociale si traduce in un percorso scandito in sei fasi che si pone l'obiettivo di quantificare e qualificare l'impatto sociale, economico e ambientale di un'iniziativa.

³¹¹ L'impatto viene determinato all'esito di un complesso calcolo aritmetico articolato nei seguenti passaggi: a) moltiplicazione della quantità di ciascun *outcome* per la *proxy* finanziaria associata; b) dal totale ottenuto si procede alla decurtazione del valore attribuito al *deadweight* e del valore percentuale di attribuzione del cambiamento imputabile ad altre organizzazioni o istituzioni.

³¹² A tal fine, sarà necessario proiettare il valore degli impatti ottenuti (frutto dell'attività relativa alla precedente fase 4 "Definizione dell'impatto" che considera normalmente un arco temporale di valutazione pari ad 1 anno) attraverso un periodo di tempo in cui si stima l'esaurimento degli effetti degli *outcome* associati al progetto (e.g. 5-10 anni). Conseguentemente, sarà necessario sottrarre al valore associato a ciascun *outcome* il *drop-off* (i.e. la diminuzione dell'*outcome* nel tempo) identificato nella precedente fase per ciascun periodo futuro successivo al primo anno. Successivamente, è possibile calcolare il valore attuale netto che genera il progetto come differenza tra valore attuale dei benefici (spesi e ricevuti) e valore degli investimenti necessari. Infine, in tale fase può essere calcolato anche il periodo di ritorno sugli investimenti inteso come il tempo occorrente perché un investimento sia ripagato e superato dal valore del ritorno sociale.

Per mezzo di investimenti in iniziative finalizzate alla risoluzione di un problema sociale o ambientale, l'*impact investing* intende generare risultati positivi che altrimenti non avrebbero avuto luogo.

L'introduzione della dimensione sociale nelle scelte di investimento – che si affianca al rischio e al rendimento - può generare un cambiamento di paradigma epocale degli effetti molto profondi che si ripercuotono sull'economia, sulla struttura di *welfare* e sulla finanza.

4.2 La finanza ad impatto e la logica *payment by result*: i contratti *outcome oriented*

Nell'ambito dell'ecosistema dell'innovazione sociale, i contratti *outcome oriented*³¹³ rappresentano modelli contrattuali in grado di legare attori eterogenei nell'ambito delle *partnerships* orientate alla generazione e all'implementazione di impatti sociali.

Tali contratti si distinguono dai negozi “tradizionali” poiché si concentrano sugli *outcome* generati piuttosto che sul rispetto di un *set* di livelli predefinito. I negozi in esame, quindi, collegano il pagamento all'ottenimento di esiti piuttosto che a semplici *input* (ad esempio: numero di destinatari del servizio, ore lavorate) ovvero *output* (ad esempio: trattamenti educativi o sociali erogati).

L'obiettivo di tali negozi è quello di spostare l'attenzione delle parti dagli *input* e dalle attività ai risultati in termini di impatti sociali generati; solo una volta che questi ultimi saranno

³¹³ Sui contratti *outcome oriented*, si v.: C. Geczy, J.S. Jeffers, D.K. Musto, A.M. Tucker, *Contracts with (Social) benefits: The Implementation of Impact Investing*, in *Journal of Financial Economics*, 139, 1, 162-185; R. Prandini, M. Orlandini, *Costruire e governare le Partnership del SII. Una riflessione sui Social Outcome Contract*, in G. Bonaga, G. Ecchia, R. Prandini, P. Venturi (a cura di), *Finanza d'impatto sociale. Istituzioni, capacity building e governance*, 2023, pp. 205-256. In tale ultimo contributo, gli Autori sviluppano una serie di raccomandazioni per implementare la diffusione dei contratti *outcome-based*: a) attivazione in aree dove esistono forti *deficit* nei finanziamenti per determinati servizi per testare interventi innovativi e scalabili; b) verificare l'efficacia e l'efficienza degli strumenti *pay by result* per gruppi facili da aiutare al fine di compararli con i risultati dei programmi tradizionali di intervento; c) tracciare tutti i costi operativi, specialmente quelli di attivazione e di transazione; d) assicurarsi che piccole organizzazioni possano partecipare ai programmi di intervento, estendendo la durata temporale degli stesso oppure limitando la valutazione al raggiungimento di *output* per una percentuale bassa del programma; e) flessibilità nel raggiungimento degli obiettivi prevedendo un tetto al pagamento del committente (in caso l'iniziativa vada troppo bene) o, al contrario, prevedere un sistema di garanzie di pagamento agli erogatori per proteggerli da fallimenti o da risultati troppo bassi; f) includere i *service provider* nella definizione degli *outcome* e della loro misura.

conseguiti, l'*outcome payer* corrisponderà al *provider* del servizio la relativa retribuzione secondo un meccanismo chiamato *pay by result*³¹⁴.

Ulteriore aspetto di tale tipologia di negozi consiste nel riconoscere una rilevante discrezionalità al fornitore del servizio circa le modalità per raggiungere un determinato *outcome*. Tale orientamento al risultato consente, inoltre, di incentivare il *service provider* ad affrontare il bisogno sociale secondo un approccio preventivo più efficace e duraturo rispetto ad un approccio riparatore, in ragione del maggiore vantaggio in termini di spesa e, dunque, di remunerazione conseguibile.

Nei contratti *outcome-oriented* la definizione del prezzo segue le classiche logiche di mercato che prevedono l'incontro tra domanda e offerta. In tali contratti, il prezzo viene definito tra il limite superiore massimo del valore dell'*outcome* generato che l'*outcome payer* è disposto a corrispondere e il limite inferiore dato dal costo sostenuto dal *service provider* o dal costo sostenuto dall'investitore.

Sono presenti diverse variabili che possono influenzare il prezzo e segnatamente:

- a) la fascia di popolazione di riferimento. Il grado di difficoltà associato all'*outcome* in relazione alla popolazione di riferimento impatterà sulla determinazione del costo dell'intervento;
- b) livello di miglioramento agli utenti beneficiari del servizio. Tanto più alto sarà tale livello, più intensiva sarà l'attività del *provider* con conseguente aumento del prezzo;
- c) probabilità di successo. Una maggiore incertezza sul conseguimento di risultati potrebbe essere compensata con un aumento del prezzo;
- d) tempistiche di pagamento. I pagamenti posticipati nel lungo periodo in linea con *outcome* conseguibili lungo un orizzonte temporale ampio aumentano i costi del

³¹⁴ Tale modello di pagamento può essere calibrato in relazione alla profondità, misurabilità e scalabilità dell'impatto che si intende generare, ma anche dei soggetti coinvolti. Può essere previsto sia che l'intero pagamento sia differito sulla base del raggiungimento degli impatti anelati, sia che solo una parte dei pagamenti avvenga con tali modalità, lasciando che una parte del servizio venga remunerato con metodologia "tradizionale" sulla base delle attività eseguita ovvero degli *output* erogati. È chiaro che soggetti che presentano una struttura societaria solida e diffusa hanno una maggiore propensione al rischio e sono in grado di sostenere rischi legati al *gap* temporale intercorrente tra interventi e pagamento (oltre ad avere minori difficoltà ad assorbire una perdita in caso di fallimento dell'iniziativa); al contrario, imprese o organizzazioni di piccole dimensioni oltre ad avere una minor propensione al rischio sono meno in grado di sostenere il *gap* temporale tra gli interventi e i pagamenti.

finanziamento e il prezzo richiesto dal fornitore del servizio. Al contrario, i pagamenti anticipati possono ridurre i costi del finanziamento, ma possono avere un'efficacia deterrente verso il raggiungimento di *outcome* a lungo termine;

- e) addizionalità. Il pagamento in un contratto *outcome-oriented* dovrebbe essere erogato solo in relazione ai risultati superiori a quelli che si sarebbero comunque verificati (c.d. *deadweight*)³¹⁵;
- f) vincoli di bilancio. Previsione di massimali di pagamento in caso di particolare successo dell'iniziativa.

Gli elementi sopraillustrati devono essere debitamente tenuti in considerazione per evitare possibili conseguenze negative quali: pagare eccessivamente un risultato che si sarebbe comunque verificato (a prescindere dell'iniziativa); mancata incentivazione al raggiungimento del risultato di *performance* desiderato; eccessivo dispendio di risorse per un obiettivo che si sarebbe comunque potuto raggiungere con mezzi più economici; concentrare l'azione solo nei confronti dei beneficiari prossimi al raggiungimento dell'obiettivo in termini di impatto (fenomeno del c.d. "*cherry picking*") e accantonare gli utenti più difficili da raggiungere.

Per concludere, le amministrazioni che intendono introdurre contratti devono seguire un procedimento alquanto complesso e costoso che si articola:

- a) in una fase preparatoria, dove vengono identificati e condivisi con tutti gli attori in campo obiettivi, beneficiari e condizioni di partenza, criteri di valutazione dei risultati e indicatori di impatto associati a ciascun *outcome*;
- b) una fase successiva, dove si procede alla definizione delle tempistiche, ruoli e responsabilità durante la fase di gestione dell'intera iniziativa (inclusa la fase di sperimentazione e di implementazione), pianificando e definendo chiaramente (congiuntamente al *service provider*) gli indicatori di impatto e i termini di pagamento legati agli *outcome* conseguiti;
- c) infine, è necessario stabilire una fase di monitoraggio e valutazione della *performance* conseguita in relazione ad indicatori e *target* che prevede il coinvolgimento di soggetti esterni dipendenti.

³¹⁵ In tema, si rinvia alle note 356 e 358.

4.2.1 Il *social impact investing*: principali modelli e opportunità

Come illustrato in precedenza, il *social impact investment* (SII) consiste in un tipo di investimento in programmi, progetti e iniziative nel quale rileva l'intenzionalità di generare un impatto sociale oltre che un rendimento finanziario.

In tali investimenti, si aggiungono alle due classiche variabili del rischio e del rendimento una terza componente: l'impatto sociale, inteso come il cambiamento che si intende perseguire a beneficio della società e del contesto di riferimento. Dunque, gli *impact investors* si collocano a metà strada tra gli investitori tradizionali interessati ad ottenere un rendimento finanziario e i filantropi che si preoccupano solamente di generare un impatto sociale³¹⁶.

I SII possono essere impiegati sia per finanziare programmi, progetti o iniziative che si prefissano il raggiungimento di un determinato obiettivo sociale tramite contratti *outcome oriented* sia per aiutare le imprese a realizzare una missione a lungo termine supportando lo sviluppo di una determinata strategia imprenditoriale e un determinato modello di servizio che si intende erogare.

Tra i principali modelli adatti alle caratteristiche del SII si possono richiamare:

- a) *Social Impact Bond* (SIB), titolo obbligazionario emessi per finanziare una determinata iniziativa e sottoscritti dai soggetti interessati a supportarne la realizzazione. Il rendimento del SIB è variabile in base alla *performance* realizzata in termini di impatto sociale conseguito. Una volta raggiunto il risultato l'*outcome payer* (solitamente un ente pubblico) erogherà le risorse necessarie a pagare gli investitori grazie al risparmio economico conseguito per mezzo della realizzazione del progetto;
- b) *Social Bonds*, titolo obbligazionario tradizionale che serve a sostenere finanziariamente – grazie alla devoluzione di una quota del capitale sottoscritto – iniziative ad impatto sociale;

³¹⁶ Negli investimenti ad impatto sociale è possibile identificare quattro distinte macro-categorie di attori: a) proprietari di *asset* che possiedono ingenti patrimoni come multinazionali, governi, investitori *retail* e fondazioni; b) gestori di *asset* come fondazioni, banche, intermediari di *impact investments*; c) attori presenti dal lato della domanda come piccole e medie imprese, imprese sociali, cooperative, amministrazioni pubbliche; d) fornitori di servizi come società di consulenza, organizzazioni non governative e università.

- c) *Mini Bonds*, titoli obbligazionari emessi da aziende non quotate al fine di raccogliere e diversificare le risorse finanziarie in alternativa al credito bancario;
- d) *Social Venture Capital/Social Investment Fund*, sono fondi di investimento tradizionale che acquistano *assets* di organizzazioni, programmi, progetti o iniziative con obiettivi sociali. L'offerta di capitali viene spesso accompagnata da una serie di servizi non finanziari che sviluppano modelli di *business* sociali per lo sviluppo dell'organizzazione;
- e) Microcredito, consiste nella fornitura di servizi di credito e altre forme di supporto alle persone prive di garanzie materiali per la restituzione del credito concesso. Si tratta di strumento rivolto ad imprenditori di piccole dimensioni, enti del terzo settore o individui in condizioni di vulnerabilità. Le forme di finanziamento riguardano solitamente finanziamenti agevolati che combinano linee di credito a fondo perduto con credito ordinario;
- f) *Crowdfunding*, una forma di finanziamento/raccolta fondi realizzata tramite piattaforme *online*, generalmente per iniziative in fase di *start-up*. Accanto al modello di *crowdfunding reward based* di ispirazione filantropica si sono diffusi anche modelli di *crowdfunding equity based* e *loan based*.

4.2.1.1 Obbligazioni sociali d'impatto (*Social Impact Bond*)

Il *Social Impact Bond* ³¹⁷ consiste in una *partnership* tra diversi attori finalizzata a raccogliere capitali privati per promuovere iniziative sociali del settore pubblico e *non profit*.

³¹⁷ I *Social Impact Bond* nascono nel mercato dell'*impact investing* britannico a seguito della istituzione della *Social Investment Task Force* da parte del Governo. Tra le principali esperienze sviluppate Nel Regno Unito vanno ricordate: a) il SIB del carcere di Peterborough che intendeva rafforzare le politiche di inserimento socio-lavorativo di 3000 detenuti con pene inferiori a 12 mesi; b) il SIB di T&T Innovation Limited sviluppato nella città di Manchester che intende affrontare il fenomeno della dispersione scolastica per gli adolescenti in età compresa tra i 14 e i 16 anni. Per un'analisi critica dell'istituto e degli strumenti di *payment by results*, si v. A. Bernardoni, *Social Impact Bond, payment by results e imprese sociali: un'analisi critica*, in *Impresa Sociale*, 12, 2018; S. Tan, A. Farser, C. Giacomantonio, K., Kruithof, M. Sim, M. Lagarde, E. Disley, J. Rubin, N. Mays, *An Evaluation of Social Impact Bonds in Health and Social Care*, Londra, PIRU, London School of Hygiene & Tropical Medicine and RAND Europe; N. McHugh, S. Sinclair, M. Roy, L. Huckfield, C. Donaldson, *Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing?*, in *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 21, 3, pp. 247-257.

La restituzione e la remunerazione del capitale investito è legata al raggiungimento di un determinato risultato sociale che produrrà un risparmio per la Pubblica Amministrazione e conseguentemente un margine che potrà essere impiegato per remunerare gli investitori.

Si tratta, dunque, di strumenti finanziari (i.e. obbligazioni) che nascono e si sviluppano in base a due principali ragioni:

- a) la difficoltà del settore pubblico nel fronteggiare problematiche sociali e, allo stesso tempo, la difficoltà del settore *no-profit* ad accedere alle risorse di cui necessita per finanziare progetti a scopo sociale;
- b) la richiesta dei risparmiatori di strumenti d'investimento a carattere equo e solidale.

Il SIB è dunque un meccanismo di finanziamento variabile (come il prezzo di un'azione) il cui rendimento dipende dal conseguimento di determinati impatti positivi conseguiti da una certa attività e lungo un determinato arco temporale.

La struttura tipica del SIB prevede la presenza di cinque attori e portatori di interesse rappresentati da:

- a) Pubblica Amministrazione;
- b) fornitori del servizio;
- c) investitori sociali;
- d) intermediari specializzati;
- e) valutatore indipendente.

Il sistema di relazioni tra i soggetti sopraindividuati si basa su rapporti contrattuali *outcome-oriented* dove l'*outcome funder* paga per il raggiungimento di un determinato impatto sociale realizzato dal *service provider* e certificato da un valutatore indipendente; a sua volta, l'investitore (che finanzia il *service provider*) viene remunerato a seconda del successo del progetto in termini di valore sociale raggiunto.

La letteratura³¹⁸ suole distinguere tre differenti tipologie di *social impact bond*, a seconda del soggetto che stipula il contratto con l'*outcome funder*, del soggetto che riceve il finanziamento da parte degli investitori o, ancora, del soggetto che gestisce la *performance* del progetto.

IL *direct* SIB rappresenta la forma meno complessa in quanto prevede la configurazione diretta del rapporto contrattuale *outcome oriented* tra *outcome funder* e *service provider*. Solo quest'ultimo intrattiene rapporti con gli investitori dai quali riceverà i finanziamenti necessari per l'intervento. Pertanto, il fornitore del servizio sarà interamente responsabile (o in parte qualora il rischio dovesse essere condiviso anche dagli investitori) dell'andamento dell'attività e del mancato pagamento per non aver raggiunto l'impatto sociale.

L'*intermediate* SIB prevede la costituzione di una *special purpose vehicle* (SPV)³¹⁹ che catalizza le risorse degli investitori e intrattiene rapporti contrattuali sia con l'*outcome funder* che con il *service provider*, commissionando a quest'ultimo la realizzazione dell'intervento tramite contratto di fornitura.

Infine, il *managed* SIB prevede la figura di un intermediario (c.d. *prime contractor*) che stipula un contratto *outcome-oriented* con l'*outcome payer* e che lo rende il principale responsabile dell'intervento nei confronti degli investitori che forniscono le risorse finanziarie. Sempre il *prime contractor* sarà responsabile (a valle) anche della stipulazione del contratto con il *service provider* e del raggiungimento o meno degli obiettivi sociali prefissati.

³¹⁸ In tema, si v. M.E. Worner, *Private finance for public goods: Social impact bonds*, in *Journal of Economic Policy Reform*, 16, 4, 2013, pp. 303-319; E. Goodall, *Choosing Social Impact Bonds: A Practitioner's Guide*, Londra, 2014; M. Munksgaard Andersen, R. Dilling-Hansen, A. Vorre Hansen, *Expanding the Concept of Social Impact Bonds*, in *Journal of Social Entrepreneurship*, 13, 2022, pp. 390-407; J. Wong, A. Ortmann, A. Motta, L. Zhang, *Understanding Social Impact Bonds and Their Alternatives: An Experimental Investigations*, Leeds, 2017; E. Gustafsson-Wright, *Outcome-Based Financing: Impact Bonds and Outcome Funds*, in www.gprba.org; E. Gustafsson-Wright, S. Gardiner, V. Putcha, *The potential and limitations of impact bonds: lessons from the first five years of experience worldwide. Technical report*, The Booking Institution, 2015; D.L. Tortorice, D.E. Bloom, P. Kirby, J. Regan, *A theory of Social Impact Bonds*, in www.nber.org.

³¹⁹ Si tratta di un autonomo apparato societario creato per intraprendere obiettivi specifici e isolare i proprietari della società dal rischio finanziario. La SPV detiene il contratto con il committente e stipula contratti con più organizzazioni che forniscono gli interventi necessari per raggiungere i risultati specificati nel contratto tra di essa e il committente.

4.2.1.2 *Social venture capital*

Nato e sviluppato nel contesto statunitense³²⁰, il *Social Venture Capital* (o *venture philanthropy*)³²¹ consiste in una modalità di finanziamento che intende massimizzare il capitale sociale generato insieme ad un ritorno economico, investendo in organizzazioni, programmi, progetti ed iniziative con obiettivi sociali.

Elemento caratterizzante di tale strumento è rappresentato dall'elevato coinvolgimento dell'investitore nel progetto lungo un arco temporale di medio lungo termine e che si esplica non soltanto mediante l'erogazione di risorse finanziarie, ma anche per mezzo di un supporto collaborativo a favore di imprese o enti del terzo settore capaci di generare reddito sul capitale investito collegato al contestuale raggiungimento di fini sociali o ambientali.

L'operazione di finanziamento si basa sui seguenti elementi caratterizzanti:

- a) capitale finanziario che può includere erogazioni liberali, prestiti a tassi agevolati o *equity*;
- b) capitale intellettuale che riguarda tutti gli apporti non di natura finanziaria quali conoscenze, esperienze, consulenza e gestione finanziaria;
- c) capitale sociale che consente all'organizzazione beneficiaria di potere accedere ai canali di contatto con potenziali investitori.

Dunque, un'iniziativa di *Social Venture Capital* è posta in essere da un soggetto (solitamente fondo di investimento) che intende sostenere una causa imprenditoriale che persegue fini sociali o ambientali creando una relazione fortemente collaborativa in coerenza ad una logica di *capacity-building* basata sul conferimento di capitali e sulla messa a disposizione di

³²⁰ La prima società di *venture capital* venne fondata nel 1946 sotto il nome di American Research Development (ARD). L'ARD venne strutturata come un fondo comune di investimento chiuso con la possibilità di emettere un numero fisso di azioni tramite una sola offerta pubblica iniziale. Successivamente, nel 1958 venne costituita la prima *venture capital limited partnership*. Nel contesto europeo, invece, il mercato del *venture capital* nacque e si sviluppò nei primi anni '80 con la creazione della European Venture Capital Association.

³²¹ In tema, si v. F. Perrini, C. Vurro, *Social Venture Capital & Venture Philanthropy*, Milano, 2010; O.T.A. Cexy, J.H. Block, P. Sandnor, A.L.J. Ter Wal, *Social Capital of venture capitalist and start-up funding*, in *Small Business Economy*, 39, pp. 835-851, 2012; T.L. Miller, C.L. Wesley, *Assessing Mission and Resources for Social Change: An Organizational identity Perspective on Social Venture Capitalists Decision Criteria*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, 34, 4, 705-733, 2010; M. Maula, E. Autio, G. Murray, *Prerequisites for the creation of social capital and subsequent knowledge acquisition in corporate venture capital*, in *Venture Capital*, 5, 2, pp. 117-134, 2003; J. Pepin, *Venture capitalists and entrepreneurs become venture philanthropy*, in *Journal of Philanthropy and Marketing*, 10, pp. 165-173, 2005.

conoscenze, capacità e competenze. L'applicazione di tale modello di finanziamento porta ad una crescita generale dell'organizzazione che riesce a migliorare pianificazione e capacità innovativa. Non mancano, tuttavia, anche difficoltà connesse non solo alla misurabilità dell'impatto sociale che si intende generale (come visto comune a tutti gli strumenti di *impact investing*), ma anche alla capacità di strutturare una *partnership* attenta ad evitare che il *social venture capitalist* mantenga un controllo troppo forte sull'operatore beneficiario e attenta alla programmazione della fuoriuscita dell'investitore che non comprometta i risultati sociali ottenuti.

Un'operazione di *social venture capital* passa attraverso diverse fasi:

- a) costituzione di una squadra di *management* (c.d. *teaming*) deputata alla realizzazione dell'iniziativa tramite un'adeguata pianificazione che individui una strategia d'azione e di investimento per la successiva fase operativa. L'obiettivo è creare una squadra di governo che si occuperà della gestione del fondo;
- b) attività di ricerca dei fondi (*fundraising*) e contestualmente prende avvio l'indagine per individuare le organizzazioni da supportare (*deal flow management o scouting*);
- c) investimento (*implementation*) che si conclude con la composizione del portafoglio. In tale fase, vengono attivate diverse azioni che vanno dallo *screening* delle caratteristiche dei potenziali destinatari alla *due diligence*;
- d) gestione dell'investimento dove viene posta particolare attenzione al monitoraggio della *performance*;
- e) uscita dall'investimento in modo tale da garantire la sostenibilità dell'organizzazione sociale e la raccolta di nuove risorse generate per riutilizzarle in altri progetti. In tale ultima fase, l'investitore aiuta l'organizzazione a ricercare nuovi investitori che dovranno continuare l'attività. Dovranno, pertanto, essere individuate le successive fonti di finanziamento di cui l'ente potrà beneficiare per dare continuità all'iniziativa.

Dunque, il *social venture capitalist* distingue la sua posizione rispetto ad altri soggetti operanti nell'ambito della filantropia tradizionale che non instaurano una relazione forte e coinvolgente per favorire la cooperazione con altri soggetti presenti sul mercato.

4.2.1.3 Microcredito

Il microcredito³²² è uno strumento di inclusione finanziaria che offre servizi di credito o altre forme di supporto finanziario di piccole dimensioni senza la richiesta di garanzie, accompagnato da servizi di *tutoring*, *coaching*, formazione ed educazione finanziaria³²³. Tale strumento finanziario viene impiegato per sostenere la microimprenditorialità³²⁴ ovvero persone fisiche in condizioni di vulnerabilità³²⁵. Il sostegno finanziario consiste soprattutto in donazioni,

³²² Il microcredito fa parte della microfinanza, a sua volta parte della finanza c.d. etica. A tal fine, la finanza etica intende perseguire non solo il profitto economico, ma anche un benessere diffuso ed equo. Essa propone un approccio alternativo alla finanza tradizionale, introducendo come parametri di riferimento oltre al rischio e al rendimento anche la valutazione di impatto socio-ambientale dell'investimento. Nel contesto europeo, il programma denominato "European Progress Microfinance Facility" è stata un'iniziativa volta a favorire l'impiego di strumenti finanziari legati alla microfinanza lanciata dal Fondo Europeo degli Investimenti nel periodo di programmazione 2007-2013, finanziata dalla Commissione europea e dalla Banca Europea per gli Investimenti. Sempre nel contesto europeo, si segnalano diversi progetti sulla finanza sociale e sul microcredito: a) Progress Microfinance, sostenuto dalla Commissione Europea e dalla Banca Europea per gli Investimenti e gestito dal Fondo Europeo per gli Investimenti, intende erogare piccoli prestiti (di importo inferiore a € 25.000,00) a chi ha perso il lavoro e intende avviare una propria iniziativa imprenditoriale o a chi vuole sviluppare un'impresa esistente; b) JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) è un'iniziativa della Commissione UE e del FEI e prevede misure di sostegno alle piccole e microimprese al fine di favorire ricerca, sviluppo, innovazione e ammodernamento tecnologico; c) JASMINE (*Joint Action to Support Microfinance Institutions*) è un'iniziativa finalizzata a sviluppare intermediari di microcredito specializzati e formati sul mercato tramite la disseminazione di buone pratiche nonché misure di sostegno e di formazione.

³²³ Il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 17 ottobre 2014, n. 176 ha stabilito all'articolo 3, co. 1 che l'operatore di microcredito presta, in fase istruttoria e durante il periodo di rimborso almeno due tra i seguenti servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio: "a) supporto alla definizione della strategia di sviluppo del progetto finanziato e all'analisi di soluzioni per il miglioramento dello svolgimento dell'attività; b) formazione sulle tecniche di amministrazione dell'impresa, sotto il profilo della gestione contabile, della gestione finanziaria, della gestione del personale; c) formazione sull'uso delle tecnologie più avanzate per innalzare la produttività dell'attività; d) supporto alla definizione dei prezzi e delle strategie di vendita, con l'effettuazione di studi di mercato; e) supporto per la soluzione di problemi legali, fiscali e amministrativi e informazioni circa i relativi servizi disponibili sul mercato; f) con riferimento al finanziamento concesso per le finalità indicate all'articolo 2, comma 1, lettera d), supporto alla definizione del percorso di inserimento nel mercato del lavoro; g) supporto all'individuazione e diagnosi di eventuali criticità dell'implementazione del progetto finanziato".

³²⁴ Art. 111, co. 1 d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385: "in deroga all'articolo 106, comma 1, i soggetti iscritti in un apposito elenco, possono concedere finanziamenti a persone fisiche o società di persone o società a responsabilità limitata semplificata di cui all'articolo 2463-bis codice civile o associazioni o società cooperative, per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa, a condizione che i finanziamenti concessi abbiano le seguenti caratteristiche: a) siano di ammontare non superiore a euro 75.000,00 e non siano assistiti da garanzie reali; b) siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati". Gli obiettivi di tali finanziamenti consistono (alternativamente) nell'acquisto di beni necessari alla produzione di beni o servizi ovvero di servizi strumentali all'attività svolta (art. 2, co. 1 decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 17 ottobre 2014, n. 176).

³²⁵ Art. 111, co. 3 d.lgs. n. 385/1993 cit.: "i soggetti di cui al comma 1 possono erogare in via non prevalente finanziamenti anche a favore di persone fisiche in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale, purché i finanziamenti concessi siano di importo massimo di euro 10.000, non siano assistiti da garanzie reali, siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di bilancio familiare, abbiano lo scopo di consentire l'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario e siano prestati a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato". La situazione di vulnerabilità economica e sociale viene individuata dall'articolo 5, co. 1 del decreto

finanziamenti agevolati ovvero a fondo perduto e soltanto in piccola parte dal credito ordinario.

Esistono diverse tipologie di microcredito in base alle caratteristiche dei microfinanziamenti, all'intermediario, al soggetto prestatore e al soggetto richiedente. È possibile distinguere tra:

- a) microcredito informale che consiste in prestito di piccolo importo tra familiari o conoscenti privi di qualsiasi organizzazione o intermediazione;
- b) microcredito informale di gruppo, caratterizzato da una molteplicità di soggetti che si uniscono per mutuo aiuto;
- c) microcredito bancario che consiste in piccoli finanziamenti concessi da istituti bancari alla microimprenditorialità;
- d) microcredito cooperativo consiste in investimenti da parte di istituti di credito cooperativo o di banche popolari che tramite la raccolta del risparmio della collettività locale intende finanziare piccole attività economiche nel medesimo territorio;

Il panorama degli attori coinvolti nell'ambito del microcredito è vario e spazia dagli istituti bancari (prevalentemente Banche di Credito Cooperativo o Casse Rurali) ai Consorzi di garanzia collettiva dei fidi (che operano come "intermediari" tra beneficiari e istituti di credito al fine di attenuare l'asimmetria informativa, ridurre le percentuali di insolvenze, aumentare la disponibilità di credito e ridurre i tassi di interesse), includendo anche il settore *no-profit* e il settore pubblico che si impegna ad erogare capitali alle istituzioni di microfinanza e fornire servizi non finanziari di consulenza e supporto.

ministeriale del 17 ottobre 2014, n. 176. Rientra in tale categoria anche il microcredito agli studenti (o comunque a persone in formazione) finalizzato "al pagamento di corsi di formazione anche di natura universitaria o post-universitaria volti ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro delle persone fisiche beneficiarie del finanziamento" (art. 2, co. 1, lett. d) (d.m. n. 176/2014 cit.). I finanziamenti di microcredito c.d. "sociale" (i.e. art. 111, co. 3 d.lgs. n. 385/1993) sono finalizzati all'acquisto di beni o servizi necessari al soddisfacimento di bisogni primari del soggetto beneficiario o di un membro del proprio nucleo familiare, intendendosi per tali quelli collegati a sanità, alimentazione, istruzione o casa (art. 5, co. 2 d.m. n. 176/2014).

4.2.1.4 *Crowdfunding*

Con il termine *crowdfunding* si intende fare riferimento a forme di finanziamento o di raccolta fondi realizzate tramite piattaforme *online* per finanziare un progetto imprenditoriale o iniziative di diverso genere. Si tratta, dunque, di una forma di finanziamento che parte dal basso, solitamente dalla platea degli utenti *internet*; dunque, una raccolta fondi dalla “folla” di navigatori del *web*, in alternativa ai canali di finanziamento tradizionali.

Le iniziative di *crowdfunding* si possono distinguere in quattro categorie:

- a) *equity-based*³²⁶ che prevede la sottoscrizione di capitale di rischio tramite azioni per sostenere la creazione di una nuova società;
- b) *donation-based* che favorisce determinati progetti con intenti filantropici o di sponsorizzazione, senza alcuna remunerazione;
- c) *lending-based* che prevede la sottoscrizione di titoli o contratti di debito;
- d) *reward-based* che prevede la stipulazione di contratti di finanziamento con l’aspettativa di ottenere in cambio una ricompensa o un premio.

Nel settore del *crowdfunding* si distinguono anche il *crowdfunding* c.d. “civico” che si caratterizza come una forma di finanziamento collettiva di determinate opere o progetti pubblici effettuata da cittadini, organizzazioni o società private.

Tale modello di *crowdfunding* apre le porte ad una nuova forma di governo partecipativo che garantisca trasparenza e maggiore accessibilità dei cittadini alla gestione dei beni pubblici³²⁷.

³²⁶ Inizialmente limitato alle sole *start-up* innovative (cfr. d.l. 18 ottobre 2012, n. 179), con la legge di stabilità del 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232) tale modalità di finanziamento è stata estesa a tutte le PMI, indipendentemente dal requisito della innovatività.

³²⁷ Per l’elaborazione di un modello di una piattaforma integrata di *crowdsourcing*, *crowdvalidation* e *crowdfunding* si v. A. Barollo, D. Castrataro, *Il crowdfunding civico: una proposta*, in <https://www.eticanews.it>. In tema si v. anche V. De Crescenzo, D. Botella-Carrubi, M. Rodriguez-Garcia, *Civic crowdfunding: A new opportunity for local governments*, in *Journal of Business Research*, 123, 2021, pp. 580-587;

Capitolo 5

L'esperienza italiana del Fondo per l'Innovazione Sociale

5.1 Il programma triennale per l'innovazione sociale: fasi della sperimentazione e risultati conseguiti

Il Fondo per l'innovazione Sociale³²⁸ è volto a promuovere modelli amministrativi innovativi di intervento in grado di rispondere a bisogni sociali, sia tradizionali che emergenti. L'obiettivo del Fondo è favorire la sperimentazione di nuove modalità di collaborazione tra settore pubblico e soggetti privati³²⁹ (anche finanziatori) secondo logiche “reticolari” e secondo il paradigma della finanza ad impatto sociale (*impact finance*)³³⁰, in cui le risorse pubbliche fungono da leva per attrarre investimenti privati orientati a generare valore sociale misurabile.

Le aree di intervento³³¹ delle progettualità finanziate dal FIS si dividono in:

a) inclusione sociale di persone o gruppi in condizioni di svantaggio o vulnerabilità (come

³²⁸ Il Fondo per l'Innovazione Sociale (FIS) è stato istituito dall'articolo 1, comma 205, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. La gestione operativa e l'implementazione dei programmi finanziati dal FIS è stata affidata al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il ruolo assegnato al Dipartimento è stato quello di soggetto abilitatore del processo di innovazione sociale attraverso la validazione di progetti e idee che partono “dal basso” e che siano in grado di dare una risposta più efficace ai bisogni dei cittadini e disporre un'allocazione e utilizzo delle risorse.

³²⁹ Il ruolo centrale dei soggetti privati emerge chiaramente dalla possibilità, per questi ultimi, di assumere una duplice funzione all'interno delle progettualità promosse dai Comuni, agendo sia come *provider* (fornitori dei servizi innovativi) sia come finanziatori degli stessi. L'analisi della composizione delle *partnership* delle progettualità finanziate dal FIS evidenzia che il 54% degli attori privati coinvolti appartiene al settore non *profit*, il 25% al settore *for profit*, il 10% al mondo universitario, mentre il 12% è costituito da enti pubblici. Per quanto concerne la natura dei finanziatori, la maggioranza è rappresentata da istituti di risparmio e concessione del credito (50%), seguite da fondazioni (15%), dalle società di gestione del risparmio (15%), dagli enti del terzo settore (10%) e, infine, da altri soggetti (10%). Per quanto riguarda il ruolo del valutatore dei progetti, questo è ricoperto per il 44% da organizzazioni non *profit*, per il 28% da università, per il 17% da enti pubblici e per il 6% da fondazioni.³³⁰ Secondo i dati presenti nella pagina *web* dedicata al Fondo per Innovazione sociale (consultabile al seguente *link*: <https://www.funzionepubblica.gov.it/innovazione-sociale>), gli strumenti della finanza ad impatto utilizzati nei progetti del FIS comprendono: prestiti *KPI-linked* (utilizzati in sette progettualità); *equity* o quasi *equity* (impiegati in sei progettualità); *social impact bond* (impiegati in quattro progettualità); e altri strumenti (utilizzati in quattro progettualità). Sulle caratteristiche della finanza ad impatto sociale e sugli elementi che permettono di distinguerla dalla finanza tradizionale, si rinvia al Capitolo 4.

³³¹ Tali ambiti sono individuati dall'articolo 3 del d.P.C.M. del 21 dicembre 2018, emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 207 della legge n. 205/2017.

disabili, anziani, donne vittime di violenza, giovani disoccupati, ecc.);

b) animazione culturale, ossia iniziative volte a promuovere la partecipazione e la diffusione di attività di carattere culturale e formativo;

c) lotta alla dispersione scolastica, intesa come insieme di interventi per prevenire e contrastare l'abbandono scolastico, la ripetenza e la frequenza discontinua dei percorsi educativi.

Ogni progetto finanziato si articola nelle seguenti fasi di sviluppo³³²:

a) studio di fattibilità e pianificazione esecutiva. In questa prima fase viene elaborata e descritta l'idea progettuale, analizzando il bisogno sociale su cui si intende intervenire (previamente individuato dall'amministrazione pubblica). Il progetto viene poi confrontato con le migliori pratiche nazionali e internazionali (*best practices*) e corredato da un piano operativo presentato dal *partner* privato, volto a garantire una gestione efficiente ed economicamente sostenibile dell'intervento;

b) sperimentazione. La seconda fase serve a verificare l'efficacia e la possibilità di replicare il progetto, valutando i risultati raggiunti attraverso indicatori e sistemi di misurazione messi a punto dal beneficiario. In questa fase, prende concretamente avvio la collaborazione con i *partner* individuati;

c) sistematizzazione. Tal fase rappresenta la fase conclusiva del progetto e ha l'obiettivo di valutare la possibilità di estendere l'iniziativa a contesti territoriali più ampi. In questa fase, si intende consolidare e diffondere i risultati ottenuti, favorendo l'integrazione del progetto nelle politiche pubbliche locali e nazionali.

In data 5 aprile 2019, è stato pubblicato l'avviso pubblico per la selezione dei progetti di fattibilità. All'esito delle valutazioni condotte, il Comitato permanente di valutazione e monitoraggio³³³ ha ammesso al finanziamento ventuno progetti. La valutazione per l'accesso alla seconda fase (i.e. "sperimentazione") si è conclusa poco più di due anni dopo, con l'ammissione di diciotto progettualità.

³³² Articolo 5 d.P.C.M. 21 dicembre 2018.

³³³ Tale Comitato è stato istituito con decreto del Capo Dipartimento della funzione pubblica *pro-tempore* del 15 luglio 2019, adottato ai sensi dell'articolo 8, comma 4 del d.P.C.M. del 21 dicembre 2018. A tale organo, ai sensi del comma 1 dell'articolo 8 del decreto citato, è affidato il compito di assicurare la valutazione degli interventi ed il monitoraggio del Programma rispetto a tempi, risorse, obiettivi e criteri di selezione.

Completate le valutazioni e pubblicati gli esiti per ciascuna fase, gli enti locali e le Città metropolitane selezionate hanno sottoscritto apposite convenzioni con il Dipartimento della Funzione Pubblica funzionali a disciplinare obblighi, modalità e condizioni di attuazione per l'erogazione delle risorse a valere sul Fondo.

Sebbene allo stato le fasi progettuali del Fondo non siano state portate a termine (la fase III "sistematizzazione" non risulta allo stato essere stata avviata) è possibile trarre un primo bilancio della presente iniziativa pubblica.

In primo luogo, l'iniziativa ha registrato un riscontro positivo a livello locale (soprattutto nei territori comunali che potevano contare su un ecosistema dell'innovazione già maturo) grazie al legame "reticolare" tra amministrazioni pubbliche e operatori del settore *profit* e *non profit*.

In secondo luogo, le progettualità hanno avuto il merito di definire una strategia di *governance* mirata ad affrontare le principali criticità connesse ai processi di innovazione sociale, e in particolare:

- a) la difficoltà di integrazione tra i meccanismi di *payment by result* e le logiche operative della pubblica amministrazione, ancora improntate a modelli di tipo gerarchico e *top-down*;
- b) la necessità di garantire la compatibilità tra gli strumenti giuridici esistenti – si pensi agli istituti del partenariato pubblico-privato, partenariato per l'innovazione, delle concessioni e della co-progettazione – e le specifiche caratteristiche dell'ecosistema dell'innovazione sociale;
- c) la disomogeneità territoriale nella presenza di operatori privati capaci di assicurare l'efficace attuazione delle diverse progettualità;
- d) la complessità nel creare reti partenariali solide e durature nel tempo.

Un ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dalla scelta del legislatore di attribuire all'amministrazione centrale e a quelle locali un ruolo di indirizzo e coordinamento del processo di innovazione sociale.

Per la prima volta, infatti, la pubblica amministrazione è chiamata a confrontarsi con modelli organizzativi e gestionali diversi da quelli tradizionali, nei quali il pagamento non è più legato all'esecuzione di una prestazione, ma ai risultati effettivamente conseguiti.

5.2 Il FIS e la nascita di un nuovo modello di partenariato pubblico privato

Il Fondo per l'Innovazione Sociale ha l'obiettivo di promuovere la creazione di partenariati pubblico-privati fondati sulla collaborazione tra quattro attori principali:

- a) la pubblica amministrazione locale, incaricata di individuare i bisogni sociali su cui intervenire e di valutare l'impatto sociale dei progetti nel proprio territorio;
- b) il fornitore del servizio (c.d. *provider*), che si assume un'obbligazione di risultato, impegnandosi a garantire la corretta realizzazione e l'erogazione dei servizi capaci di generare impatti sociali positivi;
- c) l'investitore o finanziatore privato, che mette a disposizione le risorse economiche necessarie per realizzare e diffondere il progetto, basandosi sull'atteso ritorno finanziario derivante dagli impatti sociali generati;
- d) il valutatore, cui spetta il compito di misurare e verificare l'effettivo impatto generato dal progetto.

Questi soggetti costituiscono una *partnership* di natura contrattuale³³⁴, accomunata dalla fiducia nella capacità del progetto di produrre risultati sociali ed economici concreti. In tale contesto, sia gli attori pubblici sia quelli privati agiscono come motori dell'innovazione, promuovendo la partecipazione di una pluralità di *stakeholder* interessati alla soddisfazione di bisogni sociali condivisi.

Il Programma distingue i risultati prodotti dai progetti (i cc.dd. *outcome*) in due principali categorie:

- a) *outcome hard* e *soft*. I primi consistono in risultati sociali oggettivamente misurabili (ad esempio, l'aumento del gettito fiscale dovuto alla crescita dell'occupazione), mentre i secondi riguardano risultati sociali la cui misurazione impone il ricorso a valutazioni soggettive (si pensi al miglioramento del benessere psicologico dei beneficiari dell'intervento);

³³⁴ Lo schema di partenariato previsto dal Fondo riprende l'approccio del *social impact investing* secondo lo strumento finanziario del *Social Impact Bond* (SIB). Per un'analisi dell'istituto si rinvia al capitolo 4, par. 4.2.1.1.

- b) *outcome cashable* e non *cashable*. I primi sono i risultati che possono essere tradotti in valore economico attraverso apposite *proxy*³³⁵ finanziarie, mentre i secondi non sono direttamente monetizzabili.

L'innovazione sociale consente, dunque, di analizzare tre diverse dimensioni di valore:

- a) il valore economico;
- b) il valore sociale;
- c) il valore sociale convertito in valore economico.

Tuttavia, la sostenibilità complessiva dell'iniziativa si realizza solo quando l'investimento effettuato risulta inferiore sia al valore economico prodotto sia al valore sociale espresso in termini finanziari.

In questo modo, la dimensione sociale si intreccia con la sostenibilità economico-finanziaria del progetto, intesa come la capacità di generare un ritorno economico superiore ai costi sostenuti e di assicurare una remunerazione adeguata agli investitori privati, stabilendo così un legame diretto tra impatto sociale³³⁶ ed efficienza economica.

5.3 Le progettualità oggetto di analisi

5.3.1 Il progetto “*Hold on*” del Comune di Bergamo

Il progetto del Comune di Bergamo, denominato “*Hold-on invecchiamento rigener-Attivo*”, è rivolto alla fascia dei cosiddetti “giovani anziani”, ossia persone di età compresa tra i 60 e i 75

³³⁵ Con il termine *proxy* si intende fare riferimento a dati quantitativi che provano a stimare i riflessi economici degli indicatori associati a ciascun *outcome* individuato nel progetto. Si pensi, ad esempio, all'obiettivo legato all'inclusione lavorativa per i soggetti *target* del progetto (*outcome*) a cui viene associato come indicatore il numero di nuovi occupati associato a sua volta all'aumento del valore di nuovo reddito su cui calcolare l'imposizione fiscale (*proxy*). Ancora, si pensi all'obiettivo legato alla stabilità abitativa di nuclei familiari totalmente o parzialmente incapienti (*outcome*), a cui viene associato come indicatore il numero di famiglie che hanno evitato la permanenza in strutture temporanee di accoglienza a sua volta associato al risparmio conseguito dal Comune per la riduzione del costo medio del mantenimento di ogni famiglia totalmente o parzialmente incapiente (*proxy*).

³³⁶ Ad oggi, la metrica principale impiegata per la misurazione economica dell'impatto sociale è rappresentata dal *Social Return On Investment* (SROI). Per un'analisi della metodologia si rinvia al Capitolo 4, par. 4.1.

anni che, pur non presentando bisogni di tipo assistenziale, manifestano esigenze legate alla sfera relazionale e sociale.

L'iniziativa si propone di valorizzare il capitale sociale ed economico di questa parte della popolazione, promuovendo un modello innovativo di *welfare* di comunità, basato sulla creazione di spazi fisici e digitali dedicati all'aggregazione e alla ricomposizione del tessuto sociale, alla promozione del volontariato di prossimità e alla sperimentazione di modelli di economia collaborativa (*sharing economy*).

Il progetto nasce come risposta al progressivo invecchiamento demografico³³⁷ e alla scarsità di risorse pubbliche, in gran parte destinate agli anziani non autosufficienti o fragili. Attualmente, infatti, i servizi socio-assistenziali del Comune di Bergamo sono orientati quasi esclusivamente ai cosiddetti “grandi anziani”, escludendo una quota significativa di popolazione – circa l'11% del totale³³⁸ – che, pur non necessitando di assistenza diretta, risulta esposta al rischio di isolamento sociale.

In tale contesto, emerge l'esigenza di costruire un sistema di *welfare* “preventivo”, capace di promuovere l'autonomia dei “giovani anziani” e di prevenire l'insorgere di condizioni di fragilità, sostituendo alla logica riparativa un approccio proattivo e di *empowerment*.

Il progetto, articolato in cinque fasi operative³³⁹, persegue due obiettivi principali:

a) posticipare di almeno cinque anni l'ingresso dei beneficiari nel sistema dei servizi per la non

³³⁷ Secondo i dati forniti dall'Eurostat, in Italia tra il 2010 e il 2020 si è registrato un aumento to della popolazione *over 65* di circa il 2,8%. L'Ufficio Statistico dell'UE evidenzia una progressiva crescita della popolazione anziana con conseguente aumento dell'indice di dipendenza degli anziani (inteso come rapporto tra il numero di persone anziane in età di inattività economica rispetto al numero di persone in età lavorativa) che si attestava nel 2020 intorno al 32%. Nel 2020, l'Italia presentava un indice di dipendenza pari al 36,2% degli anziani ben al di sopra della media europea. Per una panoramica sui seguenti dati si rinvia al seguente *link*: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2024#population-change>.

³³⁸ Dati consultabili ai seguenti *link*: <https://www.bergamoinchiaro.it/bergamo-in-cifre/>; Open Data Comune <https://www.dati.lombardia.it/Comune-bergamo>.

³³⁹ Le diverse fasi del progetto comprendono: a) la costituzione di un gruppo di gestione, concepito come spazio di raccordo e coordinamento tra i vari *partner* del partenariato, e l'attivazione di un coordinamento scientifico affidato all'Università Luigi Bocconi – Centro di Ricerca sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale (CERGAS), con l'obiettivo di analizzare e confrontare le migliori pratiche (*best practices*) esistenti nel settore; b) la mappatura dell'intera filiera dei servizi sociali e socio-assistenziali, finalizzata all'individuazione degli *stakeholder* coinvolti; c) la riorganizzazione funzionale del sistema di offerta dei servizi sociali e socio-assistenziali, al fine di migliorarne l'efficienza e la coerenza interna; d) lo studio e l'analisi della domanda di servizi, utile a comprendere i bisogni effettivi della popolazione *target*; e) la definizione dei criteri di misurazione

autosufficienza;

b) ridurre del 25% la domanda di assistenza, migliorando al contempo la qualità della vita delle persone anziane.

Per raggiungere tali obiettivi, l'iniziativa prevede la realizzazione di una piattaforma digitale³⁴⁰ denominata ISA³⁴¹, destinata a:

a) potenziare l'offerta di *welfare*, integrando servizi pubblici e privati e favorendo nuovi modelli di cooperazione *multi-stakeholder*;

b) promuovere politiche di invecchiamento attivo, stimolando la partecipazione degli anziani in ambiti diversi della vita comunitaria – come volontariato, relazioni sociali, attività educative e ricreative – e personale, come *hobby* e interessi culturali.

Dal punto di vista operativo, l'iniziativa si fonda su meccanismi di tipo “*outcome oriented*”, ispirati al paradigma del *social impact bond*³⁴².

La remunerazione del soggetto attuatore³⁴³ è infatti collegata ai risparmi di spesa generati per l'amministrazione comunale, derivanti dal ritardo dell'accesso ai servizi assistenziali da parte della popolazione *target* e dal mantenimento del benessere fisico e sociale dei beneficiari.

del l'impatto sociale generato e la predisposizione delle corrispondenti *proxy* finanziarie necessarie alla valutazione dei risultati conseguiti.

³⁴⁰ La piattaforma digitale fungerà, per la pubblica amministrazione da *marketplace* utile a pianificare e coordinare interventi di sistema, oltre a garantire un corretto incontro tra domanda e offerta privata. Per i cittadini, invece, rappresenterà il punto di accesso ai servizi pubblici gratuiti e uno strumento per ricevere risposte ai propri bisogni. In questo modo, l'*hub* virtuale previsto dal progetto avrà un doppio ruolo: da un lato favorirà la connessione tra le persone, dall'altro faciliterà l'integrazione dei servizi, rendendo più semplice e immediato l'accesso agli stessi.

³⁴¹ Acronimo di Innovazione Sociale Amica.

³⁴² Per un'analisi di tale strumento si rinvia al Capitolo 4, paragrafo 4.2.1.1.

³⁴³ Gli attuatori del progetto sono il Consorzio Sol.Co Città Aperte Soc. Coop. Sociale e il Consorzio R.I.B.E.S. Soc. Coop. Sociale, entrambi con comprovata esperienza sui temi trattati, in quanto già dal 2013 gestiscono in co-progettazione con il Comune di Bergamo i servizi per la domiciliarità. In questo contesto, i due Consorzi hanno realizzato diverse attività innovative, tra cui: a) progetti di *housing* e residenzialità leggera rivolti ad anziani, persone fragili e disabili; b) sviluppo di interventi di custodi sociali e operatori di comunità a supporto della popolazione anziana, integrandosi con i servizi tradizionali di assistenza domiciliare; c) trasformazione dei Centri della Terza Età (CTE) in Centri per Tutte le Età, aperti a più fasce della popolazione; d) sperimentazioni relative all'infermiere di comunità; e) promozione e sperimentazione di filiali di presa in carico per persone fragili o famiglie supportate dai servizi. Inoltre, entrambi i soggetti partecipano a un contratto di rete (ai sensi dell'art. 3, co. 4-ter e ss. del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in l. 9 aprile 2009, n. 33) promosso nel 2013 da quattro consorzi cooperativi di Bergamo, finalizzato a sviluppare progetti di ricerca e innovazione sociale e a realizzare iniziative innovative sul territorio.

Attualmente, il progetto si trova in attesa di avvio della fase III del Programma (la cosiddetta fase di sistematizzazione), sebbene non siano ancora stati completati alcuni adempimenti previsti nella fase di sperimentazione³⁴⁴.

5.2.3 Il progetto “*Mai troppo tardi*” del Comune di Novara

Il progetto “*Mai troppo tardi*” del Comune di Novara nasce con l’obiettivo di sviluppare, rafforzare e diffondere pratiche innovative capaci di rispondere ai bisogni di due categorie di cittadini con caratteristiche complementari:

- a) i giovani senza occupazione, con impieghi precari o alla ricerca di opportunità professionali, formative o di realizzazione personale;
- b) la popolazione anziana, sempre più numerosa, talvolta in difficoltà nell’accesso ai servizi, ma che possiede una parte rilevante della ricchezza nazionale.

L’iniziativa parte dalla consapevolezza della necessità di affrontare due grandi problematiche sociali: da un lato l’invecchiamento della popolazione e il calo della natalità, dall’altro l’alto tasso di disoccupazione giovanile.

Per questo motivo, il progetto punta a mettere in relazione giovani e anziani, coinvolgendoli in attività di co-progettazione e nella realizzazione di idee e iniziative di *welfare* ideate dai giovani a beneficio della popolazione *senior*.

In questo modo, si favorisce uno scambio intergenerazionale: i giovani apprendono dai più anziani competenze ed esperienze professionali, mentre gli anziani migliorano le proprie abilità digitali e la capacità di accedere ai servizi *online*.

Per raggiungere questi obiettivi, il Comune ha creato diversi gruppi di lavoro coordinati da docenti e *tutor*, che hanno fornito ai partecipanti le competenze tecniche necessarie per sviluppare un’attività imprenditoriale, come la definizione di un *business model* e la costruzione

³⁴⁴ Attualmente, la piattaforma digitale ISA non è ancora operativa, sebbene fosse prevista già nella fase di sperimentazione recentemente conclusa. Allo stesso modo, non sono ancora stati definiti né la forma giuridica, né la struttura operativa, né la composizione societaria della società veicolo, partecipata dal Comune di Bergamo, incaricata di gestire la piattaforma.

di indicatori di successo. I progetti più promettenti hanno ricevuto un sostegno economico e sono stati accompagnati in un percorso di creazione d'impresa.

Il progetto si basa su un modello di *payment by result*, analogo a quello adottato dal Comune di Bergamo, in cui la remunerazione dell'ente finanziatore è subordinata al raggiungimento di determinati risultati sociali, tra cui:

- a) l'aumento dell'occupabilità dei giovani, del loro reddito e della capacità di consumo, grazie sia ai servizi forniti agli anziani sia al supporto ricevuto da questi ultimi per l'inserimento lavorativo;
- b) il miglioramento delle competenze digitali e della capacità degli anziani di accedere ai servizi *online*;
- c) la riduzione dell'isolamento sociale e il rafforzamento del senso di comunità per entrambe le fasce di età.

A ciascun risultato sono stati associati specifici indicatori³⁴⁵, poi tradotti in valori economici (*proxy* finanziarie)³⁴⁶, per stimare il risparmio economico ottenuto dal Comune grazie al progetto.

³⁴⁵ Per quanto riguarda il primo *outcome* del progetto (indicato alla lettera a del paragrafo precedente), sono stati individuati i seguenti indicatori di risultato: a) numero di nuovi contratti di lavoro attivati e relativo valore economico annuale; b) numero di nuove *start-up* avviate e stima del fatturato previsto per ciascun anno; c) livello di competenza imprenditoriale e professionale raggiunto dai partecipanti; d) condizione psicologica e attitudinale dei beneficiari. Per il secondo *outcome* (indicato alla lettera b), gli indicatori stabiliti sono: a) grado di utilizzo dei servizi pubblici e privati digitali, o comunque accessibili tramite canali digitali; b) risparmi economici per le pubbliche amministrazioni e per le imprese di servizi derivanti dal passaggio da modalità fisiche a digitali (ad esempio, il minor costo delle filiali rispetto all'*home banking*); c) livello di soddisfazione nei confronti dei prodotti e dei risultati generati dal progetto; d) livello di competenza informatica acquisita (intesa come competenza "soft", non monetizzabile direttamente); e) situazione psicologica e attitudinale dei partecipanti. Infine, con riferimento al terzo obiettivo del progetto (corrispondente alla lettera c), sono stati individuati i seguenti indicatori: a) grado di partecipazione a nuove attività sociali; b) livello delle competenze relazionali e sociali dichiarate dai partecipanti; c) condizione psicologica e attitudinale.

³⁴⁶ Le *proxy* finanziarie associate al progetto sono le seguenti: a) costo annuale medio pro capite per l'iscrizione a una palestra (riferito ai giovani); b) costo annuale medio pro capite per la frequentazione del teatro (riferito agli anziani); c) costo medio pro capite di un corso di formazione professionale o di avviamento al lavoro; d) fatturato generato dalle *start-up* nate dal progetto; e) fascia di stipendio annuo medio pro capite per i giovani *under 30*; f) risparmio annuale medio per il Comune sui servizi forniti a ciascun anziano coinvolto; g) risparmio annuale medio pro capite per il Comune derivante dall'utilizzo dei servizi digitali; h) risparmio annuale medio pro capite per il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) grazie all'adozione della telemedicina; i) risparmio mensile medio pro capite correlato al reddito di cittadinanza.

L'iniziativa ha coinvolto 11 giovani e 73 anziani, suddivisi in gruppi di lavoro distinti, che al termine della fase sperimentale hanno dato vita a tre *start-up* innovative³⁴⁷.

I principali risultati raggiunti sono stati un notevole miglioramento delle competenze imprenditoriali dei giovani e un significativo incremento delle competenze digitali degli anziani, con un aumento di circa il 30% nell'utilizzo dei servizi digitali comunali.

Pur non avendo riscontrato difficoltà nella stesura dei contratti *outcome based*, il Comune ha dovuto affrontare criticità di natura economico-contabile, in particolare nella misurazione dell'impatto e nella quantificazione del risparmio di spesa effettivamente prodotto per l'amministrazione pubblica.

5.2.3 Il progetto “*Ia-Ia-o*” del Comune di Catanzaro

Il progetto “*Ia-Ia-o*”³⁴⁸ nasce con l'obiettivo di creare una rete di fattorie sociali attraverso l'attivazione, presso il Comune di Catanzaro, di un Centro Servizi³⁴⁹ socio-sanitari.

³⁴⁷ Sono state sviluppate tre *start-up* con l'obiettivo di rispondere ai bisogni sociali della popolazione anziana: a) “*Ricordame*”, un servizio pensato per fornire promemoria utili riguardo ad attività e impegni importanti; b) “*Andiamoci*”, una piattaforma di condivisione dei trasporti finalizzata a favorire la partecipazione degli anziani ad eventi e iniziative sociali; c) “*Gastronomia*”, un progetto dedicato alla condivisione di esperienze culinarie, volto a promuovere la socialità attraverso la cucina.

³⁴⁸ IA-IA-Ò è l'acronimo di Inclusione, Autonomia, Innovazione, Accompagnamento, Opportunità.

³⁴⁹ Il “Centro Servizi” svolgerà il ruolo di ente di coordinamento e gestione dell'intera rete delle fattorie sociali, fungendo da punto di riferimento organizzativo e operativo. In particolare, garantirà i seguenti servizi e funzioni: a) coordinamento generale del progetto e gestione della rete delle fattorie sociali; b) orientamento e supporto per persone con disabilità e per i *care leavers*, offrendo informazioni e accompagnamento verso percorsi terapeutici, riabilitativi, di sostegno e di inserimento socio-lavorativo; c) coinvolgimento di competenze specialistiche in ambito medico, psicologico, educativo e riabilitativo, attraverso accordi e convenzioni con enti e professionisti di rilievo nazionale disposti a collaborare con l'iniziativa; d) formazione per gli imprenditori agricoli interessati a trasformare o orientare la propria attività in senso sociale, favorendo lo sviluppo di pratiche di agricoltura inclusiva; e) percorsi formativi per persone disabili e/o svantaggiate, finalizzati a potenziarne l'autonomia personale e le competenze nella gestione delle difficoltà quotidiane e familiari; f) programmi di accompagnamento all'autonomia per adolescenti e giovani in uscita dai percorsi di tutela, attraverso formazione e avviamento al lavoro; g) iniziative di comunicazione e sensibilizzazione pubblica, rivolte all'intera cittadinanza, per promuovere la cultura dell'inclusione e della solidarietà; h) creazione di partenariati con istituti scientifici, enti di ricerca e università, al fine di monitorare, sperimentare e applicare pratiche innovative nel campo del *welfare* e dell'agricoltura sociale; i) promozione di un dibattito permanente sui temi della disabilità, dei *care leavers* e sulle strategie di contrasto all'esclusione sociale che colpisce queste categorie.

Tale centro svolge la funzione di punto di riferimento, coordinamento e formazione per la nascita di nuove iniziative che utilizzino l'agricoltura sociale³⁵⁰ come strumento di inclusione e inserimento lavorativo di persone in condizione di vulnerabilità, in particolare disabili e soggetti svantaggiati.

L'iniziativa intende così contrastare l'emarginazione sociale e professionale di queste categorie, promuovendo percorsi formativi che consentano di acquisire competenze sociali e professionali utili nel settore agricolo. In questo modo, il progetto contribuisce anche a prevenire rischi di natura sanitaria, sociale e giudiziaria che potrebbero manifestarsi nel medio-lungo periodo a causa delle condizioni di vita dei beneficiari.

L'elemento innovativo del progetto consiste nella realizzazione di una prima fattoria sociale³⁵¹ sperimentale, concepita come un vero e proprio laboratorio di buone pratiche, utile a costruire un modello operativo replicabile in altri contesti territoriali.

Al termine del progetto, i beneficiari diretti saranno inseriti nel sistema di servizi attivato dagli operatori economici appartenenti alla rete di fattorie sociali. Essi assumeranno, inoltre, il ruolo

³⁵⁰ Con l'espressione "agricoltura sociale" si fa riferimento a un insieme di attività con finalità sociali, sanitarie ed educative, che utilizzano le risorse e le pratiche del settore agricolo per offrire supporto e opportunità a persone con disabilità fisiche o psichiche o che si trovano in condizioni di disagio e rischio di esclusione sociale. L'agricoltura sociale è ora disciplinata dalla legge 18 agosto 2015, n. 141. L'articolo 1 della citata legge individua le seguenti attività che rientrano nella nozione di agricoltura sociale: "a) inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati, definiti ai sensi dell'articolo 2, numeri 3) e 4), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, di persone svantaggiate di cui all'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, di migranti e rifugiati e di minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale; b) prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura per promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e di capacità, di inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana; c) prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti interessati anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante; d) progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica".

³⁵¹ La fattoria sociale può essere descritta come un'azienda agricola che accanto alla normale attività produttiva, offre servizi di tipo culturale, assistenziale e occupazionale finalizzati a promuovere l'educazione ambientale e alimentare, la tutela della biodiversità e la valorizzazione del territorio. Tali servizi sono rivolti sia ai bambini in età prescolare sia a persone che vivono situazioni di disagio sociale, fisico o psichico (come previsto dall'art. 2, comma 1, lettera d, della legge 18 agosto 2015, n. 141). Le fattorie sociali attribuiscono così al settore agricolo una funzione sociale, resa possibile dalla flessibilità del lavoro agricolo - che consente di adattare orari e mansioni - e dal contesto accogliente che caratterizza l'ambiente rurale, grazie al contatto diretto con la natura e gli animali. In questo modo si genera un circolo virtuoso che unisce inclusione delle persone svantaggiate, attività imprenditoriale e sviluppo sostenibile, contribuendo alla crescita sociale ed economica del territorio.

di *tutor*, accompagnando altri utenti che entreranno successivamente come fruitori dei servizi offerti dalla rete.

Il modello progettuale è basato su logiche *outcome-based*, secondo cui la remunerazione del fornitore del servizio (a carico del Comune) dipende dal raggiungimento dei risultati sociali prefissati. Essa si articola in due componenti:

- a) una quota base destinata a coprire le attività di inclusione sociale, entro i limiti previsti dalla spesa socio-sanitaria corrente;
- b) una quota premiale, riconosciuta in funzione dell'impatto positivo prodotto in termini di benessere psicofisico e maggiore autonomia dei beneficiari.

L'attuazione dell'iniziativa avviene mediante la stipula di due contratti *outcome-oriented* distinti:

- a) il primo, tra fornitore del servizio e investitore, finalizzato a reperire le risorse necessarie per l'avvio della fattoria sociale e a garantire, in caso di successo, il rimborso del capitale investito³⁵² e la remunerazione connessa al raggiungimento dei risultati sociali prefissati;
- b) il secondo, tra *outcome payer* (Comune), fornitore del servizio e investitore, volto a definire le modalità di pagamento sia del servizio sia del capitale investito, combinando meccanismi di *payment by result*³⁵³ con forme di pagamento tradizionali³⁵⁴.

I risultati della fase sperimentale sono stati molto positivi.

In primo luogo, è stato avviato il Centro Servizi che ha promosso l'inserimento lavorativo di persone con disabilità attraverso l'attivazione della fattoria sociale pilota prevista dal progetto.

³⁵² Il rimborso del capitale avviene tramite il pagamento della retta per le prestazioni socio-assistenziali erogate sia con la vendita a mercato di prodotti e servizi.

³⁵³ In questo caso è stato istituito un fondo di *venture philanthropy*. Per una disamina dello strumento, si rinvia al Capitolo 4, paragrafo 4.2.1.2.

³⁵⁴ Nel caso specifico, tali risorse derivano dai ricavi ottenuti dalla vendita sul libero mercato di servizi socio-assistenziali e dalle entrate provenienti dal pagamento delle rette relative all'erogazione di prestazioni a carattere lavorativo e assistenziale.

Quest'ultima ha organizzato percorsi formativi in ambito agricolo, grazie ai quali otto partecipanti hanno trovato occupazione, superando il *target* iniziale di cinque inserimenti³⁵⁵.

In secondo luogo, le attività realizzate hanno generato prime ricadute positive sul territorio, favorendo la nascita di nuove realtà imprenditoriali locali³⁵⁶, anticipando così risultati previsti per la successiva fase di consolidamento.

Attualmente, il progetto è in attesa di accedere alla fase conclusiva del Programma, dedicata all'ampliamento della rete di fattorie sociali, che verranno gradualmente integrate nel sistema già avviato.

Infine, anche per questa progettualità, le principali difficoltà riscontrate hanno riguardato la redazione della documentazione contrattuale secondo il modello *outcome-based*, nonché la misurazione e la rendicontazione dell'impatto sociale generato all'interno del bilancio comunale.

5.2.4 Il progetto “Homes4All” del Comune di Torino

Il progetto “Homes4all – a Torino il diritto all'abitazione si innova” affronta il problema del disagio abitativo³⁵⁷ attraverso lo sviluppo di una strategia di *housing* sociale che coinvolge attori pubblici e privati³⁵⁸, inclusi soggetti *for profit*, organizzazioni del terzo settore e investitori.

³⁵⁵ Fonte: documento intitolato “*Modello di innovativi sociale del progetto: IA-IA-O – Rete di fattorie sociali per l'inclusione e l'autonomia delle persone con disabilità e dei care leavers*”, presentato alla Giornata di Scambio di Conoscenza nella Comunità di Pratica del FIS, Roma, 22 aprile 2024, p. 8.

³⁵⁶ Al termine della fase sperimentale, un operatore ha avviato le procedure per ottenere la qualifica di “fattoria sociale”, mentre altri due operatori hanno espresso l'intenzione di intraprendere lo stesso iter. Fonte: documento intitolato ““*Modello di innovativi sociale del progetto: IA-IA-O – Rete di fattorie sociali per l'inclusione e l'autonomia delle persone con disabilità e dei care leavers*”, presentato alla Giornata di Scambio di Conoscenza nella Comunità di Pratica del FIS, Roma, 22 aprile 2024, p. 8.

³⁵⁷ Secondo i dati dell'Osservatorio sulla condizione abitativa di Torino, nel 2023 sono stati avviati 1.220 procedimenti di sfratto, registrando un leggero calo rispetto ai 1.365 del 2022 e ai 1.516 del 2021. A livello nazionale, invece, l'ufficio studi dell'agenzia immobiliare Abitare Co stima che nel 2023 circa 450.000 famiglie abbiano già subito uno sfratto esecutivo, mentre 1 milione di nuclei familiari temono di non riuscire a pagare le rate del mutuo.

³⁵⁸ Il progetto, avviato nel febbraio 2020, ha come ente capofila la Città di Torino e coinvolge come *partner* Homes4All S.r.l. Società Benefit, Brainscapital S.r.l. Società Benefit, Homers S.r.l. Società Benefit, l'Associazione ACMOS e la Camera di Commercio di Torino. La Fondazione Euricse – European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises svolge il ruolo di soggetto incaricato della valutazione del progetto.

L'iniziativa mira ad ampliare l'offerta immobiliare privata a prezzi accessibili tramite il recupero di immobili sfitti che vengono successivamente assegnati alle famiglie beneficiarie³⁵⁹ al fine di accompagnarle verso soluzioni abitative stabili³⁶⁰.

In tal modo, il progetto punta da un lato a ridurre i tempi di attesa per gli alloggi pubblici e ottimizzare la spesa pubblica, e dall'altro a sviluppare un sistema di accompagnamento dei beneficiari volto a favorirne l'autonomia, riducendo la dipendenza dall'assistenzialismo.

Gli *outcome* previsti sono:

- a) maggiore accessibilità economica e temporale agli alloggi;
- b) miglioramento del benessere familiare;
- c) incremento della stabilità abitativa.

La remunerazione del *social service provider* avviene secondo logiche di *pay by result*, distribuita su un arco temporale di tre anni e proporzionale alla quota di *outcome* effettivamente raggiunti.

Al termine della fase sperimentale, il progetto ha raccolto la partecipazione di 18 nuclei familiari (49 beneficiari in totale), di cui 7 hanno completato il percorso di accompagnamento sociale e gli altri 11 lo stanno ancora seguendo.

³⁵⁹ Le famiglie destinatarie dell'iniziativa sono state selezionate tra i nuclei presenti nella graduatoria dell'Agenzia Sociale Comunale per la Locazione (Lo.c.a.Re.). Nel procedere all'assegnazione degli alloggi pubblici, il Comune ha considerato i seguenti criteri: dimensione e composizione del nucleo familiare, eventuali problematiche socio-sanitarie, ordine di presentazione della domanda e ISEE inferiore a 26.000 euro.

³⁶⁰ L'Associazione Acmos si occupa dell'accompagnamento delle famiglie per un periodo di 18 mesi a partire dall'inizio della locazione. Tale attività comprende: riunioni di coordinamento con i servizi sociali, supporto per l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro, laboratori di educazione finanziaria, assistenza nel recupero dei canoni di locazione, colloqui di monitoraggio con i beneficiari, elaborazione di un piano di azioni per il raggiungimento degli obiettivi e mappatura delle risorse del territorio. L'impegno reciproco tra le famiglie e il progetto viene formalizzato attraverso la sottoscrizione di un patto di adesione e corresponsabilità finalizzato al conseguimento degli obiettivi previsti.

I risultati hanno permesso al Comune di ottenere un risparmio netto stimato di oltre 14.000 € per nucleo familiare su un periodo di 24 mesi³⁶¹ e di ridurre significativamente il tempo medio di attesa per un alloggio, scendendo da 24 mesi a 4 mesi e 18 giorni³⁶².

Inoltre, grazie alle misure di sostegno economico della *NewCo*³⁶³, i nuclei parzialmente capienti (13 in totale) hanno risparmiato 66 € al mese sul canone di locazione, mentre i nuclei incapienti (5 in totale) hanno ottenuto un risparmio di 139 € al mese³⁶⁴.

A differenza di altre iniziative simili, lo sviluppo del progetto non ha incontrato particolari difficoltà, grazie alla presenza di un ecosistema locale di *social innovation* già ben strutturato³⁶⁵.

³⁶¹ Fonte: documento intitolato “*Presentazione dei risultati del primo anno di attività del progetto Homes4All – a Torino il diritto all’abitazione si innova*”, presentato alla Giornata di Scambio di Conoscenza nella Comunità di Pratica del FIS, Roma, 22 aprile 2024, p. 6.

³⁶² Fonte: documento intitolato “*Presentazione dei risultati del primo anno di attività del progetto Homes4All – a Torino il diritto all’abitazione si innova*”, cit., p. 6.

³⁶³ Homes4All S.r.l. Società Benefit Startup Innovativa è stata costituita per realizzare concretamente il progetto e ha iniziato la sua operatività con la fase di sperimentazione. La società si occupa di acquisire e gestire gli immobili comunali, provvedendo alla loro ristrutturazione e adeguamento alle normative. Questo permette di riutilizzare il patrimonio immobiliare inutilizzato, destinandolo poi alle famiglie in emergenza abitativa. Le famiglie beneficiarie vengono accompagnate in un percorso volto a rafforzare la loro autonomia economica e abitativa, in collaborazione con i servizi sociali e il terzo settore. L’insieme di queste attività contribuisce a sviluppare un modello di *social housing* innovativo e diffuso, generando effetti positivi sia sul piano sociale sia ambientale.

³⁶⁴ Fonte: documento intitolato “*Presentazione dei risultati del primo anno di attività del progetto Homes4All – a Torino il diritto all’abitazione si innova*”, cit., p. 6.

³⁶⁵ Dal 2017 nell’area torinese è attiva la piattaforma Torino Social Impact che riunisce oltre 320 soggetti tra imprese, istituzioni, operatori e finanziatori aderenti tramite la sottoscrizione di un Memorandum of Understanding. La piattaforma ha l’obiettivo di sostenere e valorizzare progetti e iniziative locali attraverso modelli ispirati alla finanza ad impatto, favorendo soluzioni ai bisogni sociali del territorio. Per conseguire questo scopo, Torino Social Impact organizza gruppi di lavoro che mettono in rete le varie istituzioni e operatori coinvolti nell’ecosistema torinese della finanza ad impatto.

Conclusioni

Le politiche nazionali ed europee hanno dato un primo impatto propulsivo e di sostegno importantissimo in materia di innovazione sociale, avendone da un lato approfondito finalità e strumenti e dall'altro promosso forme di collaborazione e apprendimento reciproco tra i diversi attori coinvolti.

L'obiettivo principale è quello di sviluppare e diffondere un nuovo modello di *governance* delle politiche pubbliche in ambito sociale, attraverso l'introduzione di strumenti e approcci innovativi quali:

- a) metodi di finanziamento e di pagamento basati sui risultati sociali conseguiti che costituiscono la causa dei contratti *outcome oriented* stipulati tra i diversi soggetti dell'ecosistema innovativo;
- b) un approccio multi-attoriale, fondato sul coinvolgimento congiunto di *partner* pubblici, privati, imprese *for profit* ed enti del terzo settore;
- c) modelli di *governance* collaborativa e multilivello, che favoriscono il coordinamento delle azioni individuali e collettive mediante la creazione di *team*, *partnership*, alleanze o reti di cooperazione.

Tuttavia, i processi di innovazione sociale si accompagnano a diverse criticità, che spesso limitano la possibilità per tali iniziative di svilupparsi oltre il contesto locale di origine, impedendo di divenire soluzioni "di sistema".

Le principali difficoltà individuate riguardano:

- a) la scarsa integrazione con le politiche pubbliche e con i tradizionali meccanismi amministrativi;
- b) la disomogeneità territoriale nella distribuzione degli attori privati capaci di generare impatto sociale;
- c) la difficoltà di costruire partenariati pubblico-privati stabili e duraturi;
- d) la complessità nella misurazione e rendicontazione dell'impatto sociale all'interno dei bilanci comunali.

Le prime esperienze progettuali sviluppate a livello nazionale nell'ambito del Fondo per l'Innovazione Sociale hanno avuto a che fare con tali problematiche, proponendo soluzioni operative che sono state in grado di fronteggiare tali criticità, seppur non risolvendole del tutto.

A tal fine, le progettualità oggetto di analisi hanno proposto soluzioni operative che sono state

in grado di prevedere:

- a) nuove modalità di affidamento dei servizi e degli interventi previsti dal Fondo, fondate su modelli giuridici orientati ai risultati sociali conseguiti (*outcome-oriented*);
- b) una maggiore flessibilità della contabilità pubblica, grazie all'uso di strumenti di misurazione dell'impatto sociale;
- c) l'adozione di sistemi partecipativi di valutazione e monitoraggio dell'impatto sociale generato.

I risultati conseguiti rappresentano oggi per la pubblica amministrazione un importante patrimonio di conoscenze e competenze che consente di imprimere una prima (e necessaria) svolta alle politiche pubbliche, orientandole verso progressi sociali misurabili, sostenibili e duraturi nel tempo.

Tuttavia, preme rilevare come l'innovazione sociale sia una forma di *governance* delle politiche pubbliche ancora acerba, allo stato non ancora sistematizzata e scalata a livello nazionale.

La sfida che si prospetta è, dunque, quella di innalzare l'innovazione sociale a strumento di politica pubblica nazionale affrancandola da una dimensione squisitamente sperimentale; solo così gli obiettivi del processo innovativo – condivisibilmente evocati dal contesto accademico, politico ed istituzionale - possono essere concretamente attuati.

Bibliografia

- *A health telematics policy in support of WHO's HealthFor-All strategy for global health development: report of the WHO group consultation on health telematics*, World Health Organization, Ginevra, 1997;
- A. Agrawal, Hockerts K., *Impact Investing Strategy: Managing Conflicts between Impact Investor and Investee Social Enterprise*, in *Sustainability in Financial Industry*, vol. 11, n. 15, Basilea, 2019;
- AA.VV., in Cartei G. F., Ricchi M. (a cura di), *Finanza di Progetto e PPP: temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli, 2015;
- Agrawal A., Hockerts K., *Impact Investing: Review and Research Agenda*, in *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, vol. 33, n. 2, Informa UK Limited, 2019;
- Albanese A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubb.*, n.1, 2002;
- Alijania S., Karyotisb C., *Coping with Impact Investing Antagonistic Objectives: A Multistakeholder Approach*, in *Research in International Business and Finance*, vol. 47, Amsterdam, 2019;
- Baldi M., *L'esecuzione delle concessioni e la finanza di progetto*, in *Urbanistica e appalti*, n. 4, Milano, 2023;
- Balestreri A.M., *La sequenza di regimi della finanza di progetto: questioni vecchie e nuove sul diritto di prelazione*, in *Urb. e app.*, 2009;
- Bengo I., Borrello A., Chiodo V., *Preserving the Integrity of Social Impact Investing. Towards a Distinctive Implementation Strategy*, in *Sustainability*, vol. 13, n. 5, Basel 2021;
- Bernardoni A., *Social Impact Bond, payment by results e imprese sociali: un'analisi critica*, in *Impresa Sociale*, n. 12, Trento, 2018;
- Bertolotti F., Mattarelli E., Mizzau L., Montanari F., Scapolan A., Ungureanu P., *Organizzare la collaborazione nei luoghi di innovazione: le dinamiche relazionali tra spazi fisici e virtuali*, in Montanari F., Mizzau L. (a cura di), *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, 2016;
- Bifulco L., Vitale T., *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, in *Sociologia Urbana e Rurale*, in Franco Angelo Editori, n. 72, Milano, 2003;

- Botto A., Castrovinci Zenna S., *I principi e le procedure (artt. 164-173)*, in M. Clarich (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019;
- Botto A., Castrovinci Zenna S., *Diritto e regolazione dei contratti pubblici*, Torino, 2020;
- Brandstetter L., Lehner O. M., *Opening the Market for Impact Investments: The Need for Adapted Portfolio Tools*, in *Entrepreneurship Research Journal*, vol. 5, n. 2, Berlino, 2015;
- Brigante V., *Il travagliato sviluppo del partenariato pubblico privato (PPP) nel diritto amministrativo italiano. La sua relazione persistente con la nozione di rischio economico e la riflessione critica sulla corretta attuazione dell'idea di flessibilità*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico Comunitario*, n. 3-4, Milano, 2019;
- Bugg-Levine A., Emerson J., *Impact Investing: Transforming How We Make Money while Making a Difference*, in *Innovation, Technology, Governance, Globalization*, vol. 6, n. 3, 2011;
- Busacca M., *Oltre la retorica della Social Innovation*, in *Impresa Sociale*, n. 2, Trento, 2013;
- Cammelli M., *Gli appalti pubblici di servizi e le società a partecipazione pubblica*, in Mastragostino F. (a cura di), *Appalti pubblici di servizi e concessioni di servizio pubblico*, Padova, 1998;
- Cammelli M., *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, n. 3, Bologna, 2000;
- Campofiloni F., *Interesse pubblico e causa societaria: la difficile riconciliazione tra finalità lucrativa e provenienza pubblica delle risorse*, in Fimmanò F., Catricalà A., Cantone R. (a cura di), *Regole e mercati*, Napoli, 2020;
- Carayannis E.G., Grigoroudis E., Stamati D., Valvi T., *Social Business Model Innovation: A Quadruple/Quintuple Helix-Based Social Innovation Ecosystem*, in *IEEE Transactions on Engineering Management*, New York, 2019;
- Caretti P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, n.1, Milano, 1993;
- Carrière P., *Project financing. Profili di compatibilità con l'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 1999;
- Cartei G. F., *Il confronto di concessione di lavori e di servizi: novità e conferme a 10 anni dal Codice De Lise*, in *Urbanistica e Appalti*, Milano, 2016;

- Cartei G. F., Ricchi M. (a cura di), *Finanza di progetto e partenariato pubblico privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli, 2015;
- Cartei G., *Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, Milano, 2018;
- Cassese S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'era europea*, in *Foro italiano*, vol. 5, Milano, 1993;
- Cavallo B., *Sussidiarietà orizzontale e l. n. 241 del 1990 nel governo del territorio*, n. 3, in *Riv. giur. urb.*, 2006;
- Cerrina Feroni G., (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato, Modelli e strumenti*, Torino, 2011;
- Cexy O. T. A., Block J. H., Sandnor P., Ter Wal A. L. J., *Social Capital of venture capitalist and start-up funding*, in *Small Business Economy*, vol. 39, n. 4, Dordrecht, 2012;
- Chiti M.P. (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato: profili di diritto amministrativo e di scienza dell'amministrazione*, Bologna, 2005;
- Chiti M. P. (a cura di), *Il partenariato pubblico privato. Concessioni. Finanza di progetto. Società miste. Fondazioni*, Napoli, 2009;
- Chiti M. P., *Il Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5, Milano, 2017;
- Cintioli F., "PPPC tipizzati. Locazione finanziaria", in Sandulli M.A., De Nictolis R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. 5, Milano, 2019;
- Clarkin J. E., Cangioni C. L., *Impact Investing: A Primer and Review of the Literature*, in *Entrepreneur Research Journal*, vol. 6, n. 2, Berlino, 2015;
- Cohen R., *Impact. La rivoluzione che sta cambiando il capitalismo*, trad. it. Matteo Vegetti, San Giuliano Milanese, 2022;
- Contessa C., *Gli altri PPPC tipizzati*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. 5, Giuffrè Editore, Milano, 2019;
- Cori R., Martiniello L., Samoggia M., *La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità ed il partenariato pubblico privato*, in AA.VV., *Leasing in costruendo*, Torino, 2009;
- Corvo L., Pastore L., *Raccogliere e valorizzare i dati sull'impatto. Quale contributo alla conoscenza?*, in *Impresa Sociale*, n. 4, Trento, 2020;
- Cottam H., *The 21st Century Prison*, Londra, 2002;

- Crepaldi G., *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Responsabilità civile e previdenziale*, vol. 83, n. 1, Milano, 2018;
- Crismani A., *Strumenti per l'edilizia pubblica: il leasing*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 1, Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A., 2024;
- D'Atena A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, Bologna, 2011;
- Damonte R., Galli D., *Il general contractor*, Milano, 2005;
- De Crescenzo V., Botella-Carrubi D., Rodriguez-Garcia M., *Civic crowdfunding: A new opportunity for local governments*, in *Journal of Business Research*, vol. 123, Amsterdam, 2021;
- De Giorgi M., Lupo A., *Governare l'incertezza. Percorsi di innovazione sociale per nuovi partenariati pubblico-privato*, Milano, 2022;
- De Luca Picione A., *La figura del general contractor nella Legge obiettivo, alcuni spunti di riflessione*, in *Riv. amm. appalti*, n. 2, Santarcangelo di Romagna, 2005;
- De Nictolis P., *Il Partenariato Sociale*, Roma, 2021;
- De Nictolis R., *Il baratto amministrativo (o patrimonio sociale)*, in Chirulli P., Iaione C. (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018;
- Di Giovanni G., *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino, 2012;
- Di Giulio A., *Gli appalti pubblici e il contratto di disponibilità: profili giuridici e pratici*, in *Rivista Giuridica dei Contratti*, 2020;
- Di Pace R., *Il Partenariato Pubblico-Privato*, Napoli, 2009; Di Pace R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006;
- Duret P., *La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, Milano, 2000;
- Emerson J., Wachowicz J., Chun S., *Social Return on Investment: Exploring Aspects of Value Creation in the Nonprofit Sector*, in *Social Purpose Enterprises and Venture Philanthropy in the New Millennium*, Vol. II - Investor Perspectives, REDF Workshop, San Francisco, 2000;
- Erikson D., *Advancing Social Impact Investments through Measurement Conference: Summary and Theme*, in *Community Development Investment Review*, vol. 7, n. 2, Washington, D.C, 2011;

- Etzkowitz H., *The dynamics of innovation: from National System and “Mode 2” to a triple Helix of university-industry-government relations*, in *Research policy*, n. 2, Amsterdam, 2000;
- European PPP Expertise Centre, “*Market update Review of the European public-private partnership market in 2023*”, Lussemburgo, 2023;
- European PPP Expertise Centre, “*Market update Review of the European public-private partnership market in 2024*”, Lussemburgo, 2024;
- Farina V., *L’affidamento a contraente generale. Operazione economica. Attività. Procedimento*, Napoli, 2007;
- Fidone G., *Finanza di progetto; la valutazione della proposta e la scelta del promotore*, in *Riv. giur. ed.*, vol. 49, n. 3, Milano, 2006;
- Fidone G., *Il contraente generale*, in *Riv. giur. ed.*, Milano, 2004;
- Fidone G., Raganelli B., *Finanza di progetto e diritto comunitario: compatibilità con il principio di parità di trattamento della c.d. prelazione del promotore*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, Milano, 2005;
- Fidone G., *Dalla locazione finanziaria al contratto di disponibilità: l’evoluzione del contratto di leasing immobiliare pubblico*, in *Foro Amm. T.A.R.*, Milano, 2012;
- Fidone G., *Il partenariato pubblico-privato: una fuga in avanti del legislatore nazionale*, in *Dir. econ.* vol. 34, n. 2, Milano, 2016;
- Fimmanò F., *L’ordinamento delle società pubbliche tra natura del soggetto e natura dell’attività*, Milano, 2011;
- Finnerty J. D., *Project Financing: Asset-based Financial Engineering*, Hoboken, 2013;
- Fioritto A., (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, 2017;
- Fois G. A., Ricciardi A., *La società mista con contratto di partenariato pubblico privato nel testo unico e nel nuovo Codice appalti*, in Fimmanò F., Catricalà A., Cantone R. (a cura di), *Regole e mercati*, Napoli, 2020;
- Gallano F., *Pubblico e privato nella qualificazione della persona giuridica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, 1966;
- Gallo L., *Il diritto amministrativo come ambiente che promuove l’innovazione attraverso politiche di impatto sociale*, in Bonaga G., Ecchia G., Prandini R., Venturi P. (a cura di), *Finanza d’impatto sociale. Istituzioni, capacity building e governance*, Milano, 2023;

- Garcia C. M., Pradel M. M., Eizaguirre A. S., *Theorizing multi-level governance in social innovation dynamics*, in Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A., *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham, 2013;
- Geczy C., Jeffers J. S., Musto D. K., Tucker A. M., *Contracts with (Social) benefits: The Implementation of Impact Investing*, in *Journal of Financial Economics*, vol. 139, n. 1, Journal of Financial Economics, Amsterdam, 2021;
- Giglioli F., *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Riv. trim. scienza amm.*, n. 3, Milano, 2016;
- Giovannini A., *Il contratto di disponibilità, la sussidiarietà, il baratto amministrativo e la cessione di immobili (artt. 188-191)*, in Clarich M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019;
- Giovannini A., *Il partenariato pubblico privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, in *atti del Convegno “Il Codice dei contratti pubblici (prime impressioni)*, T.a.r. Calabria-Catanzaro, 2023;
- Goodall E., *Chosing Social Impact Bonds: A Practitioner’s Guide*, Londra, 2014;
- Grasso G., *sub art. 156*, in R. Garofoli – G. Ferrari (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Bari, 2012;
- Grecio C., Michelini L., Iasevoli G., *Measuring Value Creation in Social Enterprises. A Cluster Analysis of Social Impact Assessment Models*, in *NonProfit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 44, n. 6, 2014;
- Greco G., *Concessioni di lavori e servizi. Profili generali*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, n. 5, Torino, 2019;
- Guccione C., *Contratto di disponibilità*, in F. Caringella – M. Giustiniani – P. Mantini (a cura di), *I contratti pubblici. Trattato sistematico sulla contrattualistica pubblica*, Roma, 2021;
- Guccione C., *Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità*, in F. Caringella – M. Giustiniani, - P. Mantini (a cura di), *I contratti pubblici. Trattato sistematico sulla contrattualistica pubblica*, Roma, 2021;
- Gustafsson-Wright E., Gardiner S., Putcha V., *The potential and limitations of impact bonds: lessons from the first five years of experience worldwide. Technical report*, *The Booking Insitution*, Washington, D.C., 2015;

- Guzzo G., *I meccanismi di affidamento ed i sistemi di controllo delle società partecipate nel d.lgs. n. 175/2016*, in F. Fimmanò, A. Catricalà, R. Cantone (a cura di), *Regole e mercati*, Napoli, 2020;
- Guzzo G., *Società miste e affidamenti in house nella più recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale*, Milano, 2009;
- Iaione C., *Partenariato e finanza di progetto di comunità*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 6, Milano, 2024;
- Keck M., Sakdapolrak P., *What is social resilience? Lessons learned and ways forward*, in *Erdkunde*, vol. 67, n. 1, Stuttgart, 2013;
- Lepore M.C., *Promotore e contraente generale delle infrastrutture strategiche*, in M. Sanino, *Commento al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, Milano, 2006;
- Lévesque B., Lajeunesse-Crevier F., *L'innovation dans le développement économique et le développement social*, in B. Lévesque, J.-M. Fontan, J.-L. Klein, *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, 2014;
- Leydesdorff L., Etzkowitz H., *The Triple Helix as a Model for Innovation Studies*, in *Scienze & Public Policy*, vol. 25, n. 3, Oxford, 1998;
- Leydesdorff L., Mayer M., *Triple Helix indicators of knowledge-base innovation systems*, in *Research Policy*, vol. 35, n. 10, Amsterdam, 2006;
- Libanora M., *Le società miste pubblico-privato e le operazioni di project financing*, Milano, 2011;
- Libertini M., *Limiti e ruolo dell'iniziativa economica pubblica alla luce del Testo Unico*, in Ibba C. (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica a tre anni dal Testo Unico*, Roma, 2019;
- Maccallum D., Moulaert F., Hillier J., Vicari Haddock S., *Social Innovation and territorial development*, Londra, 2009;
- Maduro M., Pasi G., Misuraca G., *Social Impact Investment in the EU. Financing Strategies and Outcome Oriented Approaches for Social Policy Innovation: Narratives, Experiences and Recommendations*, Publication Office of the European Union, Luxemburg, 2018;

- Manetti V., Bellucci M., Como E., Bagnoli L., *Investing in volunteering: Measuring social returns of volunteer recruitment, training and management*, in *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, n. 5, Berlino, 2015;
- Manfredi G., *La finanza di progetto dopo il D.Lgs. n. 152/2008*, in *Dir. amm.* n. 4, Milano, 2009;
- Mangani R., *sub art. 189*, in Botto A., Castrovinci Zenna S. (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Torino, 2024;
- Mangialardi G., *Le società di progetto per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture e servizi*, in *Urbanistica e appalti*, Milano, 2000;
- Manzetti V., *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione in Cammino*, Milano, 2018;
- Manzione A., *Dal baratto amministrativo al partenariato sociale e oltre nel solco della tipicità*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018;
- Marasco P., *Equilibrio economico finanziario e valutazione di congruità del contributo pubblico*, in Cartei C. F., Ricchi M. (a cura di), *Finanza di Progetto – Temi e prospettive*, Napoli, 2010;
- Marsico G.M., *Sulla locazione finanziaria: tra prassi, tipicità, analisi economica del diritto e allocazione del rischio di inadempimento*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 6, 2022;
- Mascolini A., *L'affidamento a contraente generale*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, n. 4, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2004;
- Mastragostino F., *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011;
- Maula M., Autio E., Murray G., *Prerequisites for the creation of social capital and subsequent knowledge acquisition in corporate venture capital*, in *Venture Capital*, vol. 5, n. 2, Londra, 2003;
- McHugh N., Sinclair S., Roy M., Huckfield L., Donaldson C., *Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing?*, in *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 21, n. 3, Bristol, 2013;
- Millard J., Fucci V., *The role of social innovation in tackling global poverty and vulnerability*, in *Frontiers of Sociology*, vol. 8, Lausanne, 2023;

- Miller T. L., Wesley C. L., *Assessing Mission and Resources for Social Change: An Organizational identity Perspective on Social Venture Capitalists Decision Criteria*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 34, n. 4, Thousand Oaks, 2010;

- Mizzau L., Montanari F., *Open Innovation, città e luoghi di innovazione: una visione integrata di ecosistema e innovazione*, in Mizzau L., Montanari F. (a cura di) *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, 2016;
- Montanari F., Mizzau L., *I luoghi dell'innovazione: un primo modello organizzativo per fenomeni emergenti*, in *Impresa Sociale*, n. 8, Trento, 2016;
- Montanari F., Razzoli D., Rinaldini M., *Diffondere innovazione: verso un modello di scalabilità per i progetti di innovazione sociale*, in *Impresa Sociale*, n. 13, Trento, 2019;
- Montanari F., Scaragli F., Teloni D., *Le dimensioni dell'innovazione sociale per il design e l'implementazione di politiche pubbliche efficaci*, in *Impresa Sociale*, n. 10, Trento, 2017;
- Montani V., *Il project financing. Inquadramento giuridico e logiche manutentive*, Torino, 2018.
- Morbidelli G., *Finanza di progetto*, Torino, 2004.
- Mulgan G., Reeder N., Aylott M., Bo'sher L., *Social Impact Investment: The Challenge and Opportunity of Social Impact Bonds*, Young Foundation, Londra, 2011;
- Munksgaard Andersen M., Dilling-Hansen R., Vorre Hansen A., *Expanding the Concept of Social Impact Bonds*, in *Journal of Social Entrepreneurship*, vol. 13, Londra, 2022;
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G., *Il libro bianco sull'innovazione sociale*, Londra, 2010;
- Musella M., *La valutazione di impatto: versione forte e versione debole*, in *Impresa Sociale*, n. 4, Trento, 2020;
- Musolino S., *«il baratto amministrativo» nel nuovo Codice dei contratti pubblici: le pubbliche amministrazioni alla prova del partneriato civico (commento al d.leg. 18 aprile 2016 n. 50)*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, vol. 2, n. 2, Santarcangelo di Romagna, 2016;

- Nevitt P. K., *Project Financing*, trad. it. ad opera di P. De Sury, Bari, 1987;
- Nevitt K. P., *Project Financing*, cit. In giurisprudenza, si v. Cons. Stato, sez. I, parere 22 aprile 2020, n. 823;
- Nicolai M., Felicetti C., *La finanza di progetto e le opere fredde: dati di sintesi e problematiche applicative nel settore dell'edilizia ospedaliera*, in *Politiche Sanitarie*, n. 1, Milano, 2005;
- Organizzazione delle Nazioni Unite, *Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, obiettivo 12*, New York, 2015;
- Parisi E., *Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel project financing a iniziativa privata*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 4, 2018;
- Pascucci F., Tomei R., *Osservazioni in tema di "general contractor"*, in *Riv. trim. appalti*, Santarcangelo di Romagna, 2005;
- Pastori G., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, n. 2, Napoli, 2005;
- Pepin J., *Venture capitalists and entrepreneurs become venture philanthropy*, in *Journal of Philanthropy and Marketing*, vol. 10, Chichester, 2005;
- Perfetti L. R., *Art. 210. – Partneriato sociale*, in Perfetti L.R. (a cura di) *Codice dei contratti pubblici commentato – D.Lgs. 31 marzo 2023*, n. 36, Milano, 2023;
- Perrini F., Vurro C., *Social Venture Capital & Venture Philanthropy*, Milano, 2010;
- Piacentini M., *I servizi energetici e gli strumenti giuridici di attuazione: il PPP e l'in house nel settore dell'energia*, in *Foro Amministrativo*, n. 2, Milano, 2019;
- Picozza E., *La finanza di progetto (project financing) con particolare riferimento ai profili pubblicistici*, Torino, 2005;
- Pluchino C., *Project financing e general contractor alla luce delle modifiche apportate dal terzo decreto correttivo n. 152/2008*, Roma, 2008;
- Prandini R., Orlandini M., *Costruire e governare le Partnership del SII. Una riflessione sui Social Outcome Contract*, in Bonaga G., Ecchia G., Prandini R., Venturi P. (a cura di), *Finanza d'impatto sociale. Istituzioni, capacity building e governance*, Milano, 2023;

- Presilla S., *Il project financing. Profili di compatibilità generale con l'ordinamento giuridico italiano alla luce della sua tradizionale diffusione nei paesi di origine anglosassone*, in *Nuova Rassegna*, n. 4, Milano, 2004;
- Protto M., *sub art. 193*, in Caringella F. (a cura di), *Nuovo codice dei contratti pubblici commentato*, Torino, 2023;
- Raganelli B., *Il project financing per il finanziamento di infrastrutture in PPP ed opere pubbliche in Europa. La ricerca di un equilibrio tra regole e flessibilità*, Convegno I, COM, Roma, 2008;
- Raganelli B., *Partenariato pubblico privato, concessioni e gestione dei rischi*, in *Quaderni di Minerva Bancaria*, Roma, 2019;
- Ranucci R., *Società, società a partecipazione pubblica, società a controllo pubblico: definizioni tra diritto comune societario e testo unico delle società a partecipazione pubblica*, in Fimmanò F., Catricalà A., Cantone R. (a cura di), *Regole e mercati*, Napoli, 2020.;
- Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2023 in materia di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto, Roma, 2023;
- Rescigno U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, vol. 1, n. 1, Milano, 2002;
- Ricchi M., *La nuova Direttiva comunitaria sulle concessioni e l'impatto sul Codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica & Appalti*, Milano, 2014;
- Ridola P., *Forma di Stato e principio di sussidiarietà*, in *Associazione italiana Costituzionalisti* (a cura di), *La riforma costituzionale (atti del convegno 6-7 novembre 1998)*, Padova, 1999;
- Ridola P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in Cervati A. A., Panunzio S. P., Ridola P. (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001;
- Ronga U., *La Cabina di Regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Paper on Federalism*, vol. 2, Torino, 2022;

- Rossi N., *Finanza ad impatto sociale. Strumenti ed esperienze in Italia*, in Galeone P., Meneguzzo M. (a cura di), *La finanza sociale. Pubblico, Privato, Non Profit: le prospettive comuni in Europa e in Italia*, Soveria Mannelli, 2016;
- Roundy P., Holzhauser H., Dai Y., *Finance or Philanthropy? Exploring the motivations and Criteria of Impact Investors*, in *Social Responsibility Journal*, vol. 16, n. 4, Bingley, 2019;
- Ruffolo U., *Principi di sussidiarietà e autonomia privata*, in *Resp. comun. Impr.*, vol. 3, n. 3, Milano 1999;
- Russo T. V., Marchetti P., *Manuale di diritto e tecnica del project financing*, Esi, Napoli, 2010;
- Sancetta M., *Il contraente generale: clamori di novità e pragmatismo delle scelte legislative*, in *Riv. Corte conti*, n. 2, Roma, 2005;
- Serra G., *L'esecuzione del contratto*, in Carbone L., Caringella F., Giustiniani M., Rovelli G. (a cura di), *Manuale dei contratti pubblici*, Roma, 2024;
- Tan S., Farser A., Giacomantonio C., Kruithof K., Sim M., Lagarde M., Disley E., Rubin J., Mays N., *An Evaluation of Social Impact Bonds in Health and Social Care*, Londra, PIRU, London School of Hygiene & Tropical Medicine and RAND Europe, Londra, 2013;
- Terstriep J., Rehfeld D., Kleverbeck M., *The Economics of Social Innovation*, Londra, 2022;
- Tiberi M., *Il partenariato pubblico privato, la finanza di progetto e le concessioni amministrative: profili di rischio*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 3-4, Milano, 2019;
- Tranquilli M., *Partenariato pubblico privato e project finance: le buone prassi e la valutazione economica finanziari dei progetti d'investimento*, in *Il project manager*, Milano, 2015;
- Trimarchi Banfi F., *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, Milano, 2020;
- Troisi A., *Partenariato pubblico privato ed investimenti infrastrutturali*, in *Concorrenza e Mercato*, n. 0, Giuffrè Editore, Milano, 2012;
- Tullio A., *La finanza di progetto: profili civilistici*, Torino, 2003;

- Valaguzza S., Parisi E., *Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico privato*, in *Munus*, vol. 1, Torino, 2020;
- Valaguzza S., *Società miste a partecipazione comunale*, Milano, 2012;
- Viciconte G., “*I contratti di partenariato e la locazione finanziaria (artt. 179-182, 187)*”, in Clarich M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019;
- Villamena S., «*Baratto amministrativo*»: *prime osservazioni*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4, Santarcangelo di Romagna, 2016;
- Wong J., Ortmann A., Motta A., Zhang L., *Understanding Social Impact Bonds and Their Alternatives: An Experimental Investigations*, Leeds, 2017;
- Worner M. E., *Private finance for public goods: Social impact bonds*, in *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 16, n. 4, Londra, 2013;
- Yen-Yun Lin C., Chen J., *The impact of Societal and Social Innovation*, Berlino, 2016;
- Yen-Yun C., Chen S., *The impact of Societal and Social Innovation*, Springer Nature, Singapore, 2016;
- Yescombe E.R., *Principles of Project Finance*, Amsterdam, 2014;
- Zamagni S., Venturi P., Rago S., *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, Bologna, 2018;

Sitografia

- AA.VV., *Guida al Ritorno Sociale sull'investimento. SROI*, in https://www.humanfoundation.it/wp-content/uploads/2019/07/SROI-Guide_ITA_completa.pdf;
- AA.VV., *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia. Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8*, consultabile al seguente link [Rapporto_La-finanza-che-include.pdf](#);

- Barollo A., Castrataro D., *Il crowdfunding civico: una proposta*, in <https://www.eticanews.it>;
- Bassanini F., *Finanziamento degli investimenti strategici, project financing e PPP, dopo la Crisi*, in www.astrid.it;
- Calderini M., Boni L., Borrello A., Chiodo V., *The Finance for Impact. 2023 Italian Outlook. The Journey to Radicality*, Tiresia, in www.tiresia.polimi.it/finance-for-impact-2023-italian-outlook.
- Caullier-Grice J., Davies A., Patrick R., Norman W., *Defining Social Innovation. Final Report Summary – TEPSIE (The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe)*, in www.cordis.europa.eu;
- Cintioli F., *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in www.giustizia-amministrativa.it;
- Corvo L., Pastore L., Manti A., Iannacci D., *Impatto sociale e modelli di misurazione. A che punto siamo?*, in www.irisnetwork.it;
- Di Ruzza A., Pepe A., *Project financing: il punto di equilibrio tra legittimo affidamento del privato e tutela dell'interesse pubblico*, in www.italiappalti.it;
- Duret P., «Baratto amministrativo» o «simbiosi mutualistica»? *Divagazioni su recenti prospettive dell'amministrazione locale*, in www.labsus.org;
- Fantini S., *Il partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo al project financing ed al contratto di disponibilità*, in www.giustizia-amministrativa.it;
- Gili L., *Il partenariato sociale nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.rivistaimpresasociale.it;
- Gustafsson-Wright E., *Outcome-Based Financing: Impact Bonds and Outcome Funds*, in www.gprba.org;
- Guzzo G, Giudice D., *Il ruolo delle società miste nella gestione dei patti territoriali: genesi e sviluppo di un epifenomeno*, in www.astrid-online.it;
- Pellicciotti E., *Opere pubbliche “a noleggio” e “senza rischi”: il contratto di disponibilità*, in www.Diritto24.ilsole24ore.com;
- Randazzo L., *L'ufficio del Rup nel nuovo Codice dei contratti pubblici: funzioni e responsabilità*, in www.ildirittoamministrativo.it;
- Randazzo L., *Locazione finanziaria e relativo utilizzo nella pubblica amministrazione*, in www.ildirittoamministrativo.it;
- Sandulli M.A., *Il partenariato pubblico privato istituzionalizzato nell'evoluzione normativa*, in www.federalismi.it;

- Tortorice D.L., Bloom D.E., Kirby P., Regan J., *A theory of Social Impact Bonds*, in www.nber.org