



RIGENERAZIONE URBANA E PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Modelli di governance per l'infrastrutturazione sociale
e materiale dei territori

IN COLLABORAZIONE CON

INTESA  **SANPAOLO**

Si ringrazia **Intesa Sanpaolo**
per il supporto all'attività di ricerca che ha portato
alla realizzazione di questo studio

Autori:

Mauro Bux, Nicola Cabria, Rossella Paci, Marta Rossi.
Human Foundation, Do&Think Tank per l'innovazione sociale, 2023.

Licenza CC BY-NC-SA

In caso di estrazione e utilizzo di parti della pubblicazione citare la fonte come segue:

Bux, M., Cabria, N., Paci, R., Rossi, M. (2023)

“Rigenerazione urbana e PPP come risposte strategiche a bisogni emergenti: modelli di governance per l’infrastrutturazione sociale e materiale dei territori”

ISBN: 9788894020724

Mauro Bux, Nicola Cabria, Rossella Paci, Marta Rossi.
Human Foundation, 2023.
Contatti: segreteria@humanfoundation.it

Data di pubblicazione: marzo 2023.
La versione elettronica di questa pubblicazione è disponibile sul sito:
www.humanfoundation.it.

I contenuti di questo documento sono di esclusiva responsabilità di **Human Foundation** e non riflettono in alcun modo la posizione di terzi.

Human Foundation

Ente di ricerca privato - è impegnata nella diffusione della cultura dell'innovazione sociale, della misurazione e della valutazione, e della finanza ad impatto, incoraggiando la costruzione di partenariati pubblico-privati e promuovendo l'impact economy. Human Foundation supporta attori pubblici e privati nella costruzione di partenariati strategici orientati all'impatto, favorendo la conoscenza e la diffusione di modelli innovativi per lo sviluppo dei territori, in termini di welfare e di relazioni con gli attori sociali di riferimento, e accompagnando gli innovatori sociali e gli attori dell'imprenditoria sociale per promuovere la cultura degli investimenti ad impatto sociale.

Sommario

Prefazione di Elisa Zambito Marsala	7
Prefazione di Nicola Cabria	8
CAPITOLO 1 Introduzione e metodologia	9
CAPITOLO 2 La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale	
Definizione	11
Normativa nazionale di riferimento	12
Il panorama internazionale	15
CAPITOLO 3 Il partenariato pubblico-privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise	
Il cambio di paradigma: da government a governance	22
La disciplina comunitaria	24
I modelli di PPP nella disciplina nazionale	25
Le peculiarità del PPP	28
Aspetti comuni e divergenti tra le diverse fattispecie	29
Modelli di PPP nel Codice Contratti	33
CAPITOLO 4 Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?	35
CAPITOLO 5 Quali modelli di PPP a supporto della gestione dei servizi?	44
5.1 <i>Project financing</i>	
Cos'è il <i>project financing</i>	45
La disciplina in Italia	46
I soggetti coinvolti	48
Alcuni elementi di criticità	49
Il caso di Stadera a Milano	50
5.2 Co-programmazione e co-progettazione e il partenariato per l'innovazione	
La co-programmazione e la co-progettazione	57
Il partenariato per l'innovazione	62
Il processo di convenzionamento del PINQuA - il caso del Comune di Sassari	63
5.3 <i>Il payment by result</i>	
Definizione di <i>payment by result</i>	73
Stakeholder coinvolti e funzionamento del PBR	74
Vantaggi e criticità del PBR	76
L'esperienza italiana: il Fondo per l'Innovazione Sociale	78
5.4 Un primo bilancio: le potenzialità degli strumenti presentati tra fattibilità, scalabilità e replicabilità	85
CAPITOLO 6 Quali modelli di PPP a supporto della gestione dei servizi?	88
Appendice 1: Legislazione nazionale e principali programmi di finanziamento per la rigenerazione urbana	92
Appendice 2: Evoluzione storica della normativa sul PPP	99
Appendice 3: Approfondimento giuridico sul <i>project financing</i>	101
Il <i>project financing</i> a confronto con altri istituti	103
Appendice 4: Codice del Terzo Settore e Co-progettazione	106

Sommario

Bibliografia	109
Fonti Normative e Giurisprudenziali citate	116

Prefazione di **Elisa Zambito Marsala**

Parlare di rigenerazione urbana e di partenariato pubblico privato, dalla prospettiva di un'azienda corporate, presuppone uno sguardo ampio sullo scenario circostante. E questo scenario ci racconta di un Paese "malinconico", come lo definisce l'ultimo rapporto Censis, fiaccato dall'onda lunga della crisi, della pandemia e di una guerra. Quello che ne consegue è una frattura generativa. Da una parte la necessità di una spinta propulsiva a ripensare il presente e il futuro, che è alla base degli strumenti di programmazione che il Paese ha messo in campo a partire dal PNRR, dall'altra un affievolimento sociale che si coglie nelle difficoltà delle imprese, nel numero straordinariamente elevato di NEET, nel declino demografico, nell'allargarsi della fascia di povertà e della sopravvivenza assistita, nel processo di invecchiamento dell'imprenditoria italiana.

Con questa prospettiva la rigenerazione urbana è una occasione non solo per la messa a terra di azioni volte al recupero e alla riqualificazione di uno spazio urbano, tramite interventi di recupero a livello di infrastrutture e servizi, ma rappresenta una straordinaria occasione che permette alla comunità di riappropriarsi e di rivivere nuovamente gli spazi rigenerati, con evidenti miglioramenti nella qualità della vita e nella sfera sociale, economica e ambientale.

Il partenariato pubblico privato diventa così lo strumento più appropriato per realizzare interventi concreti e di impatto e per dare vita a infrastrutture sociali. È l'esperienza che il Gruppo Intesa Sanpaolo ha costruito negli ultimi anni, nel perimetro di obiettivi Social Impact che si è posta in termini di responsabilità sociale e di inclusione per una crescita sostenibile, con un sistema di interventi coerenti, armonizzati e standardizzati e una collaborazione focalizzata, efficiente e a forte impatto sociale, fondata sulle leve della co-programmazione e coprogettazione insieme con territori, comunità e organizzazioni strutturate del Terzo Settore. In questo modo l'intervento in termini "impact" consente la generatività di risultati positivi, attraverso investimenti in iniziative di imprenditorialità sociale finalizzate alla risoluzione di un problema sociale o ambientale, con la precisa volontà di produrre impatto. Diventando così uno strumento per rendere più efficace ed efficiente la spesa pubblica e un canale per veicolare risorse aggiuntive e approcci innovativi verso i settori più fragili del nostro stato sociale.

Elisa Zambito Marsala

*Responsabile Valorizzazione del Sociale e
Relazioni con le Università di Intesa Sanpaolo*

Prefazione di **Nicola Cabria**

I partenariati pubblico-privati sono un importante strumento per la gestione di processi multi-stakeholder volti a determinare spinte innovatrici nella risoluzione delle criticità sociali del tessuto urbano italiano. Tali modalità di collaborazione rappresentano strumenti abilitanti per la realizzazione di interventi che il pubblico, in maniera autonoma, non può più realizzare, a causa della carenza di competenze e risorse necessarie.

In questo contesto, il privato diviene un partner strategico per l'attivazione di programmi di rigenerazione urbana, a condizione che la leva finanziaria attivata rimanga finalizzata al raggiungimento di obiettivi sociali. Il ruolo del pubblico è, dunque, quello di determinare con chiarezza gli obiettivi in termini di risultati che devono essere raggiunti attraverso l'attivazione del partenariato. Tuttavia, nel contesto nazionale, manca una visione di sviluppo territoriale condivisa, e le strategie di sviluppo urbano dipendono troppo spesso da riflessioni e decisioni di tipo congiunturale, che indeboliscono le aspirazioni legittime di partecipazione dei soggetti privati.

Nello schema descritto, giocano un ruolo fondamentale anche gli enti del settore non profit, poiché la rigenerazione urbana non passa solo da una serie di investimenti infrastrutturali ma si attiva e realizza laddove è presente anche un intervento sulla sfera immateriale, che rafforzi l'offerta di servizi capaci di migliorare la qualità della vita delle comunità. Tuttavia, le differenti anime che compongono il terzo settore dovrebbero strutturarsi in modo tale da offrire servizi qualitativamente elevati e allineati ai bisogni sociali emergenti.

Per poter rendere lo strumento dei partenariati pubblico-privati sempre più efficace, è necessario che tutti gli attori coinvolti sviluppino delle competenze verticali di tipo tecnico, giuridico e relazionale. Infatti, in alcuni casi, è il differente portato culturale degli attori coinvolti a ritardare le fasi di pianificazione, avvio, realizzazione e consegna delle opere, ritardi spesso alimentati anche da processi amministrativi farraginosi ma necessari per l'attivazione di questi strumenti innovativi.

A fronte della presenza dello strumento giuridico, è quindi necessario pensare ad un investimento culturale e formativo, per dotare gli attori interessati di conoscenze, competenze e abilità necessarie per rendere questi progetti vantaggiosi per tutti i partecipanti, con l'obiettivo ultimo di aumentare e rigenerare non solo gli spazi urbani ma anche il capitale sociale

Questo lavoro di ricerca intende dare un contributo allo sviluppo delle conoscenze su questi strumenti, sulle loro potenzialità applicative e - più in generale - un contributo alla costruzione di un ecosistema e di una cultura condivisa della partnership pubblico-privata.

Nicola Cabria

Direttore Generale di Human Foundation

Introduzione e metodologia

Il presente studio ha l'obiettivo di trattare il tema della rigenerazione urbana, quale approccio di recupero e/o realizzazione di spazi ed infrastrutture volti a rispondere ai bisogni sociali emergenti dai territori. Tale tematica è considerata in relazione al partenariato pubblico-privato, quale forma di cooperazione tra Pubblica Amministrazione (P.A.), imprese profit ed imprese sociali, per la programmazione, progettazione e realizzazione di interventi rigenerativi.

La rigenerazione urbana non è da intendersi esclusivamente come un processo di riqualificazione infrastrutturale. Essa, infatti, se progettata in maniera efficace, può consentire anche la costruzione collettiva del senso e del valore dei luoghi: sono le molteplici pratiche di utilizzo e costruzione di significato di chi abita e attraversa uno spazio a trasformarlo in luogo significativo, rilevante e funzionale ai bisogni della comunità. Il **Capitolo 2** fornisce una definizione di rigenerazione urbana, basata sulla produzione scientifica rilevante e sulla letteratura grigia di organizzazioni internazionali; inoltre, lo stesso capitolo descrive come la rigenerazione urbana si inserisce all'interno del contesto normativo italiano e del panorama internazionale.

Negli ultimi tre decenni, fenomeni quali la globalizzazione economica, l'unificazione europea, le trasformazioni demografiche e tecnologiche, nonché le crisi finanziarie, hanno contribuito a ridurre la capacità della P.A. di impiegare risorse adeguate a far fronte ai bisogni sociali emergenti. Ciò ha determinato il graduale abbandono di un'impostazione amministrativa prettamente "verticale", a favore di un maggiore ricorso a forme di coinvolgimento e di collaborazione con gli attori privati. Come descritto nel **Capitolo 3**, i partenariati pubblico-privati (PPP) rappresentano proprio dei modelli contrattuali che impegnano P.A. e stakeholder privati a collaborare nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione di opere, in cambio del loro sfruttamento economico o della fornitura di un servizio connesso alle opere stesse.

Nel contesto nazionale attuale, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un'opportunità preziosa per il finanziamento e l'implementazione di progetti di rigenerazione urbana e sviluppo territoriale, anche mediante l'attivazione di PPP. Tuttavia, anche in considerazione del termine relativamente ravvicinato fissato per l'utilizzo delle risorse disponibili (entro fine 2026), il **Capitolo 4** mostra come il Piano sembri dare priorità ad interventi strutturali e/o infrastrutturali, prestando meno attenzione agli aspetti di co-progettazione di attività e servizi che riempiano di funzioni gli spazi recuperati, ad esempio nel campo del contrasto alla povertà, delle attività formative e dell'accrescimento delle competenze in ottica di occupabilità.

1. Introduzione e metodologia

Da questo punto di vista, le PPP possono essere considerate strumenti ideali per creare sinergie tra gli stakeholder chiave del territorio, inclusi attori del settore creditizio, e creare le condizioni per massimizzare l'impatto sociale. In particolare, tra le forme di coinvolgimento degli attori sociali, il **Capitolo 5** propone un'analisi dei seguenti modelli di PPP:

1. *project financing* (5.1);
2. co-programmazione / co-progettazione e partenariato per l'innovazione (5.2);
3. sistemi di remunerazione basati sui risultati, ad esempio il sistema del *pay by result* (5.3).

Lo stesso Capitolo si chiude (5.4) con l'illustrazione dei principali punti di forza e di criticità relativi alle tre forme di PPP analizzate, evidenziando altresì il livello di competenze che ciascuna di esse richiede da parte degli attori privati e della P.A.

Infine, il **Capitolo 6** propone una chiave di lettura conclusiva rispetto al potenziale delle forme di PPP come strumenti operativi per raggiungere gli obiettivi di pubblica utilità individuati dalle amministrazioni pubbliche in tema di rigenerazione urbana. Perché questi strumenti si rivelino efficaci, occorre che la P.A. agisca da mediatore tra gli attori privati del territorio, garantendo un loro coinvolgimento inclusivo e rappresentativo, ed evitando al contempo potenziali derive tecnocratiche. D'altro canto, è necessario che gli stakeholder privati si impegnino a mettere a sistema le risorse e le competenze di cui dispongono e accettino la massimizzazione del profitto non solo economico, ma anche sociale.



La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

Definizione

Il tema della “rigenerazione urbana” è divenuto ormai mainstream, uscendo dai circuiti degli esperti di pianificazione e progettazione per arrivare all’opinione pubblica più ampia e, soprattutto, ai 3,5 miliardi di persone che ad oggi si trovano a vivere in città, destinati a diventare 5 entro il 2030 (ASviS, 2020). Tuttavia, una sua definizione si rivela meno automatica di quanto potrebbe apparire inizialmente.

Questo perché i processi di trasformazione della città sono interventi complessi, che agiscono sulle differenti dimensioni che alimentano lo spazio urbano: fisica-materiale, spazio-temporale, socio-relazionale, economico-finanziaria, artistico-culturale. La rigenerazione urbana, infatti, non si limita ad operare sull’infrastruttura tangibile della città, ma coinvolge, positivamente e non, anche la componente sociale del contesto di intervento (Lefebvre, 1974, 1968; De Certeau, 1980; Cellamare, 2011; Cognetti, 2020). All’interno della programmazione territoriale, partendo dagli asset locali esistenti, sia in termini di risorse materiali (come immobili, infrastrutture, spazi verdi), sia in termini di risorse immateriali (quali reti di comunità, competenze, conoscenze ed esperienza del luogo) si possono generare le condizioni per attivare dei mutamenti significativi nelle condizioni di contesto.

La rigenerazione urbana, inoltre, considera i molteplici significati e valori che lo spazio costruito può assumere per i vari attori implicati (ad es., amministrazione locale e sovralocale, investitori privati, terzo settore, residenti ed altri “attraversatori” della città). Infatti, se progettata in maniera efficace, la riqualificazione di ambiti urbani può consentire anche la costruzione collettiva del senso e del valore dei luoghi - il cosiddetto placemaking (Habitat III Secretariat, 2016, p.11)¹, dando luogo a molteplici pratiche di utilizzo e costruzione di significato da parte di chi abita e attraversa uno spazio.

Solo incentivando e co-progettando questa riappropriazione dello spazio da parte della comunità è possibile immaginare una riqualificazione materiale, sociale e culturale dell’ambiente costruito, trasformandolo in un luogo significativo, rilevante e funzionale ai bisogni del territorio (Feld e Basso, 1996; Bourdieu, 1992, 1986; McFarlane, 2011; Low, 2016). Per creare una città inclusiva, funzionale e sostenibile, non è quindi sufficiente la riqualificazione dello spazio fisico; occorre favorire e accompagnare la costruzione di un’infrastruttura sociale che lo abiti, creando sinergie tra gli attori chiave del contesto e supportare tali attori nel massimizzare l’impatto sociale generabile nello spazio (ri)costruito (Marasso e Moretto, 2015).

¹ Nel Glossario preparatorio alla terza conferenza Habitat dell’UN su Housing e Sviluppo Urbano Sostenibile, il placemaking è definito come “un processo collaborativo di costruzione della sfera pubblica al fine di massimizzare il valore condiviso. Più che promuovere una migliore progettazione urbana, il placemaking ne facilita l’utilizzo, prestando particolare attenzione alle identità fisiche, culturali e sociali che definiscono un luogo e ne supportano la continua evoluzione”.

2. La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

In altre parole, un territorio, sia questo un quartiere, una città o un altro ambito locale di riferimento, diviene inclusivo, funzionale e sostenibile attraverso un investimento infrastrutturale olistico, che insieme alla dimensione hard dell'intervento agisca su quella soft, creando sinergie tra gli attori del territorio e supportandoli nel massimizzare la quota di marginalità positiva ottenibile grazie agli investimenti. Possiamo dunque definire la rigenerazione urbana come una serie di interventi di riutilizzo e rafforzamento di aree e/o edifici già costruiti² attraverso azioni che generano miglioramenti nel contesto a livello ambientale, socioculturale ed economico. Tale è l'accezione data al termine nei principali documenti programmatici a livello internazionale (Tabella 2.1) e, più nello specifico, nel Patto di Amsterdam (2016), documento fondante dell'Agenda Urbana per l'UE che, tra le tematiche trasversali da affrontare per adottare un approccio integrato alle problematiche urbane, identifica anche la rigenerazione urbana, inclusi i suoi:

*[...] **aspetti sociali, economici, ambientali, spaziali e culturali**, anche legati alla riqualificazione dei brownfield con l'obiettivo di **limitare l'utilizzo di suolo**.*

La stessa multidimensionalità del concetto si ritrova nell'enciclopedia Treccani, che così definisce la rigenerazione urbana:

*Locuzione che, traducendo l'inglese urban regeneration, designa i programmi di **recupero e riqualificazione** del patrimonio immobiliare alla scala urbana che puntano a garantire **qualità e sicurezza dell'abitare sia dal punto di vista sociale sia ambientale**, in particolare nelle periferie più degradate. Si tratta di interventi che, rivolgendosi al patrimonio edilizio preesistente, limitano il consumo di territorio salvaguardando il paesaggio e l'ambiente; attenti alla sostenibilità, tali progetti si differenziano sostanzialmente da quelli di urban renewal, o «rinnovamento urbano», spesso rivelatisi interventi prevalentemente di demolizione e ricostruzione, a carattere più o meno apertamente speculativo. (Treccani, Lessico del XXI secolo).*

Normativa nazionale di riferimento

Andando ad esaminare la più recente normativa nazionale di settore, è possibile identificare gli elementi chiave che caratterizzano la definizione multidimensionale di rigenerazione urbana. Infatti - prendendo a riferimento il “Nuovo testo della congiunzione n. 1131, 1302, 1943, 1981, 2292, 2297”³ - ad oggi il primo tentativo da parte del legislatore nazionale di dare una definizione univoca di rigenerazione urbana, emerge innanzitutto la rilevanza della **sostenibilità ambientale** (art. 2, co. 1 lett. b):

² Focus privilegiato della rigenerazione urbana sono i cosiddetti brownfield, aree dismesse presenti all'interno e/o alle adiacenze della città che, avendo perso la loro precedente funzione (industriale, commerciale ecc..) sono attualmente dismesse, inutilizzate o sottoutilizzate.

³ Il DDL è stato presentato per la prima volta alla Camera nel 2019 ed è ancora in discussione presso la Commissione Territorio, Ambiente, Beni Ambientali del Senato. Tra le obiezioni principali mosse al testo vi è la scarsa integrazione e valorizzazione della normativa già esistente a livello regionale. Per risponderci, il più recente emendamento alla legge ha ricompreso tra le finalità della rigenerazione urbana anche “Valorizzare le discipline regionali già adottate in materia di rigenerazione urbana se coerenti con i principi della presente legge, e adeguare a essa la restante legislazione regionale.” (Art. 1 co. 2 lett. l). www.senato.it/japp/bgt/showdoc/print/18/Emendc/1322956/1317867/0.

2. La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

«rigenerazione urbana»: azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo o, comunque, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, determinino un "saldo zero" di consumo di suolo anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la de-impermeabilizzazione, la bonifica, nonché l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana.

Sempre nello stesso testo, all'art. 1, co. 2 lett. a) b) c) d) e e), sono elencati una serie di obiettivi che la legge, e dunque gli interventi di rigenerazione urbana oggetto del DDL, devono porsi da un punto di vista ambientale, sia a livello di qualità dello spazio costruito che di preservazione dell'ecosistema urbano:

- favorire il riuso edilizio;
- migliorare la permeabilità dei suoli nel tessuto urbano;
- realizzare infrastrutture strategiche per lo sviluppo ecosostenibile del territorio;
- privilegiare interventi di densificazione urbana;
- applicare il criterio del «saldo zero» del consumo di suolo.

In tal senso, il testo di legge sembra ricomprendere una caratteristica fondamentale della rigenerazione urbana, in opposizione al cosiddetto *urban renewal* (il "rinnovamento urbano"), ossia il focus posto sulla riqualificazione di aree e edifici già costruiti nell'ottica di **limitare al massimo il consumo di suolo**, o di arrivare in ogni caso ad un "saldo zero" di tale consumo⁴. Il tema appare di cruciale importanza in Italia, dove nel 2021 si sono persi 2,2 metri quadrati di suolo ogni secondo e si sono sfiorati i 70 chilometri quadrati di nuove coperture artificiali, con impatti ambientali ed economici, dovuti alla crescente impermeabilizzazione e artificializzazione del suolo degli ultimi 15 anni, stimati in 8 miliardi di euro l'anno (Munafò, a cura di, 2022). Questi dati risultano ancor più rilevanti se rapportati al reale utilizzo di tali superfici: sebbene un quarto dell'intero suolo consumato in Italia sia rappresentato da edifici (5.400 km²), corrispondono ad oltre 310 km² gli edifici non utilizzati e degradati, una superficie pari all'estensione di Milano e Napoli; questo dato appare correlato alla flessione demografica nazionale, che ha portato i livelli di suolo consumato pro capite nel 2021 a 3,46 m², passando in un anno da 359 a 363 m² per abitante (ibid).

Un secondo aspetto fondamentale della rigenerazione urbana è la dimensione sociale e culturale di tali processi. Lo stesso testo legislativo, all'art. 1 co. 2 lett. f), g), h) i) e j), menziona infatti anche l'importanza di perseguire come obiettivo la **coesione sociale** nei territori in cui si interviene, oltre a proporre una serie di finalità, questa volta prevalentemente sociali e culturali, da perseguire negli interventi normati:

⁴ Un focus, questo, che ritorna a livello internazionale nell'obiettivo europeo di azzeramento del consumo di suolo netto entro il 2050 (European Commission, Directorate-General for Environment, 2014) e nell'obiettivo per il 2030 di assicurare che il consumo di suolo non superi la crescita demografica (UNSD, 2021).

2. La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

- elevare la qualità della vita urbana, attraverso l'integrazione di infrastrutture e servizi;
- tutelare i centri storici;
- integrare sistemi di mobilità sostenibile;
- favorire la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale;
- favorire la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e alla gestione dei programmi di rigenerazione urbana.

Colpisce senz'altro l'eterogeneità delle azioni proposte, che vanno da quelle più infrastrutturali a quelle più intangibili ma non per questo meno importanti. Tuttavia, nel disegno di legge non viene definito in modo chiaro quale siano la visione e l'orientamento del legislatore rispetto alla coesione sociale e a uno sviluppo sociale inclusivo, quali siano le accezioni date a questi termini e le loro caratteristiche peculiari. Inoltre, nel testo non viene specificato come le azioni *soft* sopra elencate, attinenti la sfera maggiormente sociale, dovrebbero essere integrate con quelle *hard* che riguardano la dimensione più prettamente ambientale della rigenerazione urbana, creando un potenziale scollamento tra questi due macro-ordini di interventi.

In assenza di un framework chiaro rispetto a cosa sia o meno la coesione sociale da rafforzare e a quali prassi e processi potrebbero essere messi in campo per “metterla a terra”, il rischio è che ciascun territorio si trovi a gestire autonomamente interventi che trasformano in maniera anche radicale attuali o potenziali spazi di vita. In mancanza di un quadro di riferimento chiaro in cui muoversi, in che modo andrebbero identificati i servizi e le attività più utili a rispondere ai bisogni dei territori? Con quale governance occorrerebbe implementarli e gestirli?

Come si approfondirà successivamente (si veda Capitolo 4), l'attenzione all'**infrastrutturazione sociale delle città** riecheggia anche nel PNRR, in particolare nella Missione 5 Componente 2: “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”, sebbene anche qui il focus sulle dimensioni più intangibili e processuali della rigenerazione urbana non sia pienamente sviluppato.

Un'attenzione particolare è riconosciuta ad interventi di rigenerazione urbana, anche come strumento di supporto all'inclusione soprattutto giovanile, e al recupero del degrado sociale e ambientale, attraverso, in particolare, la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e la rifunzionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti (Governo italiano, 2021, p. 213)

Infine, non possiamo non considerare la rilevanza della dimensione economica dei processi di rigenerazione urbana. Questi, infatti, possono agire come **volano di sviluppo**, attivando **reti e sinergie territoriali**. Uno strumento rilevante in tal senso è proprio quello della partnership pubblico-privata (si veda Capitolo 3). Anche nel testo in esame al Senato, all'art. 1 co. 2 lett. k), tra gli obiettivi degli interventi di rigenerazione viene riportata la possibile "attrazione di investimenti privati orientati agli obiettivi pubblici della rigenerazione urbana".

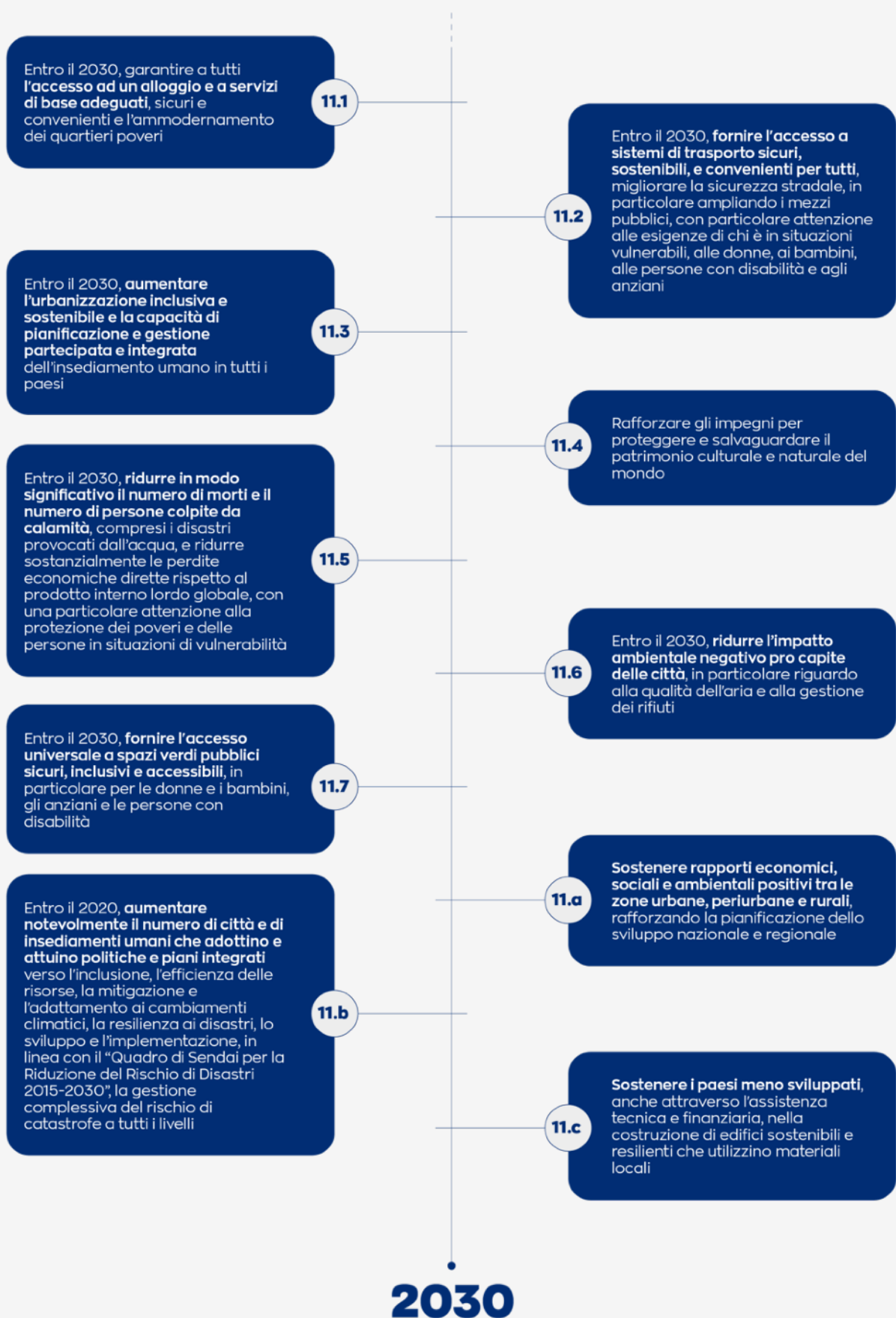
In conclusione, se da un lato possiamo affermare che la natura multidimensionale dei processi di rigenerazione urbana sia stata evidenziata e analizzata dal punto di vista teorico e in una certa misura recepita dal punto di vista legislativo manca, soprattutto in Italia, una lettura chiara circa i processi di attivazione degli strumenti più intangibili del modello rigenerativo nazionale, tanto a livello normativo quanto nei programmi di finanziamento per la costruzione e il rafforzamento delle infrastrutture locali (si veda Appendice 1). Appare dunque sempre più evidente non solo la necessità di abbandonare un modello "espansivo" di crescita urbana⁵, ma anche quella di perseguire uno sviluppo della città pienamente sostenibile e inclusivo.

Il panorama internazionale

A livello internazionale (Tabella 2.1), la riflessione su uno sviluppo sostenibile della città e su come rigenerare il territorio urbano in modo da produrre impatto ambientale, sociale ed economico positivo trova la sua sintesi più nota nell'**Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile** dell'ONU, e più nello specifico nell'**Obiettivo 11** "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili" e nei relativi Target oggetto di misurazione da parte degli stati membri.

⁵ Tale modello è proprio dei primi capisaldi della normativa italiana di settore: la legge urbanistica 1150 del 1942 e il regolamento del 1968, che riflettono il contesto italiano di ripresa post bellica e il seguente "boom" economico e sociale (si veda Appendice 1).

2. La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale



2. La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

Questa riflessione e il relativo orientamento di policy, tuttavia, sono stati già avviati dalle Nazioni Unite per lo meno dagli anni Settanta del secolo scorso, con la prima conferenza di UN-Habitat (Vancouver, 1976), l'agenzia ONU per gli insediamenti umani, che invitava i governi a coinvolgere gli attori chiave del territorio nelle strategie nazionali di sviluppo. A questa sono seguite due ulteriori conferenze, una tenutasi a Istanbul nel 1996, incentrata sul contrasto all'inurbamento selvaggio, che ha dato vita alla prima **Urban Agenda**, e la più recente svoltasi a Quito nel 2016, in cui si è passati a un approccio volto a una migliore pianificazione urbana, basata sulla riduzione del consumo di suolo e sullo sviluppo compatto e sostenibile delle città, temi poi riportati nella **New Urban Agenda**.

Anche a **livello comunitario**, a seguito del Patto di Amsterdam (2016), gli stati membri hanno riportato un orientamento comune rispetto allo sviluppo sostenibile delle città e dei territori in un documento programmatico, l'**Agenda urbana per l'UE**, che si pone come obiettivo il miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane attraverso l'istituzione di partnership con città, Stati membri, Commissione europea e stakeholders, volte a definire e realizzare azioni concrete su tematiche cruciali dello spazio urbano, dalla qualità dell'aria, all'economia circolare, dall'inclusione di soggetti fragili, al diritto alla casa. Con la **Nuova Carta di Lipsia** (2020) e il successivo **Accordo di Lubiana** (2021) è stata ufficialmente inaugurata una nuova fase di lavoro per l'aggiornamento dell'Agenda Urbana, che faccia tesoro di quanto appreso anche a seguito della crisi pandemica e delle nuove forme di prossimità nell'utilizzo dello spazio urbano emerse negli ultimi anni, al fine di promuovere uno sviluppo urbano realmente sostenibile e integrato (a livello sociale, ambientale ed economico).

Tabella 2.1 **Evoluzione storica della tematica della rigenerazione urbana a livello internazionale**

Anno	Istituzione	Nome	Highlights
1976	UN Habitat - Centro delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani	Prima conferenza HABITAT	<ul style="list-style-type: none">• Invita i governi ad adottare un approccio territoriale per le strategie nazionali di sviluppo, coinvolgendo anche le organizzazioni della società civile sui temi urbani
1996	UN Habitat - Centro delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani	Urban Agenda UN	<ul style="list-style-type: none">• Si concentra sul tema della necessità di frenare l'inurbamento
2015	ONU	Obiettivo 11 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile	<ul style="list-style-type: none">• Riduzione dell'inquinamento pro capite prodotto dalle città, soprattutto relativo a qualità dell'aria e gestione dei rifiuti• Sviluppo urbano più inclusivo e sostenibile, anche grazie a una pianificazione partecipativa, integrata e sostenibile
2016	UN Habitat - Centro delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani	New Urban Agenda UN	<ul style="list-style-type: none">• Obiettivo: migliore pianificazione• Dinamismo urbano come motore dello sviluppo sostenibile• Visione di città compatte, sviluppate lungo assi di trasporto pubblico sostenibile, con linee di sviluppo sostenibile ed equilibrata distribuzione dei carichi antropici

2. La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

Anno	Istituzione	Nome	Highlights
2016	Commissione Europea	Agenda urbana per l'UE, Patto di Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> • Adotta a livello UE la New Urban Agenda UN • Rappresenta un approccio integrato e coordinato per affrontare la dimensione urbana delle politiche e della legislazione europea e nazionali • Obiettivo: il miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane attraverso la realizzazione di partnership con città, Stati membri, la Commissione europea e stakeholders • Ad oggi sono state definite quattordici Partnership che lavorano per definire e realizzare azioni concrete sui seguenti temi: qualità dell'aria, economia circolare, adattamento climatico, cultura e patrimonio culturale, transizione digitale, transizione energetica, abitazione, inclusione di migranti e rifugiati, appalti pubblici innovativi e responsabili, posti di lavoro e competenze nell'economia locale, uso sostenibile del territorio e soluzioni basate sulla natura, mobilità urbana, povertà urbana, sicurezza negli spazi pubblici
2020	Commissione Europea	Nuovo Bauhaus europeo	<ul style="list-style-type: none"> • Iniziativa volta a collegare il Green Deal europeo agli spazi di vita • Invita tutti gli europei a immaginare e costruire insieme un futuro sostenibile e inclusivo "piacevole per gli occhi, il cuore e la mente"
2020	Commissione Europea	Nuova Carta di Lipsia	<ul style="list-style-type: none"> • Inaugura una nuova fase attuativa dell'Agenda Urbana per l'EU • Fornisce un quadro politico chiave per lo sviluppo urbano sostenibile • Sottolinea che le città devono stabilire strategie di sviluppo urbano integrato e sostenibile, secondo un triplice livello di azioni e obiettivi: città "giuste, verdi e produttive". • Focus su crescita economica, produttività e nuovo modello di sviluppo guidato dalla questione ambientale e dalla questione della digitalizzazione
2021	Commissione Europea	Accordo di Lubiana	<ul style="list-style-type: none"> • Accordo per la definizione della Nuova Agenda Urbana europea • Tre pilastri: "Migliore regolamentazione, migliori finanziamenti e migliore conoscenza" • Sono stati aggiunti quattro nuovi temi: città più verdi, turismo sostenibile, cibo e città dell'uguaglianza

Nella tabella 2.2 sono riportati una serie di programmi internazionali di rigenerazione urbana che a partire dal nuovo millennio sono stati informati da questi orientamenti di policy e di intervento, cercando di realizzare un impatto multidimensionale positivo sui territori e sfruttando al contempo il potenziale della sinergia tra investimenti pubblici e privati (si veda Capitolo 3).

2. La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

Tabella 2.2 **Best Practices internazionali**⁶

Paese	Anno	Nome iniziativa	Descrizione
Francia	2004-2020	Programma Nazionale di Riqualificazione Urbana (PNRU)	<p>Politica nazionale francese attuata dall'Agenzia nazionale per il rinnovamento urbano (ANRU), che ha fornito supporto finanziario a enti pubblici e privati per la realizzazione di misure per il rinnovamento urbano, in termini di edilizia abitativa, strutture pubbliche e sviluppo socio-economico.</p> <p>Beneficiari della politica sono stati 600 quartieri cittadini fragili, classificati come Aree Urbane Sensibili (ZUS). 4 milioni di abitanti sono stati interessati dal programma, circa 6.670 a intervento.</p> <p>Complessivamente sono stati investiti 12 miliardi di euro nel Programma, che hanno attivato 50 miliardi di altre risorse sui territori (rapporto di 1 a 4).</p> <p>Tra i principali risultati raggiunti: 540.000 posti di lavoro creati, 180.000 nuovi alloggi sociali costruiti, 340.000 alloggi sociali riqualificati, 520 scuole costruite, oltre a interventi di sostegno per le famiglie e di riqualificazione degli spazi pubblici.</p>
Francia	2014-2030	Nuovo Programma Nazionale di Rinnovamento Urbano (NPNRU)	<p>A seguito del successo della PNRU, è stata finanziata un nuovo ciclo di programmazione, rivolto a 450 quartieri prioritari, con risorse disponibili pari a 12 miliardi di euro gestite da ANRU.</p> <p>Rispetto alla precedente programmazione, il NPNRU incoraggia maggiormente l'infrastrutturazione economica e sociale della città. In particolare, gli abitanti dei quartieri sono coinvolti attraverso la creazione di consigli di cittadini associati alle diverse fasi: definizione, attuazione, valutazione, per stimolare la partecipazione attiva dei residenti al progetto di trasformazione del proprio quartiere.</p>
Francia	2010 - 2020	Programmes d' Investissement d'Avenir (PIA)	<p>Programma istituito nel 2010 e rifinanziato nel 2020, al fine di sostenere investimenti in progetti di innovazione, focalizzati nella creazione di occupazione in settori quali le tecnologie digitali, le smart city, la mobilità sostenibile, le industrie creative. L'investimento e il rischio sono spesso divisi tra Stato e partner privati o pubblici.</p> <p>Il PIA si è articolato in 4 ondate successive:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (2010) PIA 1: 35 mld € • (2014) PIA 2: 12 mld € • (2017) PIA 3: 10 mld € • (2020) PIA 4: 20 mld €, di cui 11 mld € inclusi nel Piano France Relance <p>La valutazione condotta sui primi 3 cicli di PIA ha riscontrato impatti comprovati in termini di accelerazione dell'innovazione e strutturazione degli ecosistemi, ma effetti meno pronunciati sulla crescita e competitività delle imprese.</p>

⁶ Riferimenti: Servizio studi della Camera dei Deputati - Dipartimento Ambiente, CRESME (2022).

2. La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

Paese	Anno	Nome iniziativa	Descrizione
Germania	2007-2022	“Städtebauförderung” (Programma di supporto per lo sviluppo urbano)	<p>Programma di supporto per lo sviluppo urbano istituito dal Governo federale tedesco nel 2007 e ristrutturato nel 2020, a cui possono accedere i diversi Land tramite presentazione di un programma annuale di misure urbanistiche da finanziare. Si contraddistingue per la collaborazione tra Governo federale, Länder e Comuni; la pianificazione integrata delle attività; il supporto alle diverse necessità locali (infrastrutturali, sociali, ambientali, economiche, etc.); la partecipazione della comunità; e la valutazione e sviluppo continui del programma.</p> <p>Si articola in diverse linee di finanziamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) “Centri vivaci” (Lebendige Zentren) è volto alla conservazione e allo sviluppo della città e prevede una dotazione complessiva di 300 milioni di euro, per oltre 1.000 progetti in corso, 1.118 comuni supportati e circa 34 euro di finanziamento pro capite. b) “Coesione sociale” (Sozialer Zusammenhalt) sostiene interventi per l'organizzazione della convivenza nei quartieri cittadini, con una dotazione di 200 milioni, per oltre 500 progetti in corso, 441 comuni supportati e circa 16 euro di finanziamento pro capite. c) “Crescita e rinnovamento sostenibile” (Wachstum und nachhaltige Erneuerung) è un programma per la progettazione di quartieri vivibili, con una dotazione di 290 milioni di euro, per oltre 800 progetti in corso, 737 comuni supportati e circa 26 euro di finanziamento pro capite.
Germania	2021	Bundesprogramm “Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren” (Programma federale sui centri e le città sostenibili)	<p>Il Programma intende supportare le città, attraverso un finanziamento di 250 milioni di euro, disponibile dal 2022 al 2025 per affrontare i problemi strutturali di 229 centri urbani, al fine di aumentarne multifunzionalità, resilienza e cooperazione.</p>
Spagna	2013	Legge speciale 8/2013	<p>La legge è stata emanata con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile del settore immobiliare.</p> <p>Prevede la creazione di strumenti per promuovere e riqualificare le aree urbane, aumentarne la coesione sociale e incentivare le attività economiche, con il fine ultimo di uno sviluppo integrato del territorio (sociale, ambientale ed economico), allontanandosi così dal modello espansivo di sviluppo territoriale.</p>

2. La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

Paese	Anno	Nome iniziativa	Descrizione
Spagna	2019	Agenda urbana spagnola	<p>L'Agenda nazionale per lo sviluppo urbano investe circa 6,8 miliardi di euro per il raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei rispetto energia, clima e digitalizzazione entro il 2030. A tal fine, sono strutturati un decalogo di obiettivi strategici e 30 obiettivi specifici a questi collegati, nonché delle rispettive linee di attuazione.</p> <p>In particolare, le risorse sono investite per promuovere la riqualificazione e la rigenerazione di ambiti urbani e rurali da parte di attori pubblici e privati, incentivando al contempo la ripresa del settore edilizio e immobiliare.</p>
Spagna	2021	Piano di ripresa, trasformazione e resilienza spagnolo	<p>All'interno del Piano nazionale è previsto un Piano di riqualificazione abitativa e di rigenerazione urbana, per la promozione della riqualificazione del patrimonio edilizio. Il piano si pone in linea con la strategia UE della Renovation Wave per una maggior efficienza energetica negli edifici, che dovranno prevedere al loro interno anche alloggi in locazione sociale, generando anche crescita e occupazione.</p>

Il partenariato pubblico-privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

Il cambio di paradigma: da government a governance

Quali fattori hanno determinato la nascita del partenariato pubblico privato come espressione del cambiamento di approccio della Pubblica Amministrazione?

Compiendo un'analisi sugli Stati dal secondo dopoguerra, emerge chiaramente come città e governi locali non avessero un ruolo importante nelle decisioni del territorio e i Governi fossero definiti come "agenti" dello stato nazionale, con un ruolo relegato alla fornitura di servizi necessari. Il quadro cambia a partire dagli anni Settanta, quando l'unificazione europea, la globalizzazione e le trasformazioni dell'assetto del welfare capitalism imprimono un cambiamento nelle modalità di azione dei governi locali e nel ruolo degli attori sociali coinvolti; dagli anni Ottanta, poi, il concetto di sviluppo sostenibile, diventato ormai elemento programmatico, offre una visione dinamica della comunità e dei territori: ogni cambiamento deve tenere conto dei suoi effetti sugli aspetti istituzionali, economici e sociali che devono coesistere tra loro in equilibrio. In questo scenario mutato, il **"government"** inteso come capacità dello Stato di prendere decisioni, mantenere l'ordine e la sicurezza, **non è più in grado di regolamentare le dinamiche collettive che si innescano nelle città**, dove iniziano ad essere coinvolti una pluralità di attori diversi per natura, dimensioni e interessi.

Negli ultimi decenni, globalizzazione economica, unificazione europea, trasformazioni demografiche e tecnologiche hanno messo in crisi gli stati nazionali e il loro ruolo nell'erogazione delle prestazioni sociali, spingendoli ad efficientare il coordinamento tra le istituzioni poste ai diversi livelli territoriali e la collaborazione con i settori privati e la società civile (Vischi, 2008). La crisi finanziaria scoppiata nella prima decade del nuovo millennio ha giocato di certo un ruolo decisivo, aggravando di fatto i bilanci pubblici e incidendo negativamente sullo sviluppo delle iniziative economiche private. Nell'arginare la crisi economica, il ruolo dei governi si è tradotto nell'introduzione di politiche di austerità a discapito di misure di sostegno all'economia, con riduzione della spesa sociale, stagnazione della produttività e aumento della disoccupazione (Tiberii, 2017; Perez, 2016; Layard, 2012; Vettori, 2011).

L'esigenza di innovare per dare risposte ai bisogni nascenti ha favorito la nascita e la diffusione della *sharing economy* e nel tempo di nuovi modelli imprenditoriali (imprese benefit) e ha determinato un ruolo sempre più decisivo degli operatori privati, rendendo necessaria una regolamentazione delle relazioni tra pubblico e privato con crescente attenzione ai temi della concorrenza e della trasparenza. In questo contesto anche l'amministrazione ha dovuto evolvere di fronte ai fenomeni della sovra-nazionalizzazione (passaggio di competenze dallo stato nazionale all'Europa) e della sub-nazionalizzazione (devoluzione di poteri e competenze verso livelli di governo subordinati a quello nazionale), abbandonando il modello tradizionale autoritativo (*iure imperii*) e aprendosi a forme di cooperazione con il privato per perseguire il pubblico interesse, determinando quel processo di "*privatizzazione*" del diritto amministrativo che ha segnato la svolta dagli anni Novanta in poi⁷ (Sorace, 2002).

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

Queste forme di cooperazione, oltre che prevedere una tangibile riduzione dei costi per la P.A., prevedono la possibilità di non considerare tali oneri come rientranti nel debito pubblico (art. 3, co. 15ter Codice Contratti; Circolare della P.C.M. 27 marzo 2009; Decisione Eurostat 11 febbraio 2004). Le forme di partenariato pubblico-privato scaturite da questo percorso sono espressione del principio di sussidiarietà, soprattutto “orizzontale”, che consente al privato di partecipare attivamente nell’implementazione delle politiche inducendo ad un cambiamento del ruolo della P.A.

Il PPP come forma di collaborazione è l’esito di un lungo processo di cambiamento che si è sviluppato negli anni attorno al ripensamento del ruolo dell’autorità pubblica: dal *government* (pubblica amministrazione retta da principi gerarchici e rigidità burocratica) alla *governance*, un approccio regolativo flessibile che consente al soggetto pubblico, non più decisore, di mediare i processi, come un *primus inter pares* nelle reti decisionali basate sulla cooperazione tra i soggetti (Kooiman, 1993). La ridefinizione dell’ambito di intervento pubblico ha di fatto disegnato nuovi processi decisionali, risultato dell’interazione e della negoziazione tra diverse reti portatrici di diversi interessi in cui interagiscono attori che controllano risorse differenziate (cognitive e materiali), con ruoli e competenze non rigidamente predeterminati⁸ (Osborne e Gaebler, 1995).

La P.A. è stata attraversata da processi riformatori utili a rispondere in maniera efficiente ed efficace alle nuove sfide, cambiando le modalità di erogazione del servizio pubblico e passando ad una logica più *users-oriented*. La *governance*, intesa come struttura assunta dal sistema sociale e politico in seguito agli interventi effettuati dai diversi attori presenti (Meneguzzo, 1995), ha travolto l’approccio stato-centrico del processo di definizione delle politiche pubbliche: dalla esclusiva regolazione *top-down* si è passati ad un approccio misto che prevede l’attivazione di processi *bottom-up*, che puntano allo sviluppo delle scelte relative ai contenuti delle politiche, attraverso processi di co-determinazione (Hirst, 2000; Jessop, 1998; Rhodes, 1998).

⁷ “La comparsa di imprese ed enti di erogazione pubblici e l’apertura alla partecipazione pongono in crisi, già a metà del Novecento, l’idea di una netta separazione tra Stato e società, tra amministrazione e privati. Un numero sempre maggiore di organizzazioni pubbliche, in questo modo, entra in diretto contatto con consumatori e utenti, si articola al suo interno e opera verso i terzi in base al diritto privato. Negli ultimi anni questa tendenza si accresce ulteriormente. Innanzitutto, si cerca di riorganizzare in senso manageriale e privatistico la pubblica amministrazione. Sotto il profilo dell’attività, trova sempre maggiore favore normativo il ricorso della pubblica amministrazione ai moduli consensuali. Infine, si stabilisce che, in via generale, l’amministrazione pubblica, nel perseguimento di fini pubblici, agisce secondo le norme di diritto privato (art. 1, 1° bis co., l. 7 ag. 1990 n. 241). Si recide così il legame biunivoco tra pubblica amministrazione e diritto amministrativo e si parla, più in generale, di diritto delle pubbliche amministrazioni” (Treccani, Pubblica Amministrazione in Italia).

⁸ Le PPP sono disciplinate in ciascun ordinamento attraverso strumenti attuativi diversi: per questa ragione è possibile affermare che esistono diversi modelli di PPP.

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

Il concetto di *governance* spazia dal New Public Management (l'insieme delle dottrine dell'amministrazione e dello Stato, NPM), alle teorie dell'organizzazione delle corporazioni economiche (*corporate governance*), fino a sfociare nel dibattito sul governo locale e urbano (*global governance*). In altri casi, invece, per *governance* si intendono una serie di principi e di standard per la conduzione dei rapporti politici ed economici a livello globale: il **Libro bianco sulla governance europea** della Commissione Europea delinea in modo chiaro e preciso un sistema di governo capace di orientare, senza intralciare i sistemi di governo dei Paesi Membri, competenze, verifiche e controlli per favorire la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni alle decisioni e alle definizioni delle azioni politiche da intraprendere, incoraggiando maggiore apertura e responsabilizzazione di tutti gli attori dell'arena politica (Gargano e Talamo, 2019).

In questo nuovo paradigma, l'amministrazione pubblica non può più agire con un approccio istituzionale, gerarchico e formale ma tende a processi di interazione ed organizzazione; non si decide autonomamente sui problemi dopo aver consultato altri soggetti, ma si determinano criteri e processi per decidere sui problemi di interesse comune (Borgonovi, 2005).

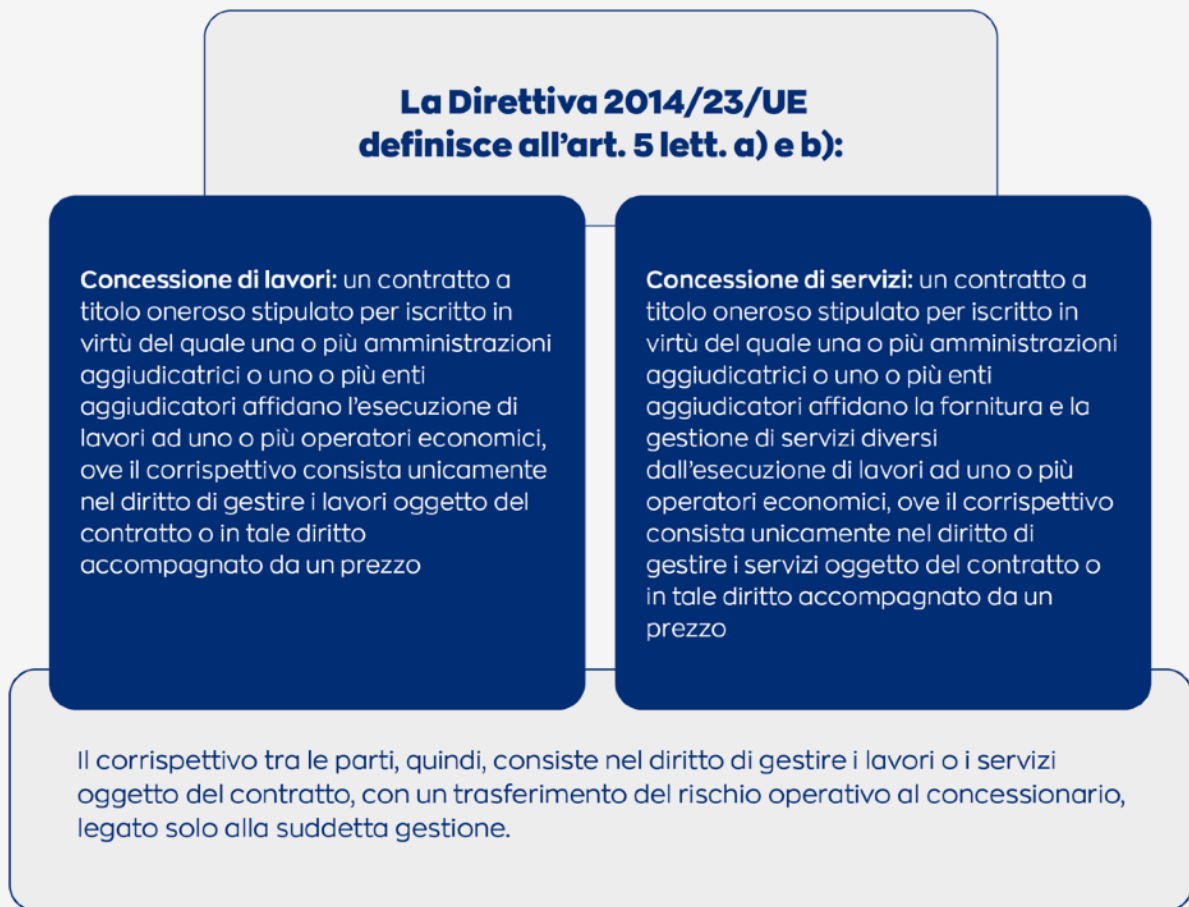
Il cambiamento di approccio all'interno del sistema P.A. è progressivo, in divenire, perché supportato anche da riforme rilevanti che si susseguono nel tempo (si pensi, ad esempio, alla L. 241 del 1990 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*"), tuttavia non privo di ostacoli, insiti in questo mutamento, e che potranno essere superati man mano che la P.A. si doterà progressivamente delle necessarie competenze ed esperienza.

La disciplina comunitaria

Il PPP oggi, a livello europeo, risulta incentrato sulla figura delle **concessioni dinamiche** disciplinate dalla **Direttiva 2014/23/UE** "*Sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*" che "*riconosce e riafferma il diritto degli Stati Membri e delle autorità pubbliche di decidere le **modalità di gestione più appropriate** per l'esecuzione di lavori e la fornitura di servizi*", **confermando come la concessione sia l'istituto per eccellenza del partenariato**⁹.

⁹ L'art. 2 della Direttiva, infatti, afferma il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, sostenendo che "le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione".

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise



I modelli di PPP nella disciplina nazionale

Lo schema del PPP ha ridisegnato un ruolo proattivo del privato-operatore economico, segnando un cambio di prospettiva: mentre con la concessione il privato si limita solo a realizzare opere o servizi decisi dalla pubblica amministrazione, con il partenariato pubblico-privato può diventare parte attiva:

- proponendo egli stesso la realizzazione di progetti che non rientrano nell'ambito della programmazione pubblica;
- apportando capitali aggiuntivi e capacità di gestione e implementazione alternative;
- garantendo valore aggiunto al consumatore finale;
- contribuendo ad una più dettagliata identificazione dei bisogni e ad un uso ottimale delle risorse.

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

Si tratta di un cambio di prospettiva fondamentale.

Con l'espressione "partenariato pubblico-privato", infatti, si intende **l'insieme dei modelli di collaborazione tra il settore pubblico e privato con obiettivo finale la realizzazione dell'interesse pubblico.**

Questi modelli di collaborazione per la realizzazione di opere e forniture di servizi trovano fondamento nell'esternalizzazione delle prestazioni (*outsourcing*): alle amministrazioni spetta il compito di scegliere discrezionalmente tra l'autoproduzione e l'esternalizzazione e, solo in quest'ultimo caso vigerà l'obbligo di operare nel pieno rispetto del principio della concorrenza fra gli operatori di mercato. All'esternalizzazione si fanno risalire fattispecie eterogenee accomunate dall'affidamento all'esterno di un'attività o di un complesso di attività che costituiscono funzione o servizio pubblico, di attività strumentali alla realizzazione delle stesse o alla gestione di un bene pubblico. La realizzazione di lavori, servizi e forniture può essere affidata ai privati attraverso varie tipologie contrattuali, disciplinate in parte dal Codice dei Contratti.

Tra le tipologie contrattuali più rilevanti troviamo l'**appalto** (art. 1655 cc) e i contratti di **partenariato pubblico-privato**. Accanto a questi, vengono disciplinati altri istituti come le **sponsorizzazioni** (art. 19 D. Lgs n. 50/2016, meglio noto come **Codice dei Contratti Pubblici**).

Si può affermare che nella nozione di contratto di partenariato pubblico-privato rientrano tutte le tipologie alternative all'appalto per la realizzazione di un'opera pubblica o di un servizio pubblico (concessioni, leasing, società miste).

Il partenariato è un modo di concepire il rapporto tra pubblica amministrazione e privato totalmente diversa rispetto alla concezione che deriva dall'appalto. In particolare, il PPP è definito dall'**art 180 e art. 3, co. 1 lett. eee) del D. Lgs n. 50/2016 Codice Contratti** come:

"il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore".

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise



Il contratto deve prevedere il **finanziamento totale o parziale** a carico di **privati** di tali prestazioni, con **allocazione dei rischi** tra pubblico e privato a seconda del grado di finanziamento dell'intervento.

Nel nostro ordinamento, il PPP trova fondamento nel **principio costituzionale di sussidiarietà** (art. 118 Cost.), che prevede – nella sua declinazione in termini di “orizzontalità” – l’arretramento dell’intervento pubblico e l’espansione del campo di azione dei privati o meglio, una diversa modalità di intervento pubblico che promuova e sostenga la capacità di azione autonoma delle formazioni sociali. Nell’alveo della **sussidiarietà orizzontale**, la cura dei bisogni collettivi e le attività di interesse generale, infatti, possono essere affidate ai cittadini (sia come singoli, sia come associati) che per questo hanno un ruolo “sussidiario”, mentre ai pubblici poteri residua la programmazione, il coordinamento ed eventualmente la gestione di tali attività.

Inoltre, si può anche affermare che il PPP è uno dei risultati della **privatizzazione del diritto amministrativo**, cioè della diffusione della dimensione privatistica sia sotto il profilo degli strumenti che dei principi, avvenuta negli ultimi decenni (Gaspari, 2018). In quest’ottica, quindi, è possibile dare cittadinanza a fenomeni come la privatizzazione di alcuni settori, la liberalizzazione di alcune attività, la soppressione di funzioni pubbliche con l’obiettivo di rendere l’attività amministrativa più efficace e più efficiente, trasferendo al privato le responsabilità della gestione dell’intervento pubblico, su cui l’amministrazione vigila monitorandone la correttezza.

Le peculiarità del PPP

Tornando alle peculiarità del PPP, le due più rilevanti sono:

- mantenere l'**equilibrio economico-finanziario**¹⁰, che rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi (art. 180, co. 4 Codice Contratti), poiché il finanziamento totale o parziale è a carico del privato (art. 3, co. 1 lett. fff) Codice Contratti). Nei PPP, i **ricavi di gestione** dell'operatore economico derivano o dal canone riconosciuto dal concedente o da altre forme di contropartita (art. 182, co. 2 Codice Contratti). Per raggiungere questo equilibrio, in sede di gara, l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un **prezzo** consistente in un **contributo pubblico o nella cessione di beni immobili** (art. 180, co. 6 Codice Contratti).
- traslare il **rischio**¹¹ in capo all'operatore privato, in particolare oltre il rischio di costruzione, si alloca anche il **rischio di disponibilità** o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del **rischio di domanda dei servizi resi** (art. 180 co. 3 Codice Contratti). Il mancato riferimento al cd. *rischio operativo*¹² sembra mettere in discussione la natura concessoria dell'istituto, considerando irrilevanti le diverse modalità di distribuzione dei rischi, risultando equivalente che si collochino sul lato della domanda o dell'offerta.

Grazie alla corretta allocazione del rischio in capo ai privati con i quali si stabilisce un rapporto di lunga durata, le amministrazioni utilizzano il PPP per

- trovare **finanziamenti alternativi** rispetto agli strumenti tradizionali, poiché spesso devono affrontare interventi imprescindibili e onerosi senza però disporre di risorse adeguate;

¹⁰ Per "equilibrio economico finanziario" si intende la contemporanea sussistenza della convenienza economica e sostenibilità finanziaria, cioè la capacità del progetto di creare valore e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito (convenienza economica) insieme alla capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento (sostenibilità finanziaria).

¹¹ Per la definizione di rischio si fa rimando alle concessioni: rischio di costruzione (art. 3, co. 1 lett. aaa)); rischio di disponibilità (lett. bbb)); rischio di domanda (lett. ccc)); a questi dovranno aggiungersi: i rischi derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico; i rischi normativi, politici e regolamentari non prevedibili contrattualmente e che possono generare un aumento dei costi; rischio finanziario; il rischio delle relazioni industriali (Dipace, 2021).

¹² Il rischio operativo è "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. Si considera che l'operatore economico 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 deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile" (art. 3, co. 1 lett. zz)).

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

- escludere gli investimenti per tali operazioni dal **bilancio pubblico** e quindi dalla determinazione delle soglie di rispetto del patto di stabilità e crescita europeo¹³: il PPP è funzionale ad una politica che prevede la realizzazione di infrastrutture strategiche con la minima incidenza possibile sui conti pubblici.

A fronte di questi aspetti favorevoli, il soggetto pubblico sarà chiamato al **coinvolgimento del privato in tutte le fasi di esecuzione dell'intervento pubblico**, sia nella veste di finanziatore che in quella di partner tecnico che mette a disposizione conoscenza, esperienza e know how.

Il coinvolgimento in questa modalità comporta una **condivisione del potere decisionale** e una **chiara ripartizione dei ruoli**:

- il pubblico individua gli obiettivi strategici e verifica il raggiungimento degli obiettivi;
- il privato individua le modalità più efficaci per la loro realizzazione.

Aspetti comuni e divergenti tra le diverse fattispecie

Il trasferimento dei rischi all'operatore privato e la sua responsabilizzazione rispetto agli obiettivi di qualità e costo dell'opera caratterizzano tanto l'istituto della concessione quanto le altre forme di PPP. Di contro, un aspetto di divergenza rispetto al resto dei contratti di PPP consiste nel fatto che, nella concessione, il corrispettivo tra le parti consiste nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto del contratto, con un trasferimento del rischio operativo al concessionario, legato solo alla suddetta gestione. Nel resto dei contratti di PPP, invece, i ricavi di gestione per l'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 (art. 180, co. 2 Codice Contratti)¹⁴. Allo stesso tempo, benché lo stesso codice disciplini separatamente "contratti di concessione" e "partenariato pubblico-privato" (nella Parte IV), rendendo un po' complessa la ricostruzione degli istituti che vengono in rilievo, è **l'art. 179 Codice Contratti** a definire il partenariato pubblico-privato come "procedure di affidamento", rendendo applicabili le disposizioni di cui alla Parte III (**Contratti di concessione**) perché compatibili.

¹³ Il documento Eurostat Manual on Government Deficit and Debt considera l'effettiva assunzione dei rischi da parte del privato o dell'amministrazione come scriminante per l'inserimento nel bilancio del governo, rilevante ai fini del patto di stabilità. Nel caso in cui il rischio sia assunto dal privato, l'operazione non può essere iscritta nel bilancio pubblico; nel caso in cui il rischio sia assunto dall'amministrazione, invece, l'operazione va inserita con impatto sulle soglie relative al rispetto del patto di stabilità.

¹⁴ L'art. 180, co. 2 del Codice Contratti stabilisce che "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".

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

La differenza, invece, tra il PPP e il contratto di appalto¹⁵ risiede nella **diversa concezione del rapporto tra pubblica amministrazione e privato**: non si tratta solo di realizzare un'opera con soldi pubblici; il valore aggiunto del PPP sta nel **coinvolgimento** del soggetto privato che diviene protagonista insieme all'amministrazione della realizzazione dell'opera. E la natura di questo coinvolgimento è assolutamente residuale nell'appalto perché il privato si limita ad intervenire nella fase di realizzazione o, tutt'al più, nella fase di progettazione (nel caso di appalto integrato).

Tabella 3.1 **Schema riassuntivo della fattispecie PPP**

Durata della collaborazione tra pubblico e privato	Medio-lunga, espressione della volontà di attuare una vera e propria collaborazione strutturata determinata in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento (art. 3, co. 1 lett. eee) Codice Contratti).
Modalità di finanziamento del progetto	Il privato può garantire la copertura finanziaria con operazioni complesse che coinvolgano una pluralità di soggetti, anche pubblici, purché ci sia sempre l'apporto di capitale privato.
Ruolo dell'amministrazione pubblica	L'amministrazione individua l'interesse pubblico da perseguire, stabilisce gli standard di qualità dei servizi, definisce la politica dei prezzi e delle tariffe, monitora il raggiungimento degli obiettivi ¹⁶ . L'attività di monitoraggio da parte del soggetto pubblico non è una generale attività di vigilanza e controllo sulla corretta esecuzione delle prestazioni: essa si sostanzia nella verifica della permanenza in capo al soggetto privato/operatore economico dei rischi a lui trasferiti con il contratto.
Ruolo dell'operatore economico	L'operatore economico partecipa alle fasi del progetto (ideazione, progettazione, realizzazione, attuazione e finanziamento).
Rischio	La gestione del rischio è ripartita tra i soggetti in campo: il privato si accolla i rischi sui quali ha il controllo diretto (rischio di costruzione, rischio di disponibilità e rischio operativo), e il pubblico vigila la permanenza di tali rischi in capo al privato. L'assegnazione di ulteriori rischi viene definita dal contratto di PPP, caso per caso, e può essere anche oggetto di negoziazione delle clausole contrattuali.

Queste caratteristiche rendono il contratto di partenariato pubblico privato una sorta di **contratto globale**, in cui il privato diviene responsabile della progettazione, del finanziamento, della realizzazione e della gestione dell'intervento. Anzi, il PPP può essere letto come un **modulo procedimentale**, volto alla realizzazione degli interessi pubblici, che si avvale della collaborazione tra soggetti pubblici e privati, articolandosi in schemi contrattuali tipici e atipici (per questo si parla anche di contratti di partenariato pubblico privato).

¹⁵ Per la definizione di appalto: Artt. 1655 e ss. Codice civile; l'art. 3 co. 1 lett. ii), definisce l'appalto pubblico come il contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, avente per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi.

¹⁶ Il sistema di monitoraggio è demandato dal Codice alla definizione di linee guida da parte di ANAC ex art. 181, co. 4 Codice Contratti.

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

Per questa ragione, è possibile affermare che la **natura giuridica** del contratto è **atipica**, lasciando ampio spazio di manovra alle parti che possono equilibrare, caso per caso, rischi e responsabilità reciproche. Tutte le operazioni necessarie all'operatore economico privato che avrà un ruolo polivalente (assunzione del rischio; coinvolgimento di altri soggetti) potranno essere attuate attraverso il ricorso a "strumenti flessibili", utili ad ottenere condizioni contrattuali più idonee alle diverse esigenze. Va anche ribadito che per quanto manchi una disciplina specifica, l'amministrazione è tenuta al rispetto di regole precise:

1. resta invariata la **rilevanza dell'interesse pubblico** da perseguire e che caratterizza l'attività negoziale della pubblica amministrazione;
2. resta vigente il **principio di funzionalizzazione**¹⁷ e quindi il contratto di partenariato pubblico privato non può mai porsi in contrasto con le finalità dell'ente;
3. restano applicabili i **principi di individuazione del partner** (anche di derivazione comunitaria) a seguito di procedure competitive.

Con riferimento al **campo di applicazione**, questo schema contrattuale non è applicabile a tutte le opere pubbliche, ma solo a quelle che si definiscono "**calde**" o *self liquidating*, capaci di generare reddito perché suscettibili di sfruttamento economico con ricavi che provengono dagli utenti (impianti sportivi o ricreativi, opere idriche, marittime, opere che riguardano la viabilità o i trasporti, o concernenti l'energia), opere che, in quanto in grado di generare flussi di cassa tali da remunerare gli investimenti, possono attrarre gli investitori privati.

Proprio per questa peculiare caratteristica, lo schema non è adatto per le opere cd. "**fredde**" che non sono suscettibili di sfruttamento economico e che per la loro funzione sociale sono realizzate e gestite interamente dal pubblico (carceri, scuole etc...). Queste opere non generano flussi di cassa da consentire il rimborso degli investimenti e per questo non attrattive per gli investitori. La remunerazione è il prezzo pagato dalla pubblica amministrazione.

Tuttavia, oltre questa bipartizione, è possibile individuare le opere cd. "**tiepide**" per le quali si potrebbe ammettere l'applicazione dello schema contrattuale perché generative di un flusso di capitali (anche se non elevato) tale da diventare appetibili per il privato. In questo caso, il soggetto pubblico fornisce per l'esecuzione un contributo accessorio rispetto alla remunerazione dell'opera da parte dei proventi di gestione (parcheggi pubblici, opere di riqualificazione urbana etc...) (ANAC, Determinazione n. 2, 11 marzo 2010).

¹⁷ La funzionalizzazione dell'attività amministrativa al rispetto dell'interesse pubblico è ciò che caratterizza il diritto amministrativo rispetto ad altre branche del diritto. In particolare, la PA può ricorrere a strumenti contrattuali anche privi di regolamentazione civilistica, purché la causa di questi contratti sia meritevole e conforme al fine istituzionale dell'ente.

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

Per non snaturare l'essenza del contratto, che si caratterizza per il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico, il prezzo o il contributo versato dal soggetto pubblico non può annullare l'alea relativa alla gestione economica dell'intervento.

L'art. 181 Codice Contratti disciplina le procedure di affidamento all'operatore economico che viene selezionato con procedure ad evidenza pubblica o tramite dialogo competitivo¹⁸ (co. 1). Questa scelta è preceduta da **un'istruttoria** che tiene conto dell'analisi:

- della domanda e dell'offerta;
- della sostenibilità economico-finanziaria ed economico-sociale dell'operazione;
- della natura e intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato (co. 3).

L'affidamento dei contratti è operato dall'amministrazione aggiudicatrice, che pone a base di gara:

- il progetto definitivo;
- uno schema di contratto;
- uno schema di piano economico finanziario;

che disciplinino l'allocazione dei rischi tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico (co. 2).

Infine, l'amministrazione aggiudicatrice esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di **sistemi di monitoraggio**, per verificare la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti; quest'ultimo dovrà collaborare ed alimentare attivamente tali sistemi (co. 4).

Il principio di legalità-indirizzo a cui è sottoposta la P.A. impone quindi la funzionalizzazione dell'attività provvedimentale amministrativa verso scopi di interesse pubblico. Secondo Giannini (1988) per attività amministrativa si intende l'attività che lo Stato e tutte le amministrazioni pongono in essere funzionalmente alla cura di interessi pubblici loro affidati dal legislatore e nei confronti dei quali interessi tutta l'attività amministrativa dovrà indirizzarsi.

¹⁸ Il dialogo competitivo è una procedura di scelta del contraente e di affidamento del contratto pubblico nella quale la stazione appaltante avvia un dialogo con gli operatori economici. Disciplinato dall'art. 30 della Direttiva 2014/24/UE, anche il Codice Contratti ne dà una definizione all'art. 3 lett. vv).

Modelli di PPP nel Codice Contratti

Secondo quanto disposto dall'art. 180, co. 8 Codice Contratti, la disciplina dei contratti di partenariato si applica alla **finanza di progetto** (art. 182), alla **concessione di costruzione e di gestione**, alla **concessione di servizi**, alla **locazione finanziaria di opere pubbliche** (art. 187), al **contratto di disponibilità** (art. 188) e a qualsiasi altra procedura di realizzazione in partenariato di opere e/o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi 1-7 di cui sopra.

Il **Codice Contratti** (D. lgs n. 50/2016) introduce ulteriori ipotesi di PPP, come gli interventi di **sussidiarietà orizzontale** (art. 189) e il **baratto amministrativo** (art. 190).

Tabella 3.2 **Modelli di PPP nel Codice Contratti**

<p>Project financing (art. 183)</p> <p>Le stazioni appaltanti possono ricorrere al project financing per realizzare opere pubbliche con capitali privati, prevedendo la concessione negli strumenti di programmazione e procedendo con l'affidamento, ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione del bando finalizzato alla presentazione di offerte (vedi infra capitolo 4.b.i).</p>
<p>Locazione finanziaria (art. 187)</p> <p>Modalità di realizzazione di opere pubbliche mediante contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione dei lavori.</p> <p>Si distinguono:</p> <ul style="list-style-type: none">• il leasing operativo, caratterizzato dalla mancanza dell'opzione di riscatto al termine del contratto;• il leasing finanziario, caratterizzato dalla presenza dell'opzione di riscatto al termine del contratto;
<p>Contratto di disponibilità (art. 188)</p> <p>Contratto con il quale il soggetto privato assume i rischi e provvede alla costruzione e alla successiva messa a disposizione della pubblica amministrazione di un'opera che rimane di proprietà privata anche se destinata all'esercizio di un pubblico servizio.</p> <p>In questo modo, la pubblica amministrazione si libera dei rischi legati alla realizzazione ed alla disponibilità dell'opera e l'operatore economico ottiene in affidamento - a suo rischio e spese - la progettazione, la costruzione e la messa a disposizione (a favore dell'amministrazione) di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio a fronte di un corrispettivo.</p>
<p>Interventi di sussidiarietà orizzontale (art. 189)</p> <p>Interventi che prevedono l'affidamento in gestione di aree verdi urbane e immobili di natura rurale a cittadini residenti nelle zone in cui insistono i beni, per incoraggiare le attività sociali e culturali collettive.</p>
<p>Baratto amministrativo (art. 190)¹⁹</p> <p>Ha un focus sulla manutenzione e pulizia, valorizzazione di aree verdi, strade e piazze tramite iniziative culturali, interventi di decoro urbano, recupero e riuso di immobili inutilizzati. Anche in questo caso, a seguito della stipula del contratto di partenariato pubblico privato, i cittadini o le associazioni controparti potranno usufruire di esenzioni o riduzioni nel pagamento dei tributi.</p>

¹⁹ Più che veri e propri contratti, gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il baratto amministrativo sono istituti che disciplinano forme di partecipazione della cittadinanza a interventi di rigenerazione urbana in cambio della riduzione della pressione tributaria.

3. Il partenariato pubblico- privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

Oltre al partenariato contrattuale o istituzionalizzato, di cui si è già detto, è possibile operare delle distinzioni più funzionali all'individuazione della disciplina applicabile al caso concreto. Il criterio più utilizzato a riguardo è quello della **remunerazione** del privato:

- se l'impresa è remunerata con un prezzo pagato in via predominante dagli utenti, avremo **un contratto PPP sotto forma di concessione**;
- se la remunerazione è corrisposta principalmente (ma non esclusivamente) dal soggetto pubblico, avremo altri tipi di partenariato anche atipici frutto della negoziazione tra le parti.

A seguito di questa analisi di inquadramento normativo, emerge come il PPP non abbia ancora trovato una definizione esaustiva a livello nazionale: se con l'espressione si indica **una vasta gamma di modelli di cooperazione tra pubblico e privato**, il Codice Contratti si limita a fornire la definizione del relativo contratto, tenendo conto anche della complessità che deriva dalla sovrapposizione tra il livello regolatorio comunitario e quello legislativo nazionale che rende meno lineare l'inquadramento.

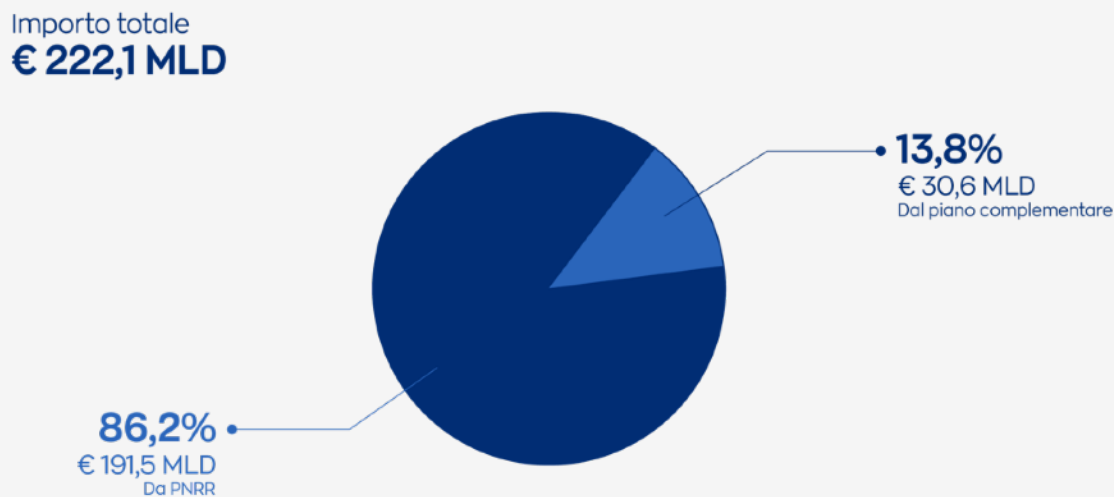
Questo comporta una visione del fenomeno "ristretta" solo agli aspetti giuridici e normativi, senza che si dia evidenza dell'enorme potenziale di questo strumento. Se da un lato, il ricorso al PPP trova il suo fondamento sia in ragioni economiche che nella auspicata cooperazione tra diversi attori, le criticità nella sua applicazione sono molteplici:

- difficoltà delle amministrazioni pubbliche a confrontarsi con la parte privata (e.g., identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, valutazioni economico-finanziarie, monitoraggio dell'esecuzione del contratto);
- l'allungamento dei tempi di avvio della fase operativa delle iniziative, anche a fronte della complessità delle procedure di selezione del privato nel rispetto dei principi concorrenziali della trasparenza e della parità di trattamento;
- il rischio istituzionale o regolatorio nel nostro Paese che, spesso, contribuisce ad allontanare i capitali stranieri.

Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** “Italia Domani”, approvato dalla Commissione europea il 22 aprile 2021, costituisce parte del programma Next Generation EU (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro che l’Unione Europea ha predisposto per rispondere alla crisi pandemica, e **prevede investimenti pari a € 191,5 mld**, finanziati attraverso il Recovery and Resilience Facility (RRF). A questi si affiancano **ulteriori € 30,6 mld del Fondo Complementare**, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato il 15 aprile 2021, per la copertura finanziaria di un piano nazionale di investimento relativo a progetti coerenti con le strategie del PNRR ma non coperti da sovvenzioni e prestiti del RRF, **per un totale di € 222,1 mld**.

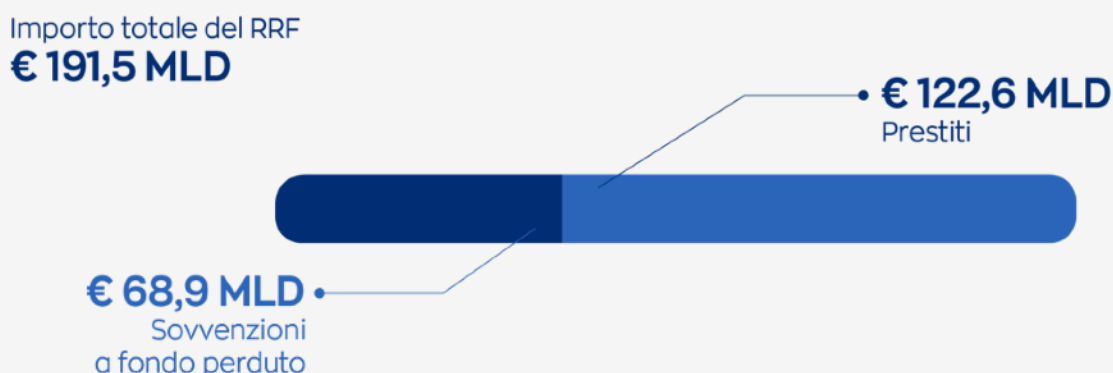
Figura 4.1 **Le risorse a disposizione per raggiungere gli obiettivi del PNRR**



(fonte: italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita.html)

In particolare, dei 191,5 mld di euro messi a disposizione dall’Unione Europea, il 36% (€ 68,9 mld) sono finanziati da **sovvenzioni a fondo perduto (grants)** e il restante 64% (€ 122,6 mld) tramite **prestiti (loans)**.

Figura 4.2 **La composizione delle risorse UE per il PNRR**



(fonte: italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita/il-quadro-finanziario-del-pnrr.html)

4. Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

Coerentemente con gli obiettivi del NGEU, il PNRR intende promuovere una robusta ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere. Di conseguenza, riprendendo le disposizioni del Regolamento RRF, il PNRR si sviluppa su **6 Missioni**, a loro volta articolate in **16 Componenti**:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo

- Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA
- Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo
- Turismo e cultura 4.0

2. Rivoluzione verde e transizione ecologica

- Agricoltura sostenibile ed economia circolare
- Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile
- Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
- Tutela del territorio e della risorsa idrica

3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile

- Investimenti sulla rete ferroviaria
- Intermodalità e logistica integrata

4. Istruzione e ricerca

- Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università
- Dalla ricerca all'impresa

5. Inclusione e coesione

- Politiche per il lavoro
- Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore
- Interventi speciali per la coesione territoriale

6. Salute

- Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale
- Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario

La **Tabella 4.1** riporta le allocazioni dei fondi comunitari e del Fondo Complementare in valori assoluti (€ mld), rispetto a ciascuna Missione e Componente.

4. Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

Tabella 4.1 L'allocazione dei fondi per Missioni e Componenti (€ Mld)

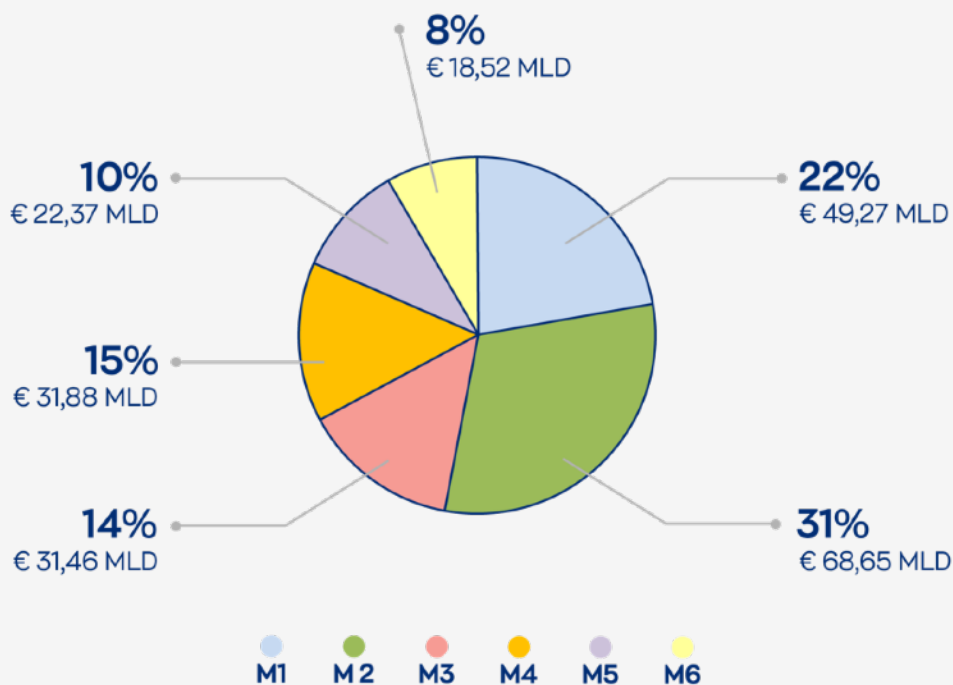
Missione	Componente	PNRR	FC	Totale
M1	C1	9,75	1,20	10,95
M1	C2	24,30	5,88	30,18
M1	C3	6,68	1,46	8,14
TOT M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo		40,73	8,54	49,27
M2	C1	5,27	1,20	6,47
M2	C2	23,78	1,40	25,18
M2	C3	15,22	6,72	21,94
M2	C4	15,06	0,00	15,06
TOT M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica		59,33	9,32	68,65
M3	C1	24,77	3,53	28,30
M3	C2	0,36	2,80	3,16
TOT M3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile		25,13	6,33	31,46
M4	C1	19,44	0,00	19,44
M4	C2	11,44	1,00	12,44
TOT M4: Istruzione e ricerca		30,88	1,00	31,88
M5	C1	6,66	0,00	6,66
M5	C2	11,17	0,13	11,30
M5	C3	1,98	2,43	4,41
TOT M5: Inclusione e coesione		19,81	2,56	22,37
M6	C1	7,00	0,50	7,50
M6	C2	8,63	2,39	11,02
TOT M6: Salute		15,63	2,89	18,52
TOTALE		191,51	30,64	222,15

(fonte: governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_ComposizioneMissioniComponenti_0.pdf)

4. Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

La **Figura 4.3** mostra l'allocazione percentuale tra singole Missioni delle risorse complessive allocate per il PNRR. La quota relativa maggiore è destinata alla Missione 2 (31%), che finanzia progetti volti a raggiungere la cosiddetta rivoluzione verde e la transizione ecologica. Segue la Missione 1, cui spetta il 22% dei fondi comunitari e nazionali disponibili, per l'attuazione di investimenti nel campo della digitalizzazione, innovazione, competitività del sistema economico e valorizzazione delle risorse culturali. I finanziamenti previsti per le prime due Missioni, dunque, ammontano a più della metà delle risorse previste per il PNRR. A seguire, la Missione 4 (15%) si focalizza sui temi dell'istruzione ad ogni livello e della ricerca scientifica, mentre le Missioni 3 (14%) e 5 (10%) sono rispettivamente incentrate sullo sviluppo di infrastrutture sostenibili e sulla predisposizione di un'efficace rete per l'inclusione e la coesione sociale. Infine, la quota di risorse più ridotta (8%) è destinata alla Missione 6, che finanzia reti e progetti avanzati di assistenza sanitaria territoriale, nonché progettualità di ricerca ed innovazione nel campo sanitario.

Figura 4.3 **L'allocazione percentuale dei fondi comunitari tra le Missioni**



(fonte: italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita/il-quadro-finanziario-del-pnrr.html)

Il PNRR appare dunque dotato di un adeguato ammontare di risorse finanziarie e si caratterizza senz'altro per un'individuazione intelligente delle aree di intervento più utili a rendere il Paese più coeso e, al contempo, pronto ad affrontare le principali sfide di competitività. Tuttavia, l'analisi della dotazione finanziaria mette in luce uno squilibrio tra progettualità volte alla realizzazione e/o al recupero di infrastrutture materiali rispetto ad investimenti in una rete di servizi che possa rispondere in maniera efficace ed efficiente ai bisogni sociali che contraddistinguono i territori. In altre parole, il **rischio** connotato all'attuale strutturazione progettuale del piano è che alcune delle infrastrutture materiali, realizzate o recuperate col preciso intento di mitigare alcune forme di disagio sociale esistenti, falliscano la loro missione, in assenza di un'adeguata progettazione relativa ai servizi **ad impatto sociale** che dovrebbero essere ospitati in quelle stesse infrastrutture.

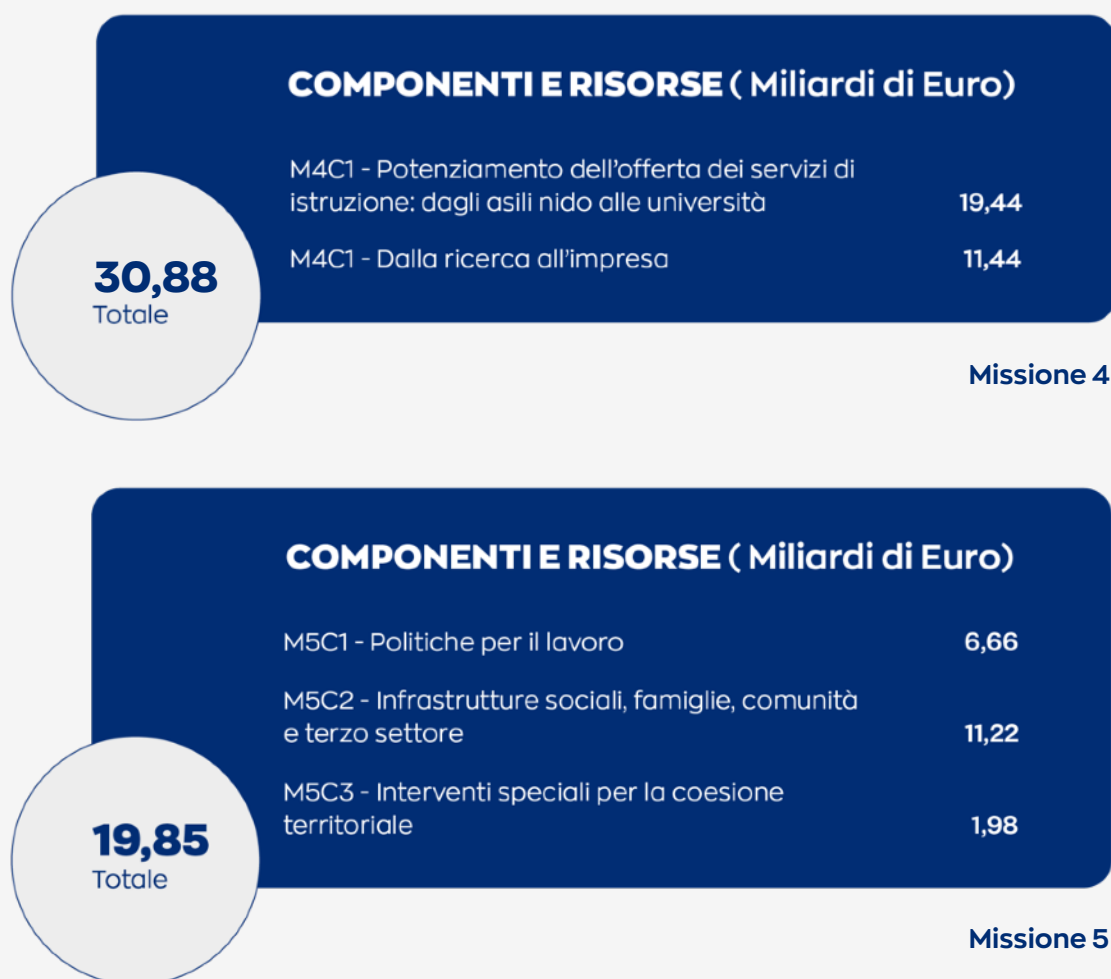
4. Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

Dal punto di vista strategico, il PNRR è strutturato intorno a tre assi tematici (italiadomani.gov.it):

1. **digitalizzazione**, cui è allocato circa il 25% delle risorse;
2. **transizione ecologica** (37%) delle risorse;
3. **inclusione** (40%) delle risorse.

L'asse strategico dell'inclusione racchiude le misure volte alla **rigenerazione urbana**, che sono disegnate anche al fine di predisporre meccanismi di **contrasto alla povertà**, puntando su **istruzione** e sull'accrescimento delle **competenze tese all'occupabilità**. Questi temi sono affrontati in particolare dalle Missioni 4 e 5 del PNRR, per le quali sono allocati complessivamente **circa € 54 mld**, ovvero circa il 24% delle risorse disponibili.

Figura 4.4 La dotazione finanziaria delle Missioni 4 e 5 e relative Componenti



(fonte: italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf)

4. Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

Nello specifico, il tema della **rigenerazione urbana**, come approccio strategico per lenire situazioni di fragilità sociale, è affrontato dalla **Componente 2 della Missione 5 (M5C2)**, intitolata “**Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore**” e dotata di circa **€ 11 mld**, ovvero circa il 5% delle risorse disponibili (RRF + Fondo Complementare). Come riportato nella Figura 4.5, all’interno della M5C2, è specificamente previsto l’ambito di intervento intitolato “**Rigenerazione urbana e housing sociale**”, cui sono allocati circa **€ 9 mld**, ovvero circa il 4% delle risorse del PNRR.

Figura 4.5 **Gli ambiti di intervento della Missione 5 Componente 2 “Rigenerazione urbana e housing sociale” e relative dotazioni finanziarie**



(fonte: italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf)

Un’ulteriore misura di benchmark per valutare la quantità di risorse destinate alla rigenerazione urbana è riscontrabile nella recente pubblicazione del CRESME, commissionata dalla Camera dei Deputati e intitolata “Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti” (documenti.camera.it). Partendo da dati IFEL/ ANCI, lo studio del CRESME riporta l’ammontare totale di risorse del PNRR relative ad investimenti che vedono Comuni e/o Città Metropolitane come attuatori: questa cifra è stimata attorno ad € 53,82 mld. Si può concludere, dunque, che **la rigenerazione urbana (M5C2) incide sul totale della spesa ricadente sugli enti beneficiari, Comuni in testa, per circa il 21%**.

4. Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

Analizzando nel dettaglio la Missione 5 Componente 2, si può notare che l'ambito di intervento su rigenerazione urbana e housing sociale è articolato su cinque misure di investimento.

Di seguito, è proposta un'analisi rispetto alla presenza di progettualità relative all'erogazione di servizi che rispondano ai bisogni sociali del territorio, all'interno di ciascuna delle cinque misure di investimento.

1. La prima misura, intitolata "Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale", riguarda:
 - manutenzione per il riutilizzo e la rifunionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza;
 - miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive;
 - interventi per la mobilità sostenibile.
2. La seconda misura riguarda i "Piani Urbani Integrati" (PUI) e prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore.
3. La terza misura insiste sui PUI e riguarda il "Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura", attraverso il recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori di questo settore.
4. La quarta misura chiude il trio di investimenti riconducibili ai PUI e riguarda il "Fondo di fondi della BEI", nell'ambito del quale si prevede la costituzione di un Fondo Tematico a supporto di progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall'emergenza della pandemia di Covid-19.

4. Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

5. Infine, la quinta ed ultima misura prevede il “Programma innovativo della qualità dell’abitare” (**PINQuA**), che si articola in due linee di interventi, da realizzare senza consumo di nuovo suolo:

- riqualificazione e aumento dell’housing sociale, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l’inclusione e il benessere urbano;
- interventi sull’edilizia residenziale pubblica ad alto impatto strategico sul territorio nazionale.

Si può dunque concludere che i **riferimenti alla progettazione di servizi ad impatto sociale** sono riscontrabili, almeno parzialmente, in tre delle misure relative all’ambito di intervento sulla rigenerazione urbana e l’housing sociale, per un ammontare totale allocato di **circa € 8,6 mld**, ovvero circa il **4% delle risorse del PNRR** (si veda la Tabella 4.3).

Tabella 4.3 **Le misure relative all’ambito di intervento “Rigenerazione urbana e housing sociale”, all’interno della M5C2, le relative dotazioni finanziarie e la presenza di progettualità legate a servizi ad impatto sociale**

Misure relative all’ambito di intervento “Rigenerazione urbana e housing sociale”, all’interno della Missione 5 Componente 2	€ mld	Progettualità legate a servizi ad impatto sociale
Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3,30	✓
Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati	2,49	✓
Investimento 2.2.a: Piani Urbani Integrati - Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	0,20	✗
Investimento 2.2.b: Piani Urbani Integrati - Fondo di fondi della BEI	0,27	✗
Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell’abitare	2,8	✓

(fonte: italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf)

4. Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

Le analisi esposte in questo capitolo, relative alle allocazioni finanziarie in relazione ai progetti rientranti nel PNRR, consentono di trarre alcune conclusioni in relazione tanto alla quantità delle risorse disponibili, quanto alla qualità delle scelte di spesa adottate:

- la dotazione finanziaria complessiva del PNRR (RRF + Fondo Complementare) appare quantitativamente adeguata all'implementazione di un piano di sviluppo al contempo realistico ed ambizioso, che consenta al sistema Paese di raggiungere i propri obiettivi in termini di competitività sostenibile in tema ambientale e sociale;
- la scelta delle Missioni e delle relative Componenti risulta coerente con le principali priorità di ammodernamento dell'apparato economico-produttivo italiano, efficientamento della Pubblica Amministrazione, preservazione dell'ecosistema, e predisposizione di un'efficace rete di sostegno per le fragilità sociali diffuse;
- la distribuzione delle risorse disponibili appare eccessivamente sbilanciata verso la costruzione e il recupero infrastrutturale, trascurando la dimensione più socioculturale della rigenerazione urbana, ovvero la co-progettazione ed implementazione di servizi che dotino di funzioni e di senso le infrastrutture materiali.

Quali modelli di PPP a supporto della gestione dei servizi?

Come abbiamo avuto modo di analizzare, in una prospettiva di *new public management*, già a partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso si è consolidata una modalità di collaborazione tra pubblico e privato mediante la condivisione di rischi, costi e benefici. Muovendosi in un'ottica di sussidiarietà, il privato ha trovato un nuovo ruolo nello strumento del partenariato pubblico-privato che trova il suo fondamento nella suddivisione razionale delle funzioni degli attori chiave: lo Stato, non più produttore di beni e servizi, diviene l'ente decisore, identificando a monte quale servizio garantire, a quale prezzo, a quale livello qualitativo, a quale soggetto fornirà concretamente il bene o il servizio attraverso la procedura del bando di gara e la relativa aggiudicazione, controllando in via generale il corretto funzionamento dell'erogazione del servizio stesso.

La portata innovativa dell'istituto del partenariato risiede proprio nell'aver raccolto sotto un unico ombrello una serie di istituti, conferendo una sistematicità d'insieme, sebbene né a livello europeo né a livello nazionale se ne possa trovare una disciplina compiuta.

Nei seguenti capitoli, verranno illustrati dei modelli di collaborazione tra pubblico e privati. Alcuni di questi rientrano tra gli istituti ricompresi nella normativa, nello specifico il *project financing*. Altri, pur non essendo riconducibili ad essa, presentano le caratteristiche sopra-ricordate di suddivisione di ruoli, risorse materiali e immateriali, nonché del rischio, ossia la co-programmazione e la co-progettazione, o modalità di remunerazione dell'investimento, ossia il *pay by results*. Le potenzialità e le criticità di tali strumenti saranno inoltre approfondite grazie all'esame di casi studio in ambito di rigenerazione urbana utili per comprenderne l'applicazione.

5.1 **Project financing**

Cos'è il project financing

La finanza di progetto o *project financing* (nel prosieguo verranno utilizzate entrambe le forme come equivalenti), una delle principali manifestazioni del partenariato pubblico-privato, è un modello contrattuale sviluppatosi nel sistema anglo-americano considerato, nella pratica del commercio internazionale, uno strumento utile per la realizzazione delle grandi opere.

Nata in Gran Bretagna negli anni Settanta del XX secolo per rispondere all'esigenza di contenere il debito pubblico mantenendo inalterata l'efficienza nell'erogazione dei servizi, questa tecnica di finanziamento si è rapidamente diffusa perché in grado di superare le problematiche connesse al rischio di insolvenza dei costruttori e il reperimento dei capitali necessari per i costi di costruzione delle opere, non sostenibili da un unico soggetto privato o da una pubblica amministrazione.

Questo istituto non è solo una **tecnica di finanziamento**, ma anche una tecnica di **progettazione** e programmazione di opere e servizi, incentrata sulla previsione della **capacità del progetto di produrre flussi di cassa per la remunerazione del capitale investito e per il rimborso del finanziamento ricevuto**, attirando per questo l'interesse del settore pubblico perché si presenta come alternativo modello di fattibilità economica per la realizzazione, la gestione e il finanziamento di progetti complessi, soprattutto nello sfondo della crisi della finanza pubblica.

Ciò che rende questo strumento particolarmente interessante è il suo sistema di **ripartizione del rischio**, che consente alla pubblica amministrazione di realizzare servizi rivolti ai cittadini, contemperando la duplice esigenza di a) ridurre l'esborso finanziario e b) migliorare l'efficacia nella realizzazione e gestione di opere pubbliche. In questo preciso punto convergono sia gli interessi del pubblico (la realizzazione dell'opera/servizio minimizzando i costi di realizzazione) che quelli del privato (il ritorno economico), rendendo il *project financing* l'espressione di quella cultura che fonda la sua *ratio* nella collaborazione tra pubblico e privato in contesti economico-finanziari deficitari.

Da un **punto di vista economico**, il *project financing* è un'operazione di finanziamento di un progetto; i fondi per il rimborso degli investimenti effettuati dal privato derivano dal flusso di cassa e dagli utili dell'attività economica generati dalla realizzazione ed eventuale gestione del progetto, mentre la garanzia collaterale del prestito è fornita dal patrimonio dell'impresa finanziata.

È questo che rende l'istituto così appetibile: **il progetto è in grado di generare flussi di cassa sufficienti a ripagare i costi operativi dell'impresa e a reintegrare il finanziamento**. Ne deriva che gli investitori si focalizzano sul progetto e non sull'impresa che dovrà realizzarlo: per questo si parla di “finanza-di-progetto”.

In quest'ottica, la valutazione di questo investimento è completamente differente dalle tradizionali valutazioni finanziarie (che si fondano sulla solidità economico-finanziaria dell'impresa alla quale devono essere concessi i finanziamenti, sull'esperienza da questa maturata nel proprio settore e garanzie di serietà che la stessa può fornire), richiedendo anche un focus sulle prospettive reddituali che il progetto offre sulla base di studi di fattibilità e la loro proiezione a medio-lungo termine (ANAC, Atto di Regolazione n. 34/2000 del 18 luglio 2000).

La disciplina in Italia

Nell'attuale impostazione normativa, il **Codice Contratti dedica gli art. 183-186** all'istituto; tuttavia, il *project financing* si presenta come una delle modalità applicative del PPP (soprattutto per la ripartizione del rischio) per la realizzazione di opere infrastrutturali pubbliche e di pubblica utilità, e per questo è riconducibile alla disciplina del partenariato²⁰.

Secondo l'art. 183 del Codice, le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare una concessione per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, inseriti negli strumenti di programmazione formalmente approvati, ponendo a base di gara il **progetto di fattibilità**, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

Per effettuare un'operazione di *project financing* è necessario che l'opera sia, almeno potenzialmente, **redditizia**. Un'operazione di finanza di progetto è caratterizzata dalla sua intrinseca e potenziale attitudine all'autofinanziamento, criterio che - come visto - consente di classificare le opere pubbliche in “calde”, “fredde” e “tiepide”²¹.

Non essendo un contratto tipico (cioè regolamentato dall'intervento del legislatore), il modello contrattuale del *project financing* è oggetto di “**standardizzazione**” attraverso la “schematizzazione” degli elementi principali del contratto, per garantire la corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti e, soprattutto, un'adeguata allocazione dei rischi.

²⁰ I requisiti del PPP risultano essenziali per la ricostruzione della disciplina “sostanziale” della finanza di progetto (incentrata in particolare sulla ripartizione del rischio); la disposizione dell'art. 180 si chiude con una formula aperta e generale, includendo “*qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti*”, dimostrando di cogliere come il partenariato, in ragione del suo profilo dinamico, sia di per sé compatibile con possibili nuovi modelli relazionali elaborati per rispondere alle specifiche esigenze di operatori e pubbliche amministrazioni.

²¹ Per comodità: sono calde, le opere che hanno la capacità di autofinanziarsi in misura integrale; tiepide, le opere che sono in grado di autofinanziarsi solo parzialmente e che, pertanto, rendono necessario un contributo pubblico; fredde, le opere che non hanno la capacità di autofinanziarsi neppure in parte, rendendosi indispensabile, di conseguenza, un intervento pubblico.

La disciplina attuale prevede diverse procedure:

1. **Ad iniziativa pubblica o a gara unica** per la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità “inseriti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall’amministrazione aggiudicatrice” (art. 183 Codice Contratti).

Le imprese partecipanti dovranno presentare:

- un “progetto definitivo”;
- un “piano economico finanziario assicurato da un istituto di credito”;
- una “bozza di convenzione”;
- la descrizione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

L’amministrazione dovrà poi selezionare la miglior offerta, tramite la redazione di una graduatoria, che renderà il soggetto collocato al primo posto “promotore”. A questo punto si apre un sub-procedimento di approvazione del progetto definitivo.

2. **Ad iniziativa privata o a doppia gara** (art. 183, co. 15 Codice Contratti): i privati hanno la facoltà di presentare all’amministrazione alcune proposte per la realizzazione in concessione di opere non presenti negli strumenti di programmazione approvati.

La richiesta del soggetto proponente dovrà prevedere:

- un “progetto di fattibilità”;
- un “piano economico finanziario” asseverato;
- una “bozza di convenzione”.

Tale documentazione consente una prima valutazione della fattibilità tecnica e giuridica e delle prospettive di redditività dell’intervento, verificando la capacità del progetto di generare risorse idonee a rimborsare gli investimenti effettuati.

Entro il termine perentorio di 3 mesi, l’amministrazione è chiamata ad esaminare la proposta per decidere se inserirla o meno nel programma, richiedendo - se necessario - che vengano apportate le modifiche per la sua approvazione. Una volta approvato, il progetto è posto a base di gara e l’amministrazione può richiedere ai concorrenti di apportare ulteriori varianti. In questo caso, il promotore può esercitare un diritto di prelazione qualora non risulti aggiudicatario, ma dovrà impegnarsi ad eseguire le prestazioni contrattuali alle stesse condizioni offerte dall’aggiudicatario originario che, in questo caso, potrà richiedere al promotore le spese sostenute per la predisposizione dell’offerta²².

²² L’introduzione del diritto di prelazione pone il problema della sua compatibilità con il principio di concorrenza garantito a livello comunitario, poiché agevola un soggetto rispetto ad altri concorrenti; tuttavia si deve osservare che la prelazione viene attribuita comunque a seguito di una procedura di selezione oggettiva e trasparente per cui il principio della concorrenzialità sembra essere adeguatamente tutelato. Tuttavia, il vero rischio è sulla qualità dei progetti presentati poiché il competitore, consapevole dell’eventualità di non aggiudicarsi la gara, difficilmente presenterà il progetto migliore che potrebbe essere sfruttato da un altro concorrente.

Nella finanza di progetto si realizza il *ring fence*, ossia l'**isolamento reciproco tra rischi e responsabilità che fanno capo al progetto e quelli che fanno capo agli sponsor** (Carrière, Gambaro e Andreoli, 1999), attraverso la costituzione di una società di progetto a cui è conferito il capitale di rischio da parte degli altri soci, terzi finanziatori o contributi pubblici.

L'aspetto innovativo dell'istituto sta proprio nella logica del finanziamento: si passa da una prospettiva statica, in cui è centrale il soggetto finanziato, la sua capacità patrimoniale e le garanzie di recupero dell'investimento erogato (corporate finance), ad una **prospettiva dinamica**, nella quale il finanziamento viene erogato sulla base della valutazione dell'iniziativa da finanziare, in funzione dell'**analisi della redditività**, dei **flussi di cassa** e degli **utili** che è in grado di generare, garanzie sia per il rimborso del finanziamento sia per la remunerazione del capitale di rischio (Nuzzi e Fabozzi, 1998).

Il rischio si trasferisce dal soggetto titolare del progetto al progetto stesso, idoneo ad attrarre finanziatori, posto che il soggetto promotore, da solo, non può garantire il finanziamento; ai soggetti finanziatori è riconosciuto il diritto di *step in*, cioè di assumere il controllo del progetto o della sua gestione nel caso di crisi del promotore. Questa **ripartizione del rischio** rende il modello appetibile per la pubblica amministrazione, che può realizzare servizi rivolti ai cittadini riducendo l'esborso finanziario. Il calcolo previsionale dei flussi di cassa attesi dalla gestione del progetto costituisce, dunque, un nodo centrale della fase di ideazione e dell'analisi di fattibilità tecnica ed economica dell'opera che, per queste caratteristiche, deve essere *self-liquidating*, capace cioè di assicurare la restituzione del finanziamento concesso attraverso i proventi che derivano dalla vendita al pubblico di beni o servizi.

I soggetti coinvolti

Nel *project financing* vengono coinvolti numerosi soggetti che sono parti, a diverso titolo, di singoli frammenti negoziali all'interno di un più ampio schema contrattuale complessivamente caratterizzato da una "communautés d'intérêts".

In una tipica operazione ci sono due o più **promotori** (detti anche **sponsor**) che sviluppano l'idea dell'investimento nei suoi elementi e ne analizzano la fattibilità e interloquiscono con il soggetto pubblico che, individuati gli interventi qualificabili come "socialmente rilevanti", apre un **bando di gara** cui imprenditori e società partecipano in vista dell'aggiudicazione del relativo affidamento. Una volta decisa la realizzazione del progetto, costituiranno una società veicolo (**Special Purpose Vehicle**, c.d. SPV, o project company), che ha ad oggetto la realizzazione e la gestione dell'intervento ed è preposta alla raccolta di mezzi finanziari necessari per l'esecuzione dell'opera pubblica e per la gestione del servizio. In questa società viene conferito il capitale di rischio proveniente da terzi finanziatori ovvero dagli stessi promotori divenuti soci o, anche, da parte della pubblica amministrazione sotto forma di contributi pubblici. Una volta avvenuta l'aggiudicazione, la società di progetto costituita, diviene concessionaria a titolo originario e l'elemento cardine del *project financing* potendo realizzare il *ring fence*, che consente la ponderazione sulla validità del progetto e sulla sua idoneità a remunerare il capitale investito.

I **finanziatori** sono coloro che forniscono alla SPV il capitale necessario per la realizzazione dell'opera. Spesso riuniti in un pool composto da istituzioni creditizie, bancarie e assicurative, i finanziatori svolgono un ruolo diverso da quello rivestito in una ordinaria operazione basata sul modello *corporate*: sono titolari di poteri di ingerenza nei frammenti negoziali di cui non sono strettamente parti, poteri che si correlano alla diretta partecipazione dei finanziatori al rischio d'impresa, dipendendo la restituzione del finanziamento dal buon esito del progetto.

A finanziamento ricevuto e a progetto approvato, entrano in gioco, dal punto di vista operativo, **altri soggetti protagonisti** della fase realizzativa:

- i **general contractors**, coloro che si aggiudicano i contratti di esecuzione dei lavori e di forniture di beni e servizi;
- i **gestori dell'opera stessa**;
- i **garanti**, che forniscono garanzie di copertura delle differenti categorie di rischio che caratterizzano il *project financing*;
- **gli utenti** che, attraverso l'acquisto dei beni o servizi prodotti, assicurano il cash flow e dai quali, dunque, dipende la redditività del progetto.

Alcuni elementi di criticità

Il tratto distintivo dell'istituto, come abbiamo avuto modo di evidenziare, risiede nella possibilità di realizzare opere pubbliche o di pubblica utilità utilizzando capitali alternativi a quelli pubblici.

Tuttavia, nella prassi operativa, si riscontrano contratti nei quali l'intervento pubblico supera anche la metà del valore dell'opera, evidenziando, di fatto, un **uso improprio del contratto**, anche in relazione ai parametri stabiliti in sede comunitaria in relazione al PPP (Corte dei Conti, Delibera n. 15/2010)²³. In questo caso, se l'apporto pubblico è superiore alla metà del valore dell'opera, i contratti posti in essere non possono più considerarsi riconducibili alla fattispecie tipizzata dal legislatore, finendo per avere il solo nome del *project financing*, ma natura giuridica del tutto diversa, svilendo la funzione del *project financing*, che non può ridursi esclusivamente ad una tecnica di finanziamento delle opere pubbliche, ma deve anche consentire il trasferimento in capo ai privati, quantomeno in parte, dei rischi relativi al buon esito del progetto (Corte dei Conti, Delibera n. 5/2012).

²³ L'utilizzo improprio dei contratti di PPP – e nello specifico di finanza di progetto – è stato anche oggetto di un comunicato del Presidente dell'ANAC del 14 settembre 2016, ove si legge che “un utilizzo improprio dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP), in particolare della finanza di progetto, soprattutto da parte degli enti locali che adotterebbero lo schema concessorio – pur non ricorrendone i presupposti – per i vantaggi della relativa disciplina giuridica (elusione del “patto di stabilità”; traslazione nel futuro dell'onere finanziario dell'operazione) [...]. A tal fine si rileva che un contratto di appalto si distingue da quello di concessione proprio per la ripartizione del rischio economico-finanziario tra concedente e concessionario, con allocazione di quest'ultimo principalmente a carico del privato, posto che, ai fini della corretta qualificazione giuridica, il contratto di concessione differisce dall'appalto perché il concessionario, a differenza dell'appaltatore, assume su di sé il rischio di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e a coprire i costi sostenuti per erogare i servizi oggetto del contratto in condizioni operative normali [art. 5 della direttiva 2014/23/UE mutuata nell'odierno art. 3, lett. uu) del D.lgs. 50/2016]”.

L'uso improprio dello strumento potrebbe avere anche dei risvolti sul bilancio dell'amministrazione; perché l'importo riferito all'opera non sia incluso tra le voci in bilancio è necessario che:

- **l'opera stessa sia realizzata effettivamente con capitali privati** (Corte dei Conti, Deliberazioni nn. 1003/2013/PRSE e 405/2012/PAR);
- **il soggetto privato assuma il rischio di costruzione ed almeno un altro tra rischio di disponibilità o di domanda.**

Se queste due condizioni non si verificano, le operazioni dovranno essere considerate “*on balance*” (Eurostat, 2004).

Il caso di Stadera a Milano

Stadera è un quartiere popolare storico di Milano dove si trovano quattro palazzine a corte chiusa, note come le Quattro corti. Nell'ambito del Programma di Recupero Urbano del 1999, **l'Azienda Lombarda di Edilizia Residenziale (ALER)** avvia una **sperimentazione** concedendo a soggetti del privato sociale due immobili delle Quattro corti. L'accordo pubblico-privato prevede che Stadera è un quartiere popolare storico di Milano dove si trovano quattro palazzine a corte chiusa, note come le Quattro corti. Nell'ambito del Programma di Recupero Urbano del 1999, l'Azienda Lombarda di Edilizia Residenziale (ALER) avvia una sperimentazione concedendo a soggetti del privato sociale due immobili quest'ultimo si occupi della ristrutturazione e della gestione dell'immobile per un tempo prestabilito e lo riconsegna all'ente pubblico, che ne mantiene la proprietà, allo scadere della concessione. Il progetto Quattro Corti risponde a questa politica di risanamento e tutela del patrimonio pubblico: la proprietà delle due corti rimane pubblica, mentre l'adeguamento degli edifici è a carico dei soggetti attuatori, che ne ottengono la gestione per 25 anni.

In seguito ad un'opera di ristrutturazione, possibile grazie a finanziamenti esterni, le cooperative Dar=casa e La Famiglia/Solidarnosc, che hanno in concessione gli alloggi fino al 2029, forniscono soluzioni abitative a 97 nuclei familiari sprovvisti di alloggio di proprietà e con un reddito che non consente loro di accedere al libero mercato.

Questo è un chiaro esempio in cui la collaborazione tra pubblico e privato ha reso possibile una buona pratica di rigenerazione dell'edilizia pubblica che, grazie all'utilizzo di risorse e know how del privato sociale, ha permesso la valorizzazione e non l'abbandono e dismissione del patrimonio pubblico.

Quattro corti di Stadera (Milano)²⁴

Germania

ALER (Azienda Lombarda Edilizia Residenziale) in collaborazione con **Regione Lombardia** che ha promosso la gestione del patrimonio pubblico attraverso nuove modalità con il coinvolgimento di attori privati.

Promotore

Comune di Milano

Attuatori

Dar=casa, cooperativa d'abitazione a proprietà indivisa nata nel 1991.

La Famiglia (oggi **Solidarnosc**), cooperativa sociale di stampo cattolico nata ad hoc per il progetto delle Quattro corti, promossa da Caritas Ambrosiana, Pastorale del Lavoro, Fondazione San Carlo, Confcooperative-Federabitazione, ACLI milanesi e CISL.

Progetto

Realizzazione di alloggi a locazione convenzionata da assegnare a

- giovani coppie,
- assegnatari ALER in decadenza per superamento della soglia di reddito ammissibile per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata,
- cittadini extracomunitari dotati di regolare permesso di soggiorno,
- soggetti residenti in altre città con necessità di lavorare a Milano,
- singles con o senza prole,
- addetti alle forze dell'ordine.

Via Palmieri, 22 (in comodato a Dar=casa): 2.401 mq per la realizzazione di 49 alloggi.

Via Barilli, 19 (in comodato a La Famiglia/Solidarnosc): 2.648 mq per la realizzazione di 49 alloggi.

Su tutti gli alloggi delle **Quattro corti**, indipendentemente dal fatto che siano gestiti da ALER o dalle cooperative, viene applicato il canone di locazione determinato nell'accordo locale del Comune di Milano.

In aggiunta al canone, gli inquilini devono corrispondere le spese di gestione, amministrazione e servizi comuni del fabbricato all'amministratore dello stesso; per il riscaldamento è prevista una quota mensile per appartamento, che copre il costo fisso del funzionamento della caldaia, a cui si somma il corrispettivo del consumo individuale di ciascun nucleo.

²⁴ Per la redazione di questa tabella ci si è riferiti a Tagliaferri (2019) e ai contenuti presenti sul sito <https://www.cclcerchicasa.it/case-da-raccontare/4-corti-di-stadera/>.

Risorse a disposizione

Il luogo: dal problema alla soluzione

Spese di progetto (ALER): 170.000.000 lire (circa 87.000 €).

Investimento iniziale di Dar=casa € 2 mln ca.

Fondazione Cariplo: primo finanziamento di € 387.000 ca.

Fondazione Cariplo: secondo finanziamento di € 250.000 ca.

Banca di credito cooperativo di Sesto San Giovanni: un mutuo di 15 anni per € 650.000, garantito dall'ipoteca sull'immobile prestata da ALER.

Depositi sociali per oltre € 500.000

Donazione della Chiesa Valdese

Investimento iniziale di La Famiglia/Solidarnosc € 2 mln ca.

Fondazione Cariplo: finanziamento di € 500.000

Solidarnosc: finanziamento infruttifero (equity) per € 500.000

Banco BPM: mutuo di 15 anni per 1 mln €

Il quartiere Stadera fu costruito tra il 1927 e il 1929 dall'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) per mano della Cooperativa Lavoranti e Muratori di Milano.²⁵ Nel secondo dopoguerra, il quartiere divenne meta dei lavoratori provenienti dalle aree più povere del Mezzogiorno che cercavano lavoro a Milano. Da quel momento, gli abitanti cominciarono a tessere legami grazie al diffondersi di sezioni di partito e circoli culturali. Negli anni seguenti, le trasformazioni dei processi produttivi e la nascita di nuove forme dell'economia provocarono uno sfaldamento del tessuto sociale, con un aumento significativo della criminalità: già all'inizio degli anni Ottanta, le organizzazioni malavitose riconobbero nella gestione delle occupazioni abusive un'occasione di facile guadagno, in un tessuto socialmente debole, in situazione di marginalità e con bisogni economici molto alti. I numerosi alloggi della Baia, non adeguati da un punto di vista igienico-sanitario, non potevano più essere assegnati, diventando oggetto di occupazione e consolidando il degrado fino ad un'inchiesta condotta dal Corriere della Sera sui quartieri popolari milanesi (1991),²⁶ che accese i riflettori e riattivò il Comune di Milano che insieme alla Prefettura e IACP studiò il modo più opportuno per avviare il processo di risanamento sociale del quartiere.²⁷

Nel 1996, la legge regionale n.13 trasforma lo IACP in Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER). Nel 1999, dopo aver preso atto delle condizioni di disagio del territorio nonostante la manutenzione avvenuta negli anni precedenti, viene elaborato il "Piano di Recupero Urbano - PRU" per il quartiere Stadera.

²⁵ Originariamente lo IACP denominò il comparto residenziale "Quartiere XXVIII Ottobre", in omaggio alla marcia fascista su Roma, ma i suoi abitanti, la maggior parte dei quali iscritta al Partito Comunista, rifiutarono questo nome e lo ribattezzarono "Baia del re" ed è ancora questo il nome con cui il quartiere è conosciuto ed indicato, nonostante nel Dopoguerra lo IACP lo rinominò "Stadera".

²⁶ Dall'Archivio del Corriere della Sera, si vedano: articolo dell'8 maggio 1991 "Pulizia nella casbah Stadera. Mega piano da cento miliardi"; articolo del 12 sett 1991: "Si è concluso lo sgombero cominciato l'altra mattina al quartiere Stadera. Presa la piccola casbah"; articolo del 18 settembre 1991 "Primi interventi antidegrado. Alloggi e caserme in periferia".

²⁷ Nel 1991 lo IACP pubblica "Recuperare a Milano. Proposta di intervento per la riqualificazione di alcuni quartieri 'storici' dell'Istituto Autonomo Case Popolari"; nel 1993 pubblica il Libro bianco con analisi e proposte per il recupero di quartieri storici di Milano e nel 1994 viene elaborata la prima bozza del progetto "Baia del Re" con l'obiettivo di far rinascere un circolo associativo nel quartiere partendo da volontari già attivi in collaborazione con le istituzioni.

Composizione del partenariato e modalità di attivazione

Elemento centrale del Piano di recupero è l'intervento edilizio, possibile preliminarmente grazie ai finanziamenti ERP (edilizia residenziale pubblica) ai sensi della D.G.R. VI/37692 del 24 luglio 1998. Nel PRU, con riferimento al comparto ERP, viene previsto un quadro di iniziative sperimentando anche l'apporto di operatori privati nella gestione del patrimonio, che si facciano carico dei costi di ristrutturazione in cambio dell'usufrutto in comodato di porzioni immobiliari.

Il PRU è un progetto ambizioso, con numerose iniziative, anche innovative, come l'iniziativa 3 (meglio conosciuta come "Quattro Corti") che riguarda il risanamento e la gestione degli immobili residenziali ALER con l'obiettivo di rispondere al bisogno abitativo di chi non ha i prerequisiti necessari per presentare domanda per un alloggio popolare, ma nemmeno le possibilità di accedere al libero mercato.

L'iniziativa è innovativa perché:

- differenzia l'offerta abitativa all'interno del quartiere, introducendo appartamenti in locazione a canone concordato, destinati a soggetti con possibilità economiche maggiori rispetto a chi può accedere a un alloggio popolare;
- la ristrutturazione e la gestione di due palazzine viene affidata a dei soggetti privati, pur mantenendo la proprietà pubblica dell'immobile.

In seguito alla presentazione del PRU, Regione Lombardia avvia una serie di incontri con i sindacati degli inquilini e alcuni attori privati (imprenditori, costruttori, cooperative di abitanti) per valutare una possibile collaborazione. A fronte del disinteresse dei soggetti privati for profit che non vedevano margini di profitto, i soggetti del privato sociale si mostrano interessati a proseguire le interlocuzioni per stabilire le modalità di collaborazione e partecipazione. Questi soggetti partecipano tramite **l'Agenzia Lombarda per il rilancio dell'affitto**, che riunisce le tre centrali cooperative (AGCI, ALCAB e Federabitazione) e i tre sindacati degli inquilini (Sicet, Sunia e Uniat), costituita nel novembre 1999 per promuovere la locazione e fronteggiare la contrazione dell'offerta di case in affitto e rappresentare i soggetti del terzo settore interessati all'iniziativa delle Quattro corti ai tavoli di discussione con ALER e Regione Lombardia.

ALCAB e Federabitazione (associazioni di rappresentanza delle cooperative di abitazione aderenti a Legacoop e Confcooperative) premono affinché l'Agenzia Lombarda per il rilancio dell'affitto riconosca le cooperative Dar=casa e La Famiglia come soggetti a cui affidare le due corti indicate dal PRU.

Nell'aprile del 2000, Dar=casa e La Famiglia vengono designati come soggetti privati attuatori del progetto di recupero delle Quattro corti.

Dopo un processo di negoziazione tra Regione Lombardia, ALER e Agenzia Lombarda per il rilancio dell'affitto, viene raggiunto un accordo formalizzato nella Convenzione quadro del 13 luglio 2001, in seguito alla quale

ALER si impegna a:

- coordinare la progettazione e l'intervento costruttivo degli alloggi da destinare a locazione convenzionata;
- ristrutturare e gestire le corti di Via Barilli 21 e via Palmieri 18 con risorse proprie, affidando in comodato le altre due palazzine all'Agenzia Lombarda per il rilancio dell'affitto, soggetto che in questa sede rappresenta le due cooperative;
- prestare garanzia, quale terzo datore, sugli immobili dati in comodato.

Le **Cooperative** si impegnano a:

- ristrutturare e gestire gli immobili ricevuti in comodato con risorse proprie;
- procedere con il ri-accatastamento, sostenere gli oneri e le tassazioni, le spese generali;
- mantenere gli immobili per tutta la durata del comodato;
- riconoscere a ALER le spese di progetto;
- versare, a partire dal sesto anno di esercizio, il 5% dell'importo lordo degli affitti dei soci a ALER.

In seguito, le cooperative faranno richiesta che questa quota venga versata su un fondo specifico e investita nelle attività sociali svolte all'interno delle Quattro corti, accolta da ALER. Grazie a questa rimodulazione della Convenzione, è possibile evitare la demolizione degli ex-lavatoi, 3 piccoli edifici monopiano posti nell'area comune alle Quattro corti, reinvestire nella manutenzione straordinaria e implementare attività di sfondo sociale.

L'Agenzia Lombarda per il rilancio dell'affitto si impegna a:

- redigere un dettagliato piano finanziario per la Regione Lombardia e ALER;
- stipulare anche tramite i soggetti attuatori dell'intervento la fidejussione bancaria a favore di ALER, a copertura della garanzia ipotecaria concessa da ALER come terzo datore sui due immobili dati in comodato;
- presentare, entro 3 giorni successivi alla data del pagamento, la documentazione relativa all'avvenuto versamento per ciascuna rata del mutuo bancario, per consentire ad ALER di escutere la fidejussione in caso di mancato pagamento.

Per efficientare il coordinamento tra ALER e cooperative, vengono redatti un regolamento tecnico e un regolamento supercondominiale sia per la ristrutturazione che per la gestione delle Quattro corti.

Il 1° agosto 2002, ALER concede in comodato per 25 anni:

- la corte di via Barilli 17 alla cooperativa La Famiglia;
- la corte di via Palmieri 22 a Dar=casa.

La cooperativa La Famiglia affida l'appalto per i lavori delle due palazzine all'impresa Redilcom.

Composizione del partenariato e modalità di attivazione

Nel modello di Stadera possono essere individuati alcuni fattori abilitanti e ostacolanti che ne consentono, se debitamente contestualizzati, la replicabilità. In generale, il modello può essere considerato di successo non solo per l'attivazione della collaborazione tra pubblico e privato che ha permesso sia la riqualificazione che la rigenerazione del quartiere, ma anche perché intorno a questa esperienza sono gemmate altre realtà che, grazie ad una progettazione partecipata e ad una visione integrata del "sistema Stadera", hanno contribuito al successo di questo esperimento innovativo e stimolato la visione collettiva dell'abitare, restituendo senso di appartenenza al tessuto sociale.

È un progetto pionieristico che ha portato alla ribalta il tema del Social Housing e della gestione sociale ancora poco diffusi in Italia. Le cooperative coinvolte, inoltre, non si sono limitate a concentrarsi sui "soci" che abitano gli alloggi, ma hanno cercato connessioni e sinergie con il resto del quartiere per creare circuiti di contaminazione positiva e ridurre la condizione di forte disagio socioeconomico dell'area circostante.

Per la selezione degli inquilini, si attiva anche la cooperativa sociale **ABCittà**, specializzata nella progettazione partecipata che, grazie a un finanziamento dell'Ufficio Stranieri del Comune, collaborerà con le due cooperative e con ALER per l'inserimento dei nuovi abitanti nelle Quattro corti e nel quartiere, grazie al progetto "Abitare c/o". Nel 2005 vengono assegnati gli alloggi.

Nel 2013, due degli ex-lavatoi diventano lo Spazio A - "stanza in più" da mettere a disposizione degli inquilini delle Quattro corti - e lo Spazio B - spazio rivolto al quartiere in generale. Stimolati da questa occasione, all'interno di CCL nasce NoiCoop, cooperativa sociale di condominio nata per ascoltare i bisogni degli inquilini e promuovere socialità attraverso la cultura. Insieme a Dar=casa, tramite un concorso, lo Spazio B è affidato all'associazione culturale **Serpica Naro** che darà vita al **SerpicaLab** con corsi di cucito, mercatini e altre iniziative che richiamano gli abitanti del quartiere e non solo.

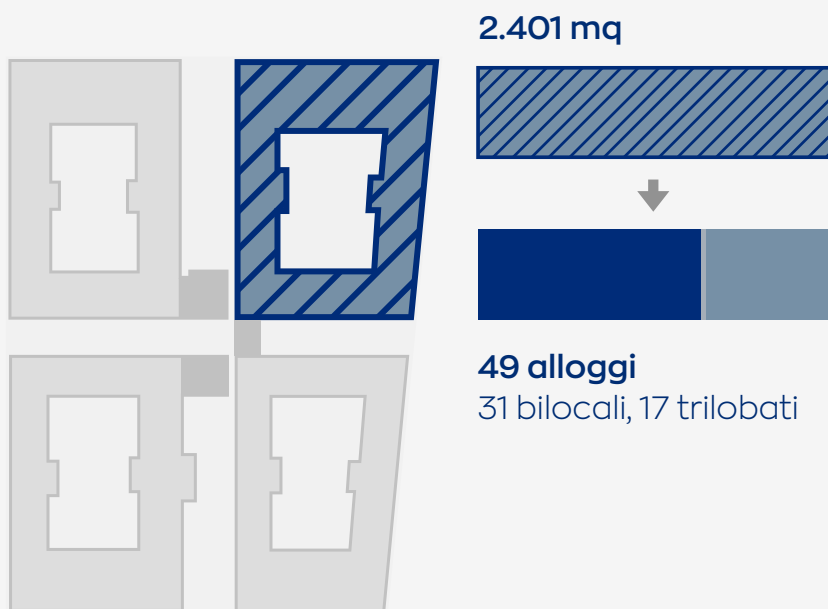
All'interno di CCL si struttura **SSA, Società cooperativa Servizi per l'Abitare** dedicata alle attività di amministrazione del condominio.

Si può affermare che **il primo fattore abilitante di questa esperienza risieda proprio nella volontà forte degli attori pubblici nel sostenere iniziative di collaborazione di così ampio respiro, in grado di cambiare il volto di interi quartieri, ragionando in termini di benessere collettivo.** Da questa visione collettiva, condivisa e partecipata, deriva un altro fattore abilitante: la capacità di attrarre **finanziamenti esterni a fondo perduto a copertura di parte dei costi che il privato sociale, in questo caso, ha dovuto sostenere.** Tuttavia, ritardi nella realizzazione delle opere o ritardi di natura amministrativa possono esporre il privato sociale a rischi importanti, come la perdita dell'accesso a quei finanziamenti, determinando una complessa situazione debitoria che potrebbe compromettere anche la vita stessa delle cooperative interessate. Non di poco conto è anche la solidità delle cooperative interessate, la grandezza, la solvibilità, la presenza di idonee garanzie patrimoniali da prestare l'ottenimento delle fidejussioni bancarie necessarie per ottenere i finanziamenti. Si tratta di elementi che devono essere tenuti in considerazione per valutare ex ante le probabilità di successo in itinere del progetto.

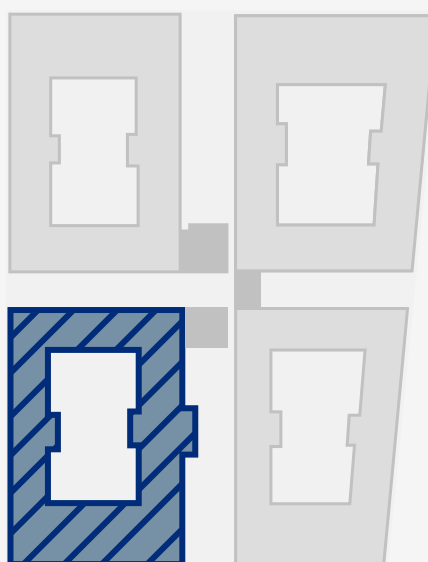
Figura 5.1.1 Rappresentazione grafica delle Quattro Corti

Dar=casa

Via Palmieri 22



49 alloggi
45 bilocali, 3 trilocali,
1 quadrilocale



La Famiglia/ Solidarnosc

Via Barrili 17

[tratta da Tagliaferri (2019) p. 75]

5.2 Co-programmazione e co-progettazione e il partenariato per l'innovazione

In questo paragrafo saranno analizzate innanzitutto due forme di amministrazione condivisa che, grazie alla loro capacità di messa a sistema di risorse, materiali e non, di soggetti pubblici e di Enti del Terzo Settore, seppur non normativamente ricomprese tra le forme di PPP possiamo considerare rientranti nella logica dei partenariati pubblici privati.

La co-progettazione è stata sperimentata nel caso studio di seguito riportato, riguardante il progetto Sassari In Centro del Comune di Sassari, finanziato attraverso il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA). Nell'ambito della stessa progettualità, è stato poi scelto di procedere con la selezione di contraenti attraverso la procedura del Partenariato per l'Innovazione, che per questo viene altresì presentato in quanto segue.

La co-programmazione e la co-progettazione

Dopo il *project financing*, un secondo set di strumenti rilevanti nel panorama nazionale che aiuta a mettere a sistema risorse e competenze del pubblico e del privato è senz'altro quello composto dalla co-programmazione e dalla co-progettazione, entrambe istituite dal cosiddetto Codice del Terzo Settore, o CTS (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, Art. 55).

Si tratta di modelli di amministrazione condivisa finalizzati ad operativizzare il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (Art. 118 della Costituzione). La sussidiarietà, infatti, prevede un rapporto qualitativamente peculiare tra la Pubblica Amministrazione e il Terzo Settore, improntato alla collaborazione tra questi due attori chiave che, partendo da obiettivi sociali comuni, condividono le proprie risorse materiali e immateriali al fine di svolgere attività di interesse generale (Art 5, CTS; si veda Appendice 4).

Questa caratteristica del rapporto tra P.A. e ETS è stata riconosciuta dalla sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale, aiutando a distinguere co-programmazione e co-progettazione dagli strumenti propri del Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 24 aprile 2016, n. 50). In particolare, queste si differenziano dall'affidamento di servizi a privati tramite appalto pubblico, basato più propriamente su logiche competitive e sullo scambio di servizi e corrispettivi tra soggetti privati e P.A., in cui per altro i ruoli e i rischi associati sono assai più rigidamente suddivisi (si veda Capitolo 3).

Tornando al Codice del Terzo Settore, questo è un testo chiave nel panorama nazionale in quanto ha inteso attuare un importante riordino e una revisione organica del settore, superando la precedente frammentazione legislativa e attuando i principi costituzionali di solidarietà, di uguaglianza sostanziale e della già richiamata sussidiarietà. In tal senso, il CTS ha innanzitutto istituito la categoria

normativa degli Enti del Terzo Settore, stabilendo per questi una disciplina promozionale e, al tempo stesso, una serie di obblighi ed oneri²⁸.

In secondo luogo, all'interno del Titolo VII ("Dei rapporti con gli enti pubblici") il CTS ha definito i rapporti tra pubbliche amministrazioni ed ETS, regolati attraverso degli istituti della co-programmazione e della co-progettazione (realizzabile anche attraverso accreditamento), utili a sostenere gli ETS proprio in ragione della loro utilità sociale e ad integrare la loro attività con quella della P.A.

Tali istituti danno attuazione ad alcuni **principi**, richiamati dall'art. 55 del CTS:

- sussidiarietà;
- cooperazione;
- efficacia, efficienza ed economicità;
- omogeneità;
- copertura finanziaria e patrimoniale;
- responsabilità ed unicità dell'amministrazione.

L'articolo 55 precisa, inoltre, che i procedimenti di co-programmazione e co-progettazione sono disciplinati da un lato dalla L. 241/1990 sul procedimento amministrativo, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, nonché di prevenzione dei conflitti di interesse, e dall'altro dalle eventuali leggi regionali o di settore, in particolare quelle relative alla programmazione sociale di zona.

Lo stesso art. 55 del CTS definisce poi i due istituti sopra menzionati come segue:

[comma] 2. 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.

[comma] 3. 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.

²⁸ All'art. 4 del d.lgs. n. 117/2017 (CTS) l'ente del Terzo settore è definito come "ente privato che, senza scopo di lucro, persegue finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale – fra quelle indicate all'art. 5 del Codice medesimo – in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi." Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n.72 del 31 marzo 2021, p.1.

Per quanto riguarda la co-programmazione, questa può essere vista come un'istruttoria condivisa e partecipata tra P.A. e ETS, realizzata per definire politiche e interventi di interesse generale²⁹. Infatti come ricordato nelle Linee guida ministeriali sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore (decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n.72 del 31 marzo 2021) la conoscenza dei bisogni del territorio da parte degli ETS e la loro capacità di intervento nel contesto locale possono al contempo arricchire la lettura delle necessità delle comunità e aumentare l'efficacia delle politiche definite con la P.A. La co-programmazione, inoltre, consente di integrare attività, competenze, risorse e spese di ETS e P.A. e di instaurare un rapporto di fiducia alla base della loro collaborazione.

Tabella 5.2.1

Fasi del procedimento di co-programmazione (si veda il decreto del Ministro LPS 72/2021)

1. Avvio del procedimento con atto del dirigente della P.A. nominato Responsabile del procedimento, anche su iniziativa degli ETS singoli o associati in ATS
2. Pubblicazione dell'avviso e di eventuali allegati
3. Svolgimento dell'istruttoria
4. Conclusione della procedura ad evidenza pubblica

²⁹ La Commissione Europea, nel Quality framework for Services of General Interest in Europe (COM 2011) 900, p. 3, definisce i SIEG quali attività economiche che producono risultati per il bene pubblico generale che non sarebbero forniti (o sarebbero forniti a condizioni diverse in termini di qualità, sicurezza, accessibilità, parità di trattamento o accesso universale) dal mercato senza intervento pubblico. Ciascuno stato membro definisce liberamente le attività di interesse generale e può dare attuazione a una diversa forma di organizzazione dei propri servizi ispirata dal principio di solidarietà e non di concorrenza (Direttiva 2006/123/CE; Direttiva appalti 2014/24/UE).

La **co-progettazione** di progetti o servizi di interesse generale è invece una forma di partenariato pubblico-privato che il CTS estende a tutte le tipologie di interventi, non solo a quelli innovativi e sperimentali³⁰, facendola diventare di fatto una **metodologia ordinaria** per attivare rapporti di collaborazione tra P.A. e ETS.

Come già richiamato in precedenza, questa modalità di definizione e realizzazione di attività per la risposta ai bisogni del territorio **non si configura come uno scambio utilitaristico**, ma piuttosto come una forma di **collaborazione tra pubblico e privato** basata sulla “convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale” (sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale).

In tal senso, l’istruttoria di co-progettazione si caratterizza per alcuni elementi:

- procedura di evidenza pubblica, competitiva o non competitiva, che non sfocia in un affidamento;
- un’assegnazione economica che non assume la forma di corrispettivo ma viene riconosciuta a titolo di rimborso e compensazione dei costi effettivamente sostenuti e documentabili;
- disponibilità del co-progettatore a fornire risorse anche non economiche (es. logistiche, strumentali, organizzative, professionali);
- possibilità di messa a disposizione da parte del co-progettatore di beni immobiliari, anche per uso parziale, previa stima del valore d’uso del bene (corrispondente a un’utilità economica indiretta per gli ETS partner).

Occorre sottolineare poi che non esistono un modello unico o dei contenuti tipizzabili di co-progettazione, poiché ciascun procedimento deve tener conto delle specifiche normative regionali e provinciali, di eventuali atti a contenuto generale o di indirizzo, dei regolamenti degli ETS, di eventuali co-programmazioni esistenti e degli strumenti di programmazione e pianificazione di settore.

Allo stesso tempo, le Linee guida ministeriali indicano delle fasi per la realizzazione di un procedimento della co-progettazione che ricalcano quelle dell’istruttoria di co-programmazione, e dei contenuti di massima per l’avviso pubblico e le convenzioni stipulate al termine del procedimento stesso (si veda Appendice 4).

³⁰ Come precedentemente previsto dal D.P.C.M. 30 marzo 2001, art. 7.

Infine, vale la pena riportare alcune modalità specifiche di implementazione della co-progettazione:

- con ETS identificati tramite accreditamento (art. 55, comma 4 CTS), una forma più snella di selezione (compensata tuttavia da controlli e monitoraggi più rigidi), che consente a tutti gli ETS che rispondono a determinati requisiti per la realizzazione delle attività di interesse generale di riferimento di essere inseriti in un Albo, tra cui sono preferibilmente i futuri beneficiari a selezionare l'ente implementatore;
- realizzazione dei tavoli di co-progettazione **con tutti gli ETS richiedenti** (prequalificati a rispondere all'avviso pubblico) **o solo con quelli selezionati** tramite valutazione delle proposte pervenute;
- co-progettazione chiusa (una tantum) o circolare (riattivabile per aggiornare il progetto o il servizio);
- co-progettazione ad iniziativa pubblica o di parte, ossia richiesta da ETS singoli o aggregati / aggregandi in ATS (ampliabili sotto determinate circostanze).

Alla luce di quanto descritto, è possibile evidenziare alcuni punti di forza e punti di debolezza dello strumento della co-progettazione:

Tabella 5.2.2

Co-progettazione	
Punti di forza:	Punti di debolezza:
<ul style="list-style-type: none"> ● inserimento della coprogettazione in uno scenario di sviluppo territoriale strategico e sussidiario ● esplicitazione della scelta strategica da parte della P.A. ● costruzione di strumenti coerenti con l'implementazione della strategia adottata dalla P.A. ● posizionamento preciso dei rapporti tra soggetto pubblico e privato sociale 	<ul style="list-style-type: none"> ● possibile scarsa propensione del terzo settore ad acquisire un approccio imprenditoriale rispetto ad un modello tradizionale ● culture amministrative e comportamenti consolidati, poco propensi al cambiamento ● processo oneroso dal punto di vista amministrativo e progettuale ● "esclusività" del procedimento, riservato unicamente agli ETS iscritti al RUNTS in una fase dell'applicazione della Riforma del Terzo Settore in cui ancora molti ETS non sono nelle condizioni di fare una scelta consapevole sul registrarsi o meno

Appare dunque evidente come, per essere realmente efficace nel rispondere in modo integrato ai bisogni del territorio, la co-progettazione debba essere intesa come una scelta strategica per promuovere una spinta trasformativa del welfare locale attraverso la sperimentazione di nuovi modelli di intervento, venendo quindi supportata dalla volontà politica, da competenze tecniche che consentano di strutturare al meglio il bando e il conseguente processo di ingaggio degli ETS e dall'intenzione di sviluppare i rapporti territoriali pubblico-terzo settore.

Il partenariato per l'innovazione

Il partenariato per l'innovazione³¹ è una **procedura innovativa di selezione** dell'operatore economico con cui stipulare il contratto. Si tratta di una **forma negoziale**³² di selezione, in cui l'aspirante contraente privato partecipa attivamente alla formazione del contenuto contrattuale. In questo specifico caso, la scelta di questa procedura è dettata dalla complessità tecnico-finanziaria del contratto, a causa della quale la stazione appaltante mostra difficoltà nell'individuazione di tutti gli aspetti dell'operazione.

Il partenariato per l'innovazione si inserisce nei cosiddetti **"appalti precommerciali"**³³, in quanto consente alla P.A. di sviluppare prodotti, servizi, lavori innovativi³⁴ non disponibili sul mercato e di acquistarli successivamente, senza bisogno di una procedura di gara distinta per tale acquisto. Ciò permette agli acquirenti pubblici di filtrare i rischi tecnologici delle attività di ricerca e sviluppo di potenziali soluzioni alternative prima di impegnarsi in appalti per la produzione commerciale su larga scala.

Strutturato in fasi negoziali successive che seguono il processo di ricerca e di innovazione, il partenariato per l'innovazione può comprendere la fabbricazione dei prodotti o la prestazione dei servizi o la realizzazione dei lavori, fissando obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e prevedendo il pagamento della remunerazione mediante congrue rate (co. 5). Un elemento importante è l' "addizionalità" di tali prodotti o servizi, ossia la necessità che questi non siano ad oggi sviluppabili e acquistabili ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.

³¹ Il partenariato per l'innovazione è previsto dall'art. 31 della Direttiva 2014/24/UE e recepito nel Codice Contratti all'art. 65.

³² Nel nostro ordinamento, i modi negoziali si distinguono dai cosiddetti modi meccanici, in cui rientrano l'asta pubblica e la licitazione privata, dove l'amministrazione predefinisce lo schema negoziale, lasciando in bianco solo il nome del contraente che, per tale ragione, non partecipa alla formazione del contenuto del contratto. In modo simile, nella Direttiva 2014/24/UE si distinguono forme flessibili di selezione, contrapposte a procedure rigide.

³³ Prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, la disciplina di questi appalti è stata oggetto di un comunicato da parte di ANAC (Comunicato del Presidente del 9 marzo 2016), che ne ha delineato la disciplina.

³⁴ E' la Direttiva stessa a definire il concetto di innovazione, inteso come: "(...) l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, ma non solo, i processi di produzione, di edificazione o di costruzione, un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne, tra l'altro allo scopo di contribuire ad affrontare le sfide per la società o a sostenere la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (art. 2, co. 22).

Il processo di convenzionamento del PINQuA - il caso del Comune di Sassari

Un caso sperimentale in cui sono state presentate proposte di co-progettazione che appaiono cogliere la sfida di produrre innovazione nell'ambito di modelli di rigenerazione urbana e di sviluppo territoriale è quello del PINQuA, il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, promosso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nell'ambito delle linee di intervento dedicate all'edilizia sociale e alla rigenerazione urbana.

Normativa di riferimento: Il Fondo per il PINQuA è stato istituito con la Legge di Bilancio 2020 (L. n. 160/2019, Art.1, commi 437-443). In seguito, il PINQuA è stato ricompreso tra le linee di investimento finanziate dal PNRR (M5C2-I. 2.3) (si veda Capitolo 4).

Il programma è stato attuato attraverso i seguenti strumenti normativi:

Figura 5.2.3 **Fasi di attuazione del PINQuA (da Brisku et al. 2022)**

27 dicembre 2019	Legge di Bilancio 2020
16 settembre 2020	Decreto interministeriale 395
4 marzo 2021	Inizio lavori Alta Commissione
15 marzo 2021	Termine presentazione proposte ordinarie
14 aprile 2021	Termine presentazione proposte pilota
7 ottobre 2021	Decreto Ministeriale 383 - Graduatorie
5 dicembre 2021	Termine accettazione formale del finanziamento
29 dicembre 2021	Decreto Direttoriale 17524
20 gennaio 2022	Decreto Direttoriale 804
22 marzo 2022	Termine lavori Alta Commissione

Dotazione finanziaria complessiva: 2,82 miliardi di euro, di cui il 40% destinato alle regioni del Mezzogiorno e con obbligo di finanziamento di almeno una proposta per ciascuna regione. I singoli progetti ricevono un massimo di 15 milioni di euro, per i progetti ordinari, mentre per quelli pilota il finanziamento arriva fino a 100 milioni, in ragione del loro alto impatto strategico sul territorio nazionale.

Figura 5.2.4 **Dettaglio dei fondi PNRR assegnati al PINQuA (da Brisku et al. 2022)**

Missione	Tipologia	Intervento	Importo (€)			
			Importo	di cui progetti in essere	di cui nuovi progetti	di cui FSC
M5C2	Investimento	2.3 PINQuA	2,8 miliardi	477 milioni	1,523 miliardi	800 miliardi
M5C2	Sub-Investimento	"PINQuA proposte pilota"	1,4 miliardi	477 milioni	923 milioni	
M5C2	Sub-Investimento	"Pinqua proposte ordinarie"	1,4 miliardi		600 milioni	800 milioni

Macro obiettivo del programma: il PINQuA finanzia proposte per la rigenerazione di ambiti urbani tese alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie, nonché a favorire lo scambio tra diverse realtà regionali, in un'ottica di *sostenibilità e densificazione* e adottando il modello urbano della *Smart City* (città intelligente, inclusiva e sostenibile).

Obiettivo del programma:

1. riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale;
2. rigenerare il tessuto socioeconomico locale;
3. migliorare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici;
4. migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini.

Linee di azione delle proposte ammesse a finanziamento:

1. riqualificazione e riorganizzazione del patrimonio destinato all'**edilizia residenziale sociale** e incremento dello stesso;
2. **rifunzionalizzazione** di aree, spazi e immobili pubblici e privati anche attraverso la rigenerazione del tessuto urbano e socioeconomico e all'uso temporaneo;
3. miglioramento dell'**accessibilità** e della **sicurezza** dei luoghi urbani e della **dotazione di servizi e delle infrastrutture urbano-locali**;
4. **rigenerazione di aree e spazi già costruiti**, soprattutto ad alta tensione abitativa, incrementando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici anche attraverso l'uso di operazioni di densificazione;
5. individuazione e utilizzo di **modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano** nonché di **processi partecipativi**, anche finalizzati all'**autocostruzione**.

Tipologia di interventi eleggibili:

- interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia e urbanistica, auto-recupero;
- interventi di rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici non utilizzati, dismessi e degradati;
- interventi e misure per incrementare l'accessibilità, la sicurezza, le dotazioni territoriali e i servizi di prossimità;
- interventi di riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica, nonché interventi mirati all'incremento di alloggi di edilizia residenziale sociale;
- interventi a consumo di suolo zero (nel rispetto del principio di "non arrecare danno significativo" all'ambiente, ovvero Do Not Significant Harm - DNSH);
- interventi di incremento della dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati, integrando funzioni extra-residenziali a quelle residenziali;
- interventi di efficientamento energetico degli edifici e adeguamento agli standard antisismici.

Tipologia di interventi eleggibili:

- spese tecniche di progettazione, di verifica, validazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, collaudo, relative alla realizzazione dell'intervento oggetto della proposta e previste nel quadro economico;
- spese per gli imprevisti per un massimo del 10% del costo totale dei lavori e forniture di cui è richiesto il finanziamento e solo se inserite nel quadro economico;
- A tutti gli interventi inseriti nell'elenco è concessa l'assegnazione di un finanziamento per la progettazione definitiva ovvero esecutiva, assegnato nella misura richiesta e comunque entro il 5% del costo totale dei lavori e forniture di cui è richiesto il finanziamento³⁵.

Modalità di elaborazione delle proposte progettuali:

La candidatura prevede due fasi: nella **Fase 1** le amministrazioni proponenti presentano una proposta complessiva preliminare, indicante la strategia nel suo complesso e l'insieme di interventi previsti per raggiungere le finalità prescritte; nella **Fase 2** viene invece trasmessa la proposta complessiva finale, indicante lo stato di avanzamento della stessa.

Il già citato Decreto Interministeriale n. 395 del 16.09.20 (Articolo 13, comma 6 e 7), stabilisce che gli enti proponenti elaborino la propria proposta progettuale **coinvolgendo quanto più possibile soggetti pubblici e privati e le "comunità attive"**, in particolare quelle operanti su base locale. Tali proposte, inoltre, devono essere redatte "in coerenza con gli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale regionale e comunitaria", assicurandone anche "l'integrazione con le politiche settoriali assunte dagli altri enti pubblici competenti per territorio". Questi commi di fatto aprono la strada all'utilizzo di strumenti di PPP da parte delle P.A. proponenti, capaci così di convogliare le diverse risorse e competenze locali per la progettazione e la successiva implementazione di un insieme integrato e coerente di interventi e misure per la riqualificazione del tessuto urbano.

Criteri di valutazione delle proposte progettuali:

Al fine di considerare la complessità degli interventi di rigenerazione urbana proposti, è stata realizzata una **valutazione multicriteri** basata su sette dimensioni e sei macro-gruppi di indicatori di impatto a queste associati, che spaziano da quello ambientale, a quello economico, da quello sociale a quello culturale.

³⁵ Sono esclusi gli interventi in corso di esecuzione e/o già terminati e/o già finanziati alla data di pubblicazione del Decreto Interministeriale n. 395 del 16.09.20, nonché gli oneri di urbanizzazione e di gestione.

Tabella 5.2.5 **Incidenza dei criteri sulla valutazione delle proposte (da Brisku et al. 2022)**

A	Qualità della proposta e coerenza con le finalità	Indicazione di impatto ambientale	15 Punti
B	Entità degli interventi relativamente agli immobili di edilizia residenziale pubblica, con preferenza per le aree a maggiore tensione abitativa, e livello di integrazione	Indicatori di impatto sociale	25 Punti
C	Recupero e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici (...) Contiguità e/o vicinanza con centri storici o con parti di città identitarie	Indicatori di impatto culturale	10 Punti
D	Risultato del "bilancio zero" del consumo di nuovo suolo	Indicatori di impatto urbano-territoriale	10 Punti
E	Attivazione di risorse finanziarie pubbliche e private	Indicatori di impatto economico-finanziario	15 Punti
F	Coinvolgimento di operatori privati, anche del Terzo settore, in particolare locali	Indicatori di impatto economico-finanziario	15 Punti
G	Tecnologie e strumenti innovativi adottati per la redazione della proposta	Indicatori di impatto tecnologico	10 Punti

Ai fini della presente analisi, ciò risulta interessante innanzitutto perché il PINQuA appare abbracciare e riconoscere la complessità dello sviluppo urbano, valorizzandone le diverse dimensioni e componenti, sia materiali (urbanistiche, economiche e ambientali), che più immateriali (sociali, culturali, di innovazione). Allo stesso tempo occorre sottolineare come tale apertura agli aspetti più intangibili dell'abitare appaia **in contrasto con la tipologia di interventi eleggibili e con le spese effettivamente ammesse a finanziamento**. Nel Decreto Interministeriale n. 395, infatti, non sono stati inizialmente ammessi a finanziamento servizi per loro natura "immateriali", come per esempio la realizzazione di studi di fattibilità, che potessero aiutare a comprendere con quali processi e per quali funzioni specifiche attivare gli spazi costruiti. Ciò limitava in una certa misura non solo l'impatto sociale e culturale, ma anche l'impatto economico-finanziario e tecnologico generabile dagli interventi finanziati, in quanto questi ultimi rischiavano di risultare scollati sia dalle reali esigenze e necessità dei *city users*, sia dalle potenzialità e risorse già presenti nel territorio. Successivamente, anche grazie al dialogo tra alcune amministrazioni e partner locali e l'amministrazione centrale, le cosiddette "immobilizzazioni immateriali"³⁶ sono state riconosciute come elemento rilevante per la rigenerazione dei territori, e in quanto tali considerate tra i costi eleggibili per il finanziamento.

Al netto di tali considerazioni, alcuni criteri di valutazione meritano un'attenzione particolare se inquadrati nel discorso più ampio degli strumenti di PPP applicati a progetti di rigenerazione urbana: il criterio E, che si concentra sulla capacità degli interventi di attivare risorse finanziarie pubbliche e private (anche in termini di messa a disposizione di aree o immobili); e il criterio F, che misura il coinvolgimento di diversi attori privati, profit e non, specie se operanti nell'area di intervento, riconoscendo di fatto l'efficacia e l'efficienza derivanti dalla collaborazione e dalla condivisione di risorse e competenze tra gli stakeholder chiave dei territori oggetto di intervento.

³⁶ Le immobilizzazioni immateriali sono attività normalmente caratterizzate dalla mancanza di tangibilità, costituite da costi che non esauriscono la loro utilità in un solo periodo ma manifestano i benefici economici lungo un arco temporale di più esercizi. Queste possono includere al proprio interno: costi d'impianto e di ampliamento; costi di sviluppo (precedentemente costi di ricerca e pubblicità); diritti di brevetto industriale; diritti di utilizzazione delle opere d'ingegno; concessioni, licenze, marchi et similia; avviamento; immobilizzazioni in corso e acconti. Si veda il D.lgs. 18 agosto 2015 n. 139 che ha recepito la direttiva 2013/34/UE.

SIC - Sassari in Centro

Proponente

Risorse a disposizione

Il luogo: dal problema alla soluzione

Comune di Sassari³⁷

Finanziamento del PINQuA pari a € **14.784.846,98** e cofinanziamento da parte di partner pubblici e privati da determinare.

Il Centro storico di Sassari è stato investito da un importante spopolamento dal secondo dopoguerra in poi, portando l'area a una condizione "periferica", intesa come marginalità e degrado urbanistico, declino economico e carenza di infrastrutture sociali. A fronte di questo insieme di problemi, il progetto intende rispondere con un modello di housing sociale che vada a riempire di significato e di usi il centro storico, attuando una **riqualificazione e riattivazione** al contempo infrastrutturale, economica e socioculturale dell'area.

Questo obiettivo generale si articola in una serie di obiettivi specifici, che riprendono alcune linee di azione e alcuni criteri di valutazione del PINQuA:

- la riqualificazione e la riorganizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e privato anche in chiave di diversificazione dell'offerta abitativa e dei servizi all'abitare rivolti alla cosiddetta "fascia grigia" (**social housing**)
- l'incremento degli alloggi, anche con l'acquisto di immobili privati da destinare alla rotazione
- la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana, recupero e valorizzazione dei **beni culturali, ambientali e paesaggistici** ovvero recupero e riuso di testimonianze architettoniche significative
- l'individuazione e l'utilizzo di **modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano nonché di processi partecipativi**, anche finalizzati all'autocostruzione.

A livello di azioni progettuali, è prevista la realizzazione di un intervento di **Housing Sociale diffuso all'interno del centro storico**, attraverso il recupero di un insieme di otto immobili in disuso e in stato di degrado e la riorganizzazione di un sistema di **spazi pubblici interconnessi**³⁸. Queste trasformazioni sono orientate alla sostenibilità ambientale, garantendo l'ampliamento dei percorsi e delle aree pedonali, la permeabilità delle superfici e l'aumento del verde urbano, nonché un ripensamento dell'illuminazione pubblica.

³⁷ In coerenza con quanto richiesto dal PINQuA, il Comune di Sassari è stato l'ente proponente del progetto, risultato poi beneficiario del finanziamento. Hanno infatti potuto presentare progettualità per il PINQuA: Regioni; Città Metropolitane; Comuni sede di Città Metropolitana; Comuni Capoluoghi di Provincia; Città di Aosta e i Comuni con più di 60.000 abitanti.

³⁸ Nell'ambito della proposta progettuale si prevede il recupero di otto edifici pubblici attualmente non occupati ed in stato di degrado (es.: complesso dell'ex Hotel Turritania; immobile di via Fontana 14) e il potenziamento e la riorganizzazione di alcuni spazi pubblici (es. piazza sant'Antonio).

Composizione del partenariato e modalità di attivazione

Il progetto prevede inoltre delle importanti “**immobilizzazioni immateriali**”, nello specifico **due piattaforme**, una collegata alla creazione di un **Centro Commerciale Naturale** gestito da una Cooperativa di Comunità istituita tra commercianti e imprenditori locali per il rilancio economico dell'area; e una **piattaforma di e-community** per l'attivazione di processi di Community Building partecipati, finalizzata a rafforzare identità e cultura urbana tramite processi di coprogettazione e cogestione di luoghi significativi e la creazione di percorsi culturali che leghino tali luoghi e progettualità e possano essere fruiti anche attraverso dispositivi di realtà aumentata.

Inizialmente la proposta progettuale è stata formulata dall'Amministrazione attraverso un **percorso di co-progettazione**, cogliendo lo stimolo lanciato dal Decreto Interministeriale n. 395/2020 che promuoveva la costruzione di PPP anche al fine di attrarre risorse private per la realizzazione di interventi innovativi. E' stato dunque pubblicato un avviso di manifestazione di interesse per la costituzione di un partenariato pubblico-privato con soggetti del Terzo Settore e altri soggetti del privato idonei a sviluppare il **progetto preliminare** di riqualificazione urbana (richiesto nella Fase 1 di candidatura del PINQuA) coerente con le principali programmazioni e progettualità che interessano il territorio. Nella propria manifestazione di interesse tali soggetti dovevano indicare quali know how, risorse finanziarie (anche nella forma di beni immobili), risorse umane, tecniche ed organizzative potevano mettere a disposizione per il raggiungimento degli obiettivi di progetto, anche in ottica di cofinanziamento.

A seguito dell'esame delle progettualità pervenute al Comune, sono stati identificati i seguenti partner privati del progetto SIC, costituiti in Associazione Temporanea di Scopo in qualità di soggetto esecutore dell'intervento: Tamalacà, Atp, Human Foundation e Marche Servizi. Questi soggetti hanno stipulato un apposito protocollo di intesa con il Comune per definire gli specifici obblighi delle parti, i risultati e i deliverable programmati, le procedure di rendicontazione e quelle di pagamento delle azioni oggetto di affidamento al soggetto esecutore da parte del Comune.

³⁹ L'intervento si è basato sulla mappatura GIS degli immobili abbandonati e in stato di degrado realizzata attraverso il Piano Integrato di Rigenerazione Urbano del Centro Storico della Città di Sassari nel 2018. Il progetto SIC può essere inoltre considerato un “attivatore” degli indirizzi e dei vincoli delineati nel PPCS (Piano Particolareggiato del Centro Storico) del 2018. Esso risulta poi coerente con gli indirizzi del PUC (Piano Urbanistico Comunale) del 2014, che aveva previsto un rilancio dell'area, e al contempo intende integrare gli interventi di riqualificazione urbana volti all'inclusione socioeconomica previsti dal progetto ITI (Investimenti Territoriali Integrati) SS Storica, che non prevedevano interventi specifici sull'abitare.

⁴⁰ Sono stati ammessi nel raggruppamento anche il Laboratorio Foist per le politiche sociali e i processi formativi con l'Università di Sassari, Ssd Sassari Calcio Latte Dolce e Aps IntHum, le cui proposte sono state considerate per un secondo progetto presentato dal Comune di Sassari per il finanziamento del PINQuA, concentrato nell'area Latte Dolce.

Come sottolineato tramite intervista dalla Dott.ssa Maria Giovanna Campus, P.O. del Settore Politiche della Casa, Lavori e Manutenzione Edilizia Residenziale Pubblica - Servizio Welfare Abitativo e Housing Sociale, del Comune di Sassari, nel pratico la procedura di co-progettazione si è sostanziata in una sorta di co-programmazione, utile per effettuare un **sondaggio** rispetto a quali fossero i soggetti con cui poter interloquire per il futuro sviluppo di interventi innovativi, attivi nel social housing, un settore che ad oggi non presenta a livello locale un'expertise forte e reti consolidate e che inizia ad essere affrontato da progetti come quello del SIC.

Allo stesso tempo, il partenariato identificato tramite bando di co-progettazione è risultato di molto **eterogeneo** e poco capace di sostenere in misura determinante la realizzazione dell'intervento in termini di **risorse finanziarie**. Tale considerazione assume una rilevanza decisiva alla luce del fatto che inizialmente il progetto SIC non è stato ammesso a finanziamento dal PINQuA, rientrandovi successivamente grazie alle risorse aggiuntive messe a disposizione dal PNRR. In un quadro di scarse risorse pubbliche a disposizione, l'apporto di solide risorse private appare determinante per la realizzazione e la sostenibilità di interventi innovativi di rigenerazione urbana, fatto salvo il ruolo guida del pubblico nella definizione degli obiettivi e degli indirizzi degli interventi stessi.

Pertanto, per la futura fase di elaborazione della proposta definitiva il Comune ha optato per un nuovo strumento per la mediazione della collaborazione tra pubblico e privato, che consenta di salvaguardare il partenariato della co-progettazione, garantendo al tempo stesso una maggiore solidità al progetto e un ampliamento della platea dei soggetti e delle risorse coinvolti nel partenariato. La scelta è ricaduta sul Partenariato per l'Innovazione (PI) anche alla luce di una revisione approfondita del progetto, che ha consentito di definire maggiormente le attività da implementare. Il PI, inoltre, è stato considerato dal Comune la formula che meglio può riuscire a **conciliare le diverse anime dei partner**, assicurando al contempo il rispetto dei dettami del **PNRR**.

Altro fattore determinante nel cambio di procedimento è stata l'ammissione a finanziamento delle immobilizzazioni materiali sopra richiamate, utili per sperimentare modelli innovativi di rigenerazione urbana. Come già richiamato, questo tipo di immobilizzazioni, inizialmente assenti nel Decreto Interministeriale n. 395/2020, sono state successivamente riconosciute come elemento importante per la creazione e l'attivazione di spazi con funzioni realmente rispondenti ai bisogni, alle necessità e alle potenzialità nel territorio. In tal senso, il partenariato per l'innovazione appare uno strumento normativo in grado di garantire maggiormente il passaggio effettivo da una fase di **ricerca e ideazione di servizi** in linea con i bisogni del territorio a una di **sperimentazione** dei nuovi modelli progettati, che possano avere una sostenibilità anche successivamente al termine del finanziamento del PINQuA, previsto per il 2026.

Commento/ Sfide (fattori abilitanti e ostacolanti)

A livello di procedimento, il PI prenderà il via con un avviso pubblico per selezionare soggetti in base a dei requisiti formali. I soggetti prequalificati prenderanno poi parte a un tavolo di negoziazione con il Comune nel corso del quale, partendo da una proposta orientativa che riporta gli obiettivi da raggiungere, elaborata dalla PA, si arriverà a una maggior definizione della stessa grazie all'interlocuzione e alla negoziazione con i soggetti privati. Tali soggetti dovranno poi impegnarsi a sviluppare la fase di ricerca e a sperimentare le soluzioni innovative elaborate, che verranno successivamente acquistate dal Comune.

Fattori abilitanti:

- **L'ampliamento del partenariato** e la **qualità** dei partner identificati sono determinanti per il successo del modello, su cui sarà possibile avere un riscontro solo a procedura di PI ultimata
- **La P.A. ha acquisito una maggiore consapevolezza** rispetto alla scelta del modello di collaborazione tra pubblico e privato e ha un piano più definito delle attività, potendo dialogare in modo più efficace con i partner esprimendo loro richieste focalizzate per entrare a far parte della progettualità. Nella procedura di PI il Comune presenterà una proposta progettuale già abbastanza definita, in un tavolo di **negoziazione con i privati**, da cui emergerà la proposta definitiva.
- **Il PI appare una cornice procedurale solida e integrata** per guidare la realizzazione di servizi quali l'elaborazione di studi di fattibilità e la realizzazione di processi di engagement del territorio (**fase di ricerca e sviluppo**), per poi sperimentare nell'arco temporale previsto dal PINQuA, i modelli di welfare territoriale innovativi e sostenibili, elaborati alla luce delle evidenze apprese (**fase di test**).
- **I fondi del PINQuA** consentono di ritentare la strada della collaborazione tra pubblico e privato, grazie alla maggior sostenibilità garantita al progetto.
- È prevista una **valutazione di impatto sociale**, che potrà consentire alla P.A. di misurare e di gestire in itinere l'impatto prodotto dall'intervento, andando anche ad adottare eventuali misure correttive per massimizzare l'impatto generabile e renderlo effettivamente sostenibile nel lungo periodo.

Fattori ostacolanti:

- La **co-progettazione è risultata poco solida** per il tipo di progettazione prevista dal PINQuA di Sassari. Tale modello, infatti, nato come strumento di "apertura", ha necessità di saldi assetti organizzativi e di avvisi pubblici ben strutturati per garantire un maggior controllo rispetto alla tipologia di soggetti e di risorse, materiali e immateriali, convogliabili nel partenariato, e limitare così il rischio di un partenariato poco sostenibile.
- Il **PI** è una modalità di identificazione dei contraenti privati sperimentata per la prima volta dall'amministrazione locale e in quanto tale rappresenta una **sfida in termini di innovazione**.
- Anche la **valutazione di impatto sociale** si presenta come sfidante, in quanto necessita di risorse specifiche in termini di competenze tecniche e di tempo che possono dover essere sviluppate internamente alla PA o ricercate esternamente.
- **L'attivazione del territorio e la creazione di reti** dovranno avvenire in un tempo relativamente limitato (entro il 2026), anche a fronte di dinamiche peculiari che hanno a che fare con problematiche culturali e di resistenza al cambiamento da parte dei vari soggetti coinvolti.
- Preoccupazione rispetto a uno **sganciamento tra la co-progettazione** dei servizi (e raccolta dei desiderata del territorio) **ed** effettive **azioni realizzate** dal progetto. Per questo occorrono **facilitatori professionisti** capaci di gestire l'**engagement** dei soggetti territoriali e di condurre **studi sui bisogni** del territorio.
- **L'integrazione e la sinergia** tra i partner e gli interventi identificati nel corso della co-progettazione e quelli proposti in questa nuova fase di definizione progettuale necessita di competenze di mediazione specifiche.

5.3 Il *payment by result*

Definizione di *payment by result*

Per *payment by result* (PBR), a volte chiamato *pay by result* o *pay for success*, si intende quell'innovativo meccanismo di finanziamento di attività a potenziale impatto sociale, che prevede la remunerazione degli investitori in funzione dei risultati raggiunti (gov.uk). In particolare, l'ipotesi di raggiungimento degli obiettivi prefissati è testata attraverso una fase di misurazione effettuata da verificatori indipendenti, al fine di garantire trasparenza ed evitare conflitti di interesse.

Il PBR, dunque, prevede che investitori privati forniscano il capitale iniziale per la gestione di progetti sociali innovativi, a condizione che la P.A. si impegni ad elargire, come remunerazione sul capitale investito, i risparmi generati per le casse pubbliche dal successo dei progetti stessi (sviluppoecrescitacr.it). Un classico esempio di adozione del meccanismo del PBR è costituito dai c.d. Social Impact Bond (SIB), ovvero quelle obbligazioni specificamente volte a finanziare la realizzazione di progetti di utilità sociale. L'utilizzo del primo SIB con meccanismo di *payment by result* risale al 2010, quando il governo inglese ha finanziato un programma di reinserimento sociale rivolto ai detenuti del carcere di Peterborough (Cohen, 2022): in questo caso, il progetto si è mostrato particolarmente efficace, avendo ridotto il tasso di recidiva di 9 punti percentuali (socialfinance.org.uk), a tal punto da indurre all'estensione del modello di intervento all'intero sistema penitenziario del Paese. Sulla scia del successo inglese, tra il 2015 e il 2016, un consorzio italiano composto da Human Foundation, Fondazione Sviluppo e Crescita CRT, Politecnico di Milano, Università di Perugia e KPMG, ha condotto uno studio di fattibilità incentrato sull'uso di meccanismi di PBR per il finanziamento di programmi di reinserimento sociale rivolti ai detenuti del carcere Lorusso e Cotugno di Torino (sviluppoecrescitacr.it). Questo studio è stato pioniero nel nostro Paese per lo sviluppo di un dibattito su efficacia e praticabilità di soluzioni PBR nel nostro contesto nazionale.

Secondo il Department for International Development del governo inglese (assets.publishing.service.gov.uk), gli elementi chiave di ogni meccanismo di PBR sono i seguenti:

1. erogazioni legate al raggiungimento di risultati definiti ex ante in modo chiaro (e.g., acquisizione di competenze specifiche, miglioramento del benessere psicofisico, evitamento di comportamenti antisociali etc...);
2. discrezionalità del soggetto fornitore, che ha facoltà di scegliere il modello di intervento che ritiene più efficace rispetto al conseguimento degli obiettivi prefissati;
3. solida verifica dei risultati raggiunti, considerati come determinante dell'esborso a favore dell'investitore.

Stakeholder coinvolti e funzionamento del PBR

Il meccanismo di PBR coinvolge tipicamente cinque stakeholder:

1. una Pubblica Amministrazione (a qualunque livello);
2. dei fornitori di servizi, detti anche provider, (organizzazioni di volontariato sociale o imprese sociali);
3. uno o più investitori;
4. un intermediario specializzato nel terzo settore;
5. un ente di valutazione indipendente.

In particolare, il coinvolgimento dei succitati portatori di interesse è regolato da rapporti funzionali, come descritto nella Figura 5.3.1.

Figura 5.3.1 **Le relazioni funzionali che intercorrono tra gli stakeholder coinvolti in un meccanismo di PBR**



(fonte: investiresponsabilmente.it)

Si può notare come l'impulso iniziale parta dalla Pubblica Amministrazione, la quale ha l'obiettivo di trovare soluzioni innovative al soddisfacimento di uno o più bisogni sociali avvertiti dai cittadini. Il ricorso al PBR, in questo caso, pone la P.A. nelle condizioni di ovviare agli stringenti vincoli di bilancio cui è sottoposta, conseguendo il duplice scopo di raggiungere una platea più vasta di beneficiari dei servizi e, allo stesso tempo, determinare dei risparmi per l'Amministrazione stessa. Emergono, dunque, due piani distinti: il primo riguarda il maggior livello di efficacia che la P.A. raggiunge nell'assolvere ad uno dei suoi compiti primari, ovvero l'erogazione di servizi di qualità a beneficio dei cittadini; il secondo piano riguarda il processo di efficientamento nell'erogazione di tali servizi, nella misura in cui il modello di intervento determini minori costi a carico della Pubblica Amministrazione, e il trasferimento del rischio.

Alla P.A. spetta dunque il compito di remunerare l'investitore in funzione degli obiettivi misurabili raggiunti, circostanza che determina un trasferimento del rischio in capo all'investitore e ai fornitori dei servizi. In particolare, la remunerazione può avvenire attraverso sottoscrizione di un contratto tra Pubblica Amministrazione e soggetto investitore o attraverso un contratto tra Pubblica Amministrazione ed enti erogatori, all'interno del quale viene riconosciuta una componente di premialità ai soggetti esecutori in caso riescano a raggiungere i risultati previsti. Tali risorse saranno poi utilizzate dai fornitori di servizi per remunerare il soggetto investitore.

L'attivazione da parte della P.A. comporta il coinvolgimento di un intermediario specializzato negli strumenti di finanza ad impatto sociale e, in particolar modo, in strumenti di innovazione sociale che prevedano la creazione di piattaforme territoriali multiattore che possano anche scaturire in partnership pubblico-private (PPP). Il compito del soggetto di intermediazione è quello di coordinare le fasi del progetto e le sue attività, interagendo con tutti gli stakeholder coinvolti e regolare il flusso di pagamenti (sia in fase di raccolta che di rimborso). Tramite l'intermediario, l'investitore può ottenere informazioni rilevanti circa l'andamento delle attività del progetto, mentre la P.A. può contare su un soggetto dotato delle competenze giuridico-amministrative e finanziarie tali da supportarla nel percorso di sperimentazione dello strumento PBR.

L'investitore ricopre un ruolo centrale nel meccanismo di PBR in quanto è il soggetto verso il quale avviene il trasferimento del rischio rispetto all'esito delle attività di progetto. Si tratta di investitori innovativi, particolarmente attenti alle tematiche del cambiamento sociale e, aspetto non meno importante, che tentano di coniugare il perseguimento di un rendimento finanziario positivo (seppur potenzialmente minore rispetto a quello di mercato) alla realizzazione di impatto sociale positivo e misurabile. L'assunzione del rischio in capo all'investitore può essere considerato un motore fondamentale del processo di efficientamento nell'erogazione dei servizi di utilità sociale. In particolare, possiamo distinguere due configurazioni del rischio: nel caso in cui il modello finanziario preveda strumenti di compensazione e garanzia del capitale investito, il rischio si sostanzia nel mancato guadagno; invece, in mancanza di strumenti di compensazione e garanzia, il rischio coincide con la mancata copertura degli investimenti effettuati, con conseguente perdita del capitale medesimo (sviluppoecrescitacr.it).

I fornitori di servizi sono le organizzazioni che si occupano dell'effettiva erogazione dei servizi ad impatto sociale, volti al soddisfacimento dei bisogni dei beneficiari diretti. Generalmente i fornitori sono costituiti da imprese sociali o organizzazioni di volontariato, che possiedono una serie di competenze specifiche sia in tema di lettura dei bisogni sociali emergenti dal territorio, sia in termini di progettazione ed implementazione di attività mirate a lenire le fragilità sociali obiettivo dell'intervento. Da questo punto di vista, queste organizzazioni garantiscono un'adeguata considerazione e mitigazione dei rischi legati alla generazione dell'impatto sociale. Inoltre, proprio in ragione della loro conoscenza approfondita del territorio, i fornitori sono spesso in grado di fare rete con altre organizzazioni aventi la stessa natura, al fine di predisporre una risposta più efficace ed efficiente ai bisogni sociali, sfruttando economie di scala.

Infine, ma certamente non per ordine di importanza, il soggetto valutatore indipendente è uno stakeholder imprescindibile in ogni meccanismo di PBR, e la ragione di tale importanza è facilmente intuibile. Difatti, poiché la natura del PBR implica di vincolare la remunerazione degli investitori al conseguimento degli obiettivi di progetto, nel valutatore si individua quel soggetto dotato delle competenze tecnico-scientifiche necessarie a misurare correttamente la dinamica di raggiungimento dei risultati prefissati, nel modo più oggettivo possibile. Si tratta di un'operazione non banale e tecnicamente sfidante, in quanto implica la formulazione di ipotesi e l'adozione di meccanismi di raccolta dati tali da isolare l'impatto dell'intervento in oggetto, evitando così di sovrastimare i risultati. Allo stesso tempo, è necessario che i c.d. *key performance indicators* (KPI), ovvero gli indicatori che misurano quantitativamente e qualitativamente gli outcome raggiunti siano trasparenti e realisticamente misurabili nella loro dinamica temporale, al fine di evitare costi di raccolta dei dati insostenibili, generalmente a carico dei fornitori dei servizi.

Il PBR si configura dunque come un meccanismo adottabile solo in presenza di un elevato livello di fiducia tra tutti gli stakeholder coinvolti. La P.A. non prenderebbe in considerazione uno schema di finanziamento di questo genere, se non credesse nelle potenzialità dei servizi erogati di soddisfare i crescenti bisogni sociali dei cittadini. Allo stesso tempo, gli investitori social-oriented decidono di assumersi il rischio (tipicamente in capo alla P.A.) in quanto motivati dalla fiducia nella capacità di risposta dei fornitori di servizi. Infine, tutti gli attori coinvolti nel PBR debbono necessariamente credere nella competenza, imparzialità e affidabilità del soggetto valutatore, senza il quale non sarebbe possibile calcolare il raggiungimento degli outcome di progetto e, conseguentemente, stimare l'impatto positivo netto generato.

Vantaggi e criticità del PBR

Dal punto di vista delle amministrazioni pubbliche, l'incentivo principale legato all'implementazione di meccanismi di PBR è legato al rilevante potenziale di efficientamento nell'erogazione dei servizi, con conseguenti potenziali risparmi di cassa. In particolare, la generazione di risparmi avviene tipicamente attraverso due canali. Da un lato, si determina una riduzione del costo medio per beneficiario: in altre parole, aumenta la platea di beneficiari a parità di spesa in capo all'ente pubblico. Dall'altro, i meccanismi di PBR si caratterizzano per la capacità di rispondere preventivamente alle criticità sociali, evitando i costi associati all'acuirsi delle stesse.

Il processo di efficientamento nell'erogazione dei servizi consente alla P.A. di liberare le risorse finanziarie necessarie alla remunerazione degli investitori. Questi ultimi si caratterizzano per la ricerca intenzionale di progetti ad impatto positivo che, al contempo, riescano a garantire adeguati livelli di remunerazione finanziaria. D'altro canto, occorre ricordare che la remunerazione può essere uguale o inferiore a quella di mercato, in quanto la propensione all'investimento nel settore sociale è mossa da spinte ulteriori rispetto alla sola dimensione della redditività. Da questo punto di vista, dunque, la condizionalità della remunerazione risulta in linea con la natura stessa degli investitori coinvolti.

Quali sono, dunque, i vantaggi relativi all'uso di un meccanismo di PBR per il finanziamento di attività ad impatto sociale? Si possono individuare agevolmente sei benefici, ovvero:

1. **efficientamento nell'uso delle risorse pubbliche**, generato proprio dalla circostanza che la remunerazione degli investitori è, per contratto, ancorata al raggiungimento di specifici obiettivi di impatto sociale, misurati da un ente qualificato e terzo (valutatore);
2. **trasferimento del rischio in capo a soggetti privati**, il che alleggerisce la Pubblica Amministrazione da investimenti in modelli d'intervento innovativi che, per la natura sperimentale degli stessi, sono caratterizzati da esiti più incerti;
3. **integrazione**, all'interno di un unico sistema, **degli attori più capaci presenti sul territorio**; tale risultato permette di costruire un quadro completo circa l'offerta di servizi outcome-oriented capaci di rispondere ai bisogni dei cittadini;
4. impulso ad attività di **coordinamento tra provider di servizi**, al fine di gestire in maniera più efficiente la risposta ai bisogni dei cittadini, generando e sfruttando economie di scala;
5. **premiazione dell'efficacia**, ovvero incanalare le risorse pubbliche verso quei fornitori di servizi che si dimostrano maggiormente efficaci;
6. **diffusione di pratiche di monitoraggio e valutazione** della performance, mediante l'utilizzo di tecniche quantitative e qualitative da applicare alla catena di processi e ai risultati conseguiti, con lo scopo di valutare l'aderenza rispetto alle aspettative e, eventualmente, operare le necessarie correzioni.

A fronte dei vantaggi appena esposti, l'impiego di meccanismi di PBR da parte degli enti pubblici si scontra con una criticità fondamentale, legata alla formazione e gestione dei bilanci pubblici e, in particolare, al trattamento dei cosiddetti "**residui**". Questi ultimi si definiscono come la somma delle entrate accertate non ancora riscosse (residui attivi) e delle spese impegnate non ancora pagate (residui passivi) (rgs.mef.gov.it). I residui vengono accertati al momento della chiusura dell'anno finanziario (31 dicembre), iscritti nel rendiconto generale e riportati nella contabilità dell'esercizio successivo, mantenendo la distinzione tra le somme relative al nuovo anno in corso e quelle relative ai residui degli anni precedenti.

Ai fini del corretto funzionamento dei meccanismi di PBR, risulta di fondamentale importanza la **gestione dei residui passivi**, in quanto la Pubblica Amministrazione avrebbe la necessità di accantonare, anno dopo anno, le somme che storicamente spendeva per rispondere ai bisogni sociali oggetto del progetto di innovazione. Tuttavia, l'istituto della **perenzione** (Regio Decreto 2440/1923) prevede che i residui delle spese correnti (ad es. di funzionamento) e delle spese in conto capitale (ad es. di investimento) non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento vengano considerati perenti, ovvero estinti agli effetti amministrativi.

Ciò potrebbe comportare un ostacolo alla gestione di progettualità facenti leva su meccanismi di *payment by result*, nella misura in cui questi ultimi si basino su attività di misurazione dei risultati effettivamente raggiunti che possono necessitare un lasso di tempo superiore ai due anni. D'altro canto, qualora il creditore ne richieda il pagamento, l'ordinamento prevede che le somme eliminate possano riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi. Tuttavia, tale previsione potrebbe non essere sufficiente ad incentivare gli investitori privati, i quali finirebbero per assumere un ulteriore fardello amministrativo ed un potenziale rischio.

In conclusione, non sfugge la necessità di gestire la generazione di residui con criteri cautelativi, onde evitare che i bilanci delle amministrazioni pubbliche ospitino considerevoli stanziamenti di risorse da impegnare e spendere in esercizi eccessivamente lontani da quello in cui la spesa in questione è stata autorizzata. Tuttavia, riteniamo che possa essere utile un intervento che renda più flessibile l'applicazione della disciplina sulla gestione dei residui passivi, nei casi di impiego di soluzioni finanziarie innovative quali, appunto, il PBR.

L'esperienza italiana: il Fondo per l'Innovazione Sociale

Nel 2018, il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) ha avviato la sperimentazione delle attività riferite al Fondo per l'Innovazione Sociale (FIS), volto alla promozione di modelli innovativi per il soddisfacimento di bisogni sociali emergenti, con il coinvolgimento di attori e finanziamenti anche del settore privato, secondo lo schema della finanza ad impatto. La sperimentazione si articola in un programma triennale che, nell'ambito delle risorse stanziato dal Fondo, finanzia progetti di innovazione sociale di amministrazioni locali (comuni capoluogo e città metropolitane) nei settori dell'inclusione sociale, dell'animazione culturale e della lotta alla dispersione scolastica. Il DFP ha ammesso al finanziamento della prima fase 21 progettualità presentate da altrettanti enti (Comuni o Città Metropolitane), avviando così i rispettivi percorsi costituiti da tre fasi consequenziali (funzionepubblica.gov.it):

1. **studio di fattibilità e pianificazione esecutiva:** analisi del bisogno sociale, comparazione di best practices nazionali e internazionali rispetto a relative soluzioni di innovazione sociale, individuazione di indicatori di misurazione e valutazione dell'impatto, piano esecutivo;
2. **sperimentazione:** verifica empirica dell'efficacia dell'idea progettuale, nonché della sua sostenibilità e replicabilità;
3. **sistematizzazione:** prosecuzione ed estensione della sperimentazione attraverso l'impiego di strumenti di finanza d'impatto sociale, al fine di incorporare nelle politiche pubbliche locali le soluzioni di innovazione sociale progettate.

La tabella di seguito si basa sulle documentazioni consegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica alla fine della prima annualità e presenta tre delle ventuno progettualità finanziate dal FIS, evidenziando l'ammontare di risorse destinate, il bisogno sociale individuato, le soluzioni innovative predisposte, e presentando le composizioni dei partenariati e le relative modalità di attivazione dei meccanismi di PBR. È importante sottolineare che gli stakeholder individuati come soggetti finanziatori, durante la seconda annualità "Sperimentazione", sottoscriveranno una dichiarazione in ordine alla *possibilità* di un loro co-investimento nell'ambito della terza annualità "Sistematizzazione", attraverso uno strumento ispirato alle logiche di finanza d'impatto sociale. In altre parole, la loro effettiva partecipazione al partenariato in qualità di finanziatori è suscettibile di conferma nel passaggio dalla seconda alla terza fase di ciascun progetto rientrante nell'ambito del Fondo di Innovazione Sociale. Infine, per ciascuna delle tre progettualità presentate, sono discusse le principali sfide che mitigano i vantaggi tradizionalmente ascritti ai modelli di PBR.

Risorse a disposizione

Il luogo: dal problema alla soluzione

Composizione del partenariato e modalità di attivazione

Co-Mix (Comune di Lucca)

€ 600.000 (Fase 1: € 150.000 + Fase 2: € 450.000)

Il progetto intende supportare i processi di rigenerazione di due quartieri ad elevata densità abitativa, situati nell'immediata periferia di Lucca: **San Vito e San Concordio/Pontetetto**. Entrambi i quartieri presentano una concentrazione di forme di fragilità sociali superiori alla media cittadina. Le criticità sono più accentuate per **persone con disabilità e giovani** che abitano nelle due aree coinvolte dal progetto Co-Mix. Anche a livello del più ampio contesto comunale, si riscontra una generale carenza di politiche e servizi integrati rivolti a questi due gruppi di stakeholder. Inoltre, i due quartieri sono interessati da consistenti progetti di **riqualificazione infrastrutturale** che ne hanno ridisegnato i caratteri fisici rendendo disponibili nuovi spazi pubblici da destinare all'uso collettivo e di comunità. Co-Mix ha l'obiettivo di rispondere ai bisogni complessi di **autonomia e autorealizzazione** di soggetti con disabilità e giovani NEET. Le azioni del progetto sono tese a realizzare un **modello di welfare di comunità rigenerativo** delle periferie più fragili della città, promuovendo inclusione sociale e attivazione socioculturale, attraverso due linee progettuali:

1. realizzazione di una rete di **housing sociale** collaborativo, a partire dalla disponibilità di 6 alloggi afferenti al patrimonio residenziale del Comune di Lucca, collocati nei quartieri periferici target, nei quali attivare percorsi di accompagnamento all'abitare rivolti a soggetti con disabilità, fornendo loro una rete di supporto territoriale (prospettiva del Dopo e Durante Noi)
2. **starting up communities**, ovvero l'allestimento e il supporto all'avvio di due "Hub di cittadinanza" nei due quartieri target di S. Vito (più incentrato sul tema della disabilità) e Pontetetto (più incentrato sul tema dei giovani NEET), realizzati attraverso un'attività di co-progettazione da parte degli attori del territorio preesistenti (ETS, organizzazioni senza scopo di lucro) con lo scopo di creare opportunità formative, socioculturali ed economiche.

Soggetto capofila

- **Comune di Lucca** gestisce il progetto per quanto attiene alla pianificazione esecutiva, organizzazione e controllo delle azioni progettuali al fine di garantire l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi e la gestione efficace ed efficiente del progetto stesso.

Sfide

Risorse a disposizione

Il luogo: dal problema alla soluzione

- È outcome payer del progetto

Ente attuatore

- **Fondazione Casa Lucca** si occupa della cura e dello sviluppo della dimensione abitativa e di quella di sviluppo di comunità, contribuendo alla creazione della rete di collaborative housing e alle attività relative ai due "Hub di cittadinanza"

Partner scientifici

- Il centro di ricerca **Human Foundation** e il **Politecnico di Milano** supportano il Comune di Lucca in una Cabina di regia tecnica. Human Foundation si occupa inoltre della realizzazione dei percorsi di co-progettazione delle attività dei due Hub comunitari e della definizione del modello PbR, mentre il Politecnico supporta la realizzazione dei modelli innovativi di Housing e cura la validazione del modello Co-mix. A **Fondazione Finanza Etica** spetta invece il compito di affiancare Human Foundation nella definizione di leve finanziarie aggiuntive (anche filantropiche) e nell'inserimento di ulteriori soggetti finanziatori.

Ente terzo preposto alla valutazione dell'impatto sociale

- Istituto di Ricerca Sociale - identificato con apposita procedura di selezione
- I presupposti tecnici di completamento e messa in disponibilità degli spazi nei tempi previsti e richiesti dal progetto (seconda annualità = 12 mesi) per la realizzazione delle attività sono il primo e più evidente rischio in ordine alla realizzazione delle azioni.
- Il coinvolgimento dei beneficiari finali: i giovani NEET e le famiglie dei soggetti con disabilità che, per loro natura, presentano elementi di criticità nella dimensione dell'aggancio (giovani) e del coinvolgimento (famiglie dei disabili) su progetti di autonomia dei giovani adulti.

Social Welfare District (Comune di Padova)

€ 600.000 (Fase 1: € 150.000 + Fase 2: € 450.000)

Creazione di un 'sistema di raccolta, gestione e armonizzazione dei dati a livello territoriale' in grado di veicolare le informazioni necessarie per analizzare i bisogni delle comunità e far incontrare la domanda di servizi di welfare con il sistema dell'offerta sul territorio (pubblico e privato).

Composizione del partenariato e modalità di attivazione

I principali strumenti di SWD sono:

1. due sportelli territoriali per l'**orientamento** ai cittadini e alle imprese e l'**accompagnamento** nell'accedere alle diverse forme di welfare territoriale
2. un sistema informativo composto da dati pubblici e privati, che metta a sistema le informazioni relative ai beneficiari e all'utenza di servizi erogati dall'attore pubblico (assessorato alle politiche sociali), privato sociale (CSV Padova e Rovigo, Caritas, sistema cooperativo, etc...), privato profit (enti bilaterali). Il sistema di conoscenza che deriva dall'intervento è teso alla raccolta di dati quali-quantitativi utili per permettere al decisione pubblico di indirizzare le proprie risorse laddove più servono. Il sistema di raccolta e analisi dei dati permetterà di aggregare **le informazioni relative alla domanda così come all'offerta di servizi di welfare**. Obiettivo ultimo è quello di integrare e facilitare l'utilizzo dei contributi economici (pubblici e privati) disponibili per i cittadini in base alla loro condizione sociale, economica e lavorativa.

Integrando in un unico sistema gli strumenti i flussi informativi derivanti dal welfare occupazionale, pubblico e di comunità, SWD consente di **efficientare** l'utilizzo di risorse già disponibili (contributi degli enti pubblici e del welfare occupazionale, servizi del volontariato), e al contempo di aumentare la platea di cittadini che accedono al **welfare bilaterale e aziendale**. Infine, per l'annualità 3, SWD oltre al consolidamento del database e della piattaforma si pone l'obiettivo di innescare **processi territoriali generativi**, accompagnando i cittadini all'attivazione di gruppi di acquisto collettivo e nuove forme di mutuo aiuto.

Soggetto capofila

- **Comune di Padova:** ente proponente responsabile per l'attività di presentazione del progetto, deputato all'interlocuzione con la Funzione Pubblica e individuato come responsabile delle attività di rendicontazione.
- Outcome Payer

Ente attuatore

- **Centro Servizi Volontariato Padova:** ente delegato, dal Comune di Padova, alla gestione della fase di costruzione della proposta progettuale e alla costruzione del partenariato di progetto più qualificato nel raggiungere i risultati attesi.

Partner scientifico

- **Human Foundation:** ente di ricerca privato dotato delle competenze e conoscenze necessarie alla costruzione e al coordinamento di un percorso di co-progettazione con gli altri attori coinvolti dalla proposta di intervento.

Sfide

Risorse a disposizione

Il luogo: dal problema alla soluzione

Ente terzo preposto alla valutazione dell'impatto sociale

- Sinodè SRL
- Il sistema integra sistemi informatici di enti diversificati, presentando un'elevata complessità tecnica ed operativa.
- I bonus derivanti dal welfare bilaterale sono relativamente esigui.
- Una componente che determina l'impatto del sistema sui beneficiari indiretti (l'efficacia dei servizi offerti dai fornitori) non è direttamente controllabile dal sistema stesso.

Intergenerational Housing Projects (Comune di Perugia)

€ 600.000 (Fase 1: € 150.000 + Fase 2: € 450.000)

Il progetto IHP si sostanzia nella funzionalizzazione di un complesso immobiliare ("Le Corti Perugine") per sviluppare e implementare un nuovo paradigma della presa in carico di diversi segmenti della **popolazione anziana e fragile**.

Il modello di servizio previsto all'interno del complesso "Le Corti Perugine" si caratterizza per la presenza di un **mix dei seguenti interventi**:

1. **Coordinamento** del progetto e di tutti i servizi forniti, in sinergia con il management del Social Housing;
2. **Assistenza familiare e domiciliare**, attraverso il coinvolgimento delle cooperative sociali del territorio;
3. **Servizi socio-sanitari-assistenziali**, rivolti a dimissioni protette, di sollievo e "Dopo di Noi";
4. **Servizio intergenerazionale** fornito da studenti (preferibilmente in percorsi di studi nelle discipline sanitarie e sociali), giovani coppie e persone in situazione di "morosità incolpevole", che dedicheranno circa 15 ore a settimana al cosiddetto "patto di reciprocità e intergenerazionale";
5. **Gestione di telecontrollo e telemedicina**, attraverso imprese specializzate;
6. **Dotazione tecnologica e tecno-assistenza degli appartamenti**;
7. **Consulenza economico-finanziaria**, rivolta alle famiglie, soprattutto se anziane, fragili e con figli disabili, con la possibilità di accedere ad innovativi strumenti finanziari quali il prestito vitalizio.

Composizione del partenariato e modalità di attivazione

Sfide

Soggetto capofila

- **Comune di Perugia:** ente responsabile del coordinamento e della comunicazione relativi all'intero progetto.

Ente attuatore

- **Consorzio ABN:** ente cui spetta l'analisi di contesto preliminare, la costruzione del modello innovativo di intervento, nonché l'individuazione dei modelli giuridici più efficaci.

Partner scientifico

- **Human Foundation:** ente di ricerca privato preposto alla costruzione del modello di valutazione d'impatto e alla definizione del modello di finanza d'impatto (PbR).

Ente terzo preposto alla valutazione dell'impatto sociale

- **Università di Perugia**
- Disallineamento temporale tra i tempi e le attività dei diversi attori in gioco.

5.4 Un primo bilancio: le potenzialità degli strumenti presentati tra fattibilità, scalabilità e replicabili

Di seguito si propone una sintesi dei tre modelli di PPP analizzati nel Capitolo 5 e dei relativi punti di forza e di criticità evidenziati. Viene inoltre riportata una stima rispetto alla fattibilità e alla scalabilità di ciascuno di questi modelli, legata anche alle competenze richieste ad attori pubblici e privati, e alla difficoltà nella gestione e implementazione delle diverse forme di collaborazione.

Caratteristiche	Project Financing	Co-progettazione	PBR
<p>Funzionamento del meccanismo</p>	<p>Tecnica di programmazione e progettazione basata sul finanziamento di un progetto valutato capace di generare flussi di cassa tali da remunerare il capitale investito e rimborsare l'investimento ricevuto.</p> <p>Si distinguono 2 diverse procedure:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ad iniziativa pubblica: l'amministrazione compie la selezione della miglior offerta per la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità presenti nella programmazione; • ad iniziativa privata: il privato presenta all'amministrazione alcune proposte per la realizzazione in concessione di opere non presenti nella programmazione. <p>L'aspetto innovativo dell'istituto sta nella logica del finanziamento, una prospettiva dinamica nella quale il finanziamento viene erogato non in proporzione a quanto il soggetto possiede ma confidando sulla validità del progetto e sulla sua idoneità a produrre i flussi di cassa tali da garantire la remunerazione e il recupero del capitale erogato (project financing).</p>	<p>Aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale.</p> <p>L'amministrazione procedente può mettere a disposizione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - risorse economiche, proprie o di altro ente o soggetto; - beni mobili e/o immobili; - risorse umane, proprie o di cui l'ente si avvale a vario titolo. <p>Gli ETS partecipano con proprie risorse mediante diverse forme, nei termini e con le modalità stabilite dalle Amministrazioni procedenti.</p> <p>La P.A. prevede un'assegnazione economica a titolo di rimborso e compensazione dei costi effettivamente sostenuti e documentabili dagli ETS.</p>	<p>Il meccanismo di PBR si basa sul trasferimento del rischio in capo a uno o più investitori privati, garantendo il soddisfacimento dei bisogni sociali individuati dalla Pubblica Amministrazione. Sono cinque gli attori tipicamente coinvolti in un meccanismo di PBR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una Pubblica Amministrazione, che avvia la collaborazione, con l'intenzione di generare contenimenti di spesa e/o allargamento della platea di beneficiari a parità di spesa; la P.A. è anche il soggetto che remunera gli investitori in base ai risultati sociali raggiunti; • organizzazioni di volontariato sociale o imprese sociali, che si occupano dell'effettiva erogazione dei servizi volti al soddisfacimento dei bisogni sociali individuati dalla P.A.; • uno o più investitori, caratterizzati da una particolare propensione alla ricerca del "profitto sociale" oltre che quello economico; • un intermediario specializzato nel terzo settore, che si interfaccia con il resto degli attori coinvolti al fine di supervisionare il corretto espletamento delle attività di progetto, regolare il flusso di pagamenti e fornire supporto tecnico alla P.A.; • un ente di valutazione indipendente, incaricato di misurare l'effettivo verificarsi dei cambiamenti sociali auspicati, in funzione dei quali scatterà la remunerazione per il gruppo di investitori.

5.4 Un primo bilancio: le potenzialità degli strumenti presentati tra fattibilità, scalabilità e replicabili

Caratteristiche	Project Financing	Co-progettazione	PBR
Ruolo dell'amministrazione pubblica	La pubblica amministrazione procede, in entrambe le procedure attivabili, alla scelta del progetto da finanziare, aggiudicando la gara. Nel caso di procedura ad iniziativa pubblica , la P.A. redige un bando di gara e poi procede all'approvazione del progetto definitivo e alla stipula della concessione. Nel caso di procedura ad iniziativa privata , entro 3 mesi dalla proposta la P.A. esamina la proposta per inserirla (o meno) nella programmazione. Una volta approvato, il progetto è messo a gara con eventuale richiesta di varianti. Il soggetto pubblico può anche partecipare alla società di progetto.	La P.A. media e abilita la cooperazione con e tra ETS, indicando un avviso pubblico, su iniziativa propria o su impulso degli ETS, e gestendo il processo di co-progettazione. Esplicita una volontà politica e strategica di coinvolgere gli ETS, orientata a un'amministrazione condivisa che operativizza il principio di sussidiarietà orizzontale per rispondere ai bisogni del territorio, identificati tramite co-programmazione o altri strumenti.	Oltre all'individuazione dei bisogni e degli obiettivi sociali da raggiungere, la P.A. è il soggetto che sceglie di ricorrere al PBR, in quanto ritiene che quest'ultimo possa garantire il soddisfacimento di bisogni sociali, attivando meccanismi di efficientamento della spesa pubblica attraverso tre possibili canali (non escludenti): <ul style="list-style-type: none"> • riduzione della spesa a parità di beneficiari raggiunti; • aumento della platea di beneficiari a parità di spesa; • evitamento di costi dovuto al mancato acuirsi di condizioni di fragilità sociale.
Ruolo dei soggetti privati	Il privato può essere: <ul style="list-style-type: none"> • promotore dell'iniziativa, suggerendo alla pubblica amministrazione l'intervento da realizzare; • soggetto attuatore attraverso la costituzione della società di progetto, che si impegna nella realizzazione e nella gestione dell'intervento, e nella raccolta dei mezzi finanziari necessari; • finanziatore, fornendo il capitale necessario per la realizzazione dell'opera. 	Gli ETS iscritti al RUNTS sono sostenuti in ragione della loro utilità sociale e integrano la loro attività con quella della P.A. Offrono la loro conoscenza dei bisogni del territorio e la loro capacità di intervento nel contesto locale per arricchire la lettura delle necessità delle comunità e aumentare l'efficacia delle politiche definite con la P.A.	Il progetto è finanziato attraverso l'apporto di investitori privati, i quali vedranno il proprio investimento ripagato in funzione dei risultati raggiunti dal progetto stesso. È quindi fondamentale la definizione preliminare di chiari obiettivi di progetto e degli strumenti per la loro misurazione, giacché la remunerazione degli investitori è in relazione diretta con l'ammontare di cambiamenti positivi attesi effettivamente verificatisi.
Rischio	Nel project financing è necessario procedere ad una corretta valutazione dei rischi per allocarli su soggetti diversi. Il rischio si trasferisce dal soggetto titolare del progetto al progetto stesso, idoneo ad attrarre finanziatori. I soggetti finanziatori si accollano il rischio imprenditoriale del progetto.	Non trattandosi di uno strumento competitivo o di un affidamento di servizi, nella co-progettazione non viene in rilievo l'allocazione del rischio. Rimane comunque forte il ruolo di regia in capo alla P.A.	Una delle peculiarità del PBR è il trasferimento del rischio in capo all'investitore, il quale accetta che la propria remunerazione sia legata all'effettivo realizzarsi dei risultati di cambiamento positivo direttamente imputabili al progetto finanziato.

5.4 Un primo bilancio: le potenzialità degli strumenti presentati tra fattibilità, scalabilità e replicabili

CRITERI DI VALUTAZIONE DEGLI STRUMENTI DI PPP	Fattibilità				Scalabilità
	Necessità di competenze interne al:		Livello di difficoltà per:		
	Pubblico	Privato	Pubblico	Privato	
<p>Legenda di valutazione:</p> <p> 1 = molto basso 4 = alto 2 = basso 5 = molto alto 3 = medio </p>					
Project Financing	●●●○ ○	●●●● ○	●●●○ ○	●●●● ○	●●●○ ○
Co-progettazione	●●●● ○	●●●● ○	●●●○ ○	●●●○ ○	●●●○ ○
PBR	●●●○ ○	●●●● ○	●●●○ ○	●●●○ ○	●●●○ ○

Conclusioni

Il presente lavoro ha preso le mosse da una precisa domanda di ricerca: i PPP possono essere strumenti efficaci per la progettazione e la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana?

Abbiamo innanzitutto definito i concetti chiave di questo interrogativo, per delimitare il campo di analisi. Da un lato, per **rigenerazione urbana**, si è inteso quel processo complesso di riutilizzo e rafforzamento del sostrato ambientale, infrastrutturale, socioculturale ed economico delle aree urbane, nel quale sono coinvolte molteplici dimensioni e differenti stakeholders, dalle amministrazioni locali ai cittadini, dagli operatori economici ai soggetti del terzo settore, ciascuno con le sue diverse visioni e i suoi diversi utilizzi del territorio, nonché con diverse capacità e risorse da mettere a sistema per la risposta dei bisogni locali. Dall'altro, i partenariati pubblico-privati sono stati definiti come nuovi modelli di collaborazione tra attori chiave del pubblico e del privato, che sposano una visione di governance flessibile, in cui si passa da un modello governativo top down a un modello maggiormente collaborativo, teso alla creazione di sinergie tra diversi stakeholder, flessibilità e suddivisione dei ruoli e degli apporti di ciascun attore. In questo nuovo orientamento paradigmatico, i PPP si configurano come forme di *outsourcing* in cui la P.A., pur mantenendo una regia forte, in primis nell'individuazione dei bisogni e degli obiettivi sociali da raggiungere, conferisce a uno o più soggetti privati la progettazione, costruzione, gestione e manutenzione di un'opera o di un servizio di pubblica utilità, nell'ottica di una sussidiarietà orizzontale e di una compartecipazione in termini di risorse, know-how e rischio con gli attori chiave del territorio.

È dunque evidente che i PPP, grazie alla loro natura multi-attoriale e alla possibilità di messa a sistema di bisogni, competenze, risorse materiali e immateriali, posseggano un grande potenziale per la gestione di processi complessi come quelli di rigenerazione urbana.

Quali sono quindi le opportunità attualmente a disposizione per sperimentare tali modelli in ambito urbano?

Un primo esempio è fornito dal **PNRR** che, date anche le ingenti risorse a disposizione, rappresenta una fondamentale occasione di risposta ai bisogni dei territori che sarà possibile sviluppare da qui al 2026. Nello stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, inoltre, si riconosce la possibilità che tali risorse pubbliche siano al contempo capaci di attrarre investimenti privati tramite “forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garanzie” (Governo italiano, 2021, pp. 248-249)⁴¹.

⁴¹ Il Piano nazionale di ripresa e resilienza rimanda alle valutazioni contenute nello studio “EIB EFSI multiplier calculation methodology”, EFSI Steering Board, studio in cui la capacità di attrazione degli investimenti privati da parte del PNRR è esclusa dall'analisi in via prudenziale, ma pur riconosciuta.

Tuttavia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza evidenzia un rischio importante quando si va ad analizzare la tipologia di interventi effettivamente finanziabili, e dunque l'orientamento generale e la visione di rigenerazione urbana che sembra sottostare al sistema di finanziamenti stessi. Appare infatti evidente come le risorse siano destinate prevalentemente alla costruzione di edifici e infrastrutture, che, seppur fondamentali, rischiano di rimanere in una certa misura dei contenitori vuoti di senso e di effettivo utilizzo allorché non vengano integrati con azioni di progettazione di servizi realmente funzionali alla risposta dei bisogni socioculturali ed economici dei territori, con cui “riempirli”.

In secondo luogo, sono stati esaminati **diversi modelli di PPP**, anche attraverso l'illustrazione di relativi case studies, che hanno aiutato a mettere in risalto caratteristiche, punti di forza e punti di debolezza dei diversi strumenti. Si è partiti dal **project financing**, in cui è centrale il ruolo del privato e ancor più dell'idea progettuale, che deve garantire cash flows e dunque sostenibilità, ma che quindi risulta applicabile per lo più a opere cosiddette “calde” e “tiepide”, dunque di per sé già solide e a minor rischio e capaci di generare flussi di capitali tali da garantire la remunerazione dell'investimento. In secondo luogo, è stata presentata la **co-programmazione unita alla co-progettazione**, un set di strumenti che valorizza la collaborazione tra PA ed ETS in chiave di sviluppo strategico dei territori, anche se la possibile entropia da gestire nel processo richiede specifiche competenze e un'effettiva apertura a un nuovo modello di progettazione, oltre a risultare selettiva in partenza in quanto aperta unicamente a ETS iscritti al RUNTS. Infine, è stato esaminato il **pay by result**, un modello di finanziamento di progetti di innovazione sociale-culturale che risponde a una logica win-win per tutti gli stakeholder in gioco (finanziatori privati, P.A., provider, utenti finali, intermediari, valutatori), ma allo stesso tempo richiede sia una visione di lungo respiro da parte degli investitori, per la ricerca di un rendimento non solo economico, ma anche sociale, sia la presenza di soggetti con le adeguate competenze per accompagnare l'intero processo.

I PPP risultano dunque fornire un orientamento, un approccio e strumenti operativi al tempo stesso innovativi, sostenibili, collaborativi e strategici per gli stakeholder chiave del territorio, in quanto capaci di generare legittimità reciproca, trasparenza e accountability tra i diversi attori coinvolti e utili al rafforzamento del sostrato infrastrutturale, ma anche sociale della città. I PPP, infatti, sposano la nuova prospettiva della *governance*, che ha avviato la stagione della progettazione integrata, trasformando **i territori in laboratori di sperimentazione di nuove strategie di sviluppo**, massimizzando uno degli aspetti innovativi della *governance*: la concertazione. In particolare, la concertazione locale non elimina il contrasto degli interessi, ma individua un terreno su cui la collaborazione tra gli attori in gioco è possibile.

Si parla, pertanto, di **governance territoriale** che ha l'obiettivo di creare cooperazione tra i diversi livelli di governo, tra le politiche settoriali che hanno un impatto territoriale e tra le organizzazioni governative e non governative e i cittadini. Ne sono un esempio le **pratiche di pianificazione territoriale** che, nell'ultimo decennio, hanno spostato il focus sulle relazioni tra gli attori pubblici e privati, generando la governance di sistema o *community governance* e consolidando il coinvolgimento in forme di partenariato ispirate a un modello bottom up, che rappresentano per le imprese l'opportunità di sviluppare proattività verso il contesto di riferimento, anticipando le dinamiche di cambiamento.

Questo modello di governance rovescia il modello verticale del government (verticale, autoritativo) e si presenta come modello orizzontale, inclusivo e rappresentativo, in grado di stimolare il protagonismo dei cittadini e della società civile e di ridurre lo scollamento tra governo centrale e comunità locali. La formula moderna di governo richiede una nuova formula di gestione, "a code for less government" (Stocker, 1998) con un maggior coinvolgimento di capacità, risorse, competenze e maggiore condivisione di regole, visioni e responsabilità tra le parti per governare un sistema territoriale. Il focus si sposta dai risultati ai processi, dando vita a numerose esperienze e diversi approcci teorici (Mele, 2009). Non esiste più lo Stato con un solo centro di potere ma molti centri di potere allocati in molte organizzazioni a livello locale, regionale e nazionale; le responsabilità sono condivise tra le autorità locali e una molteplicità di soggetti pubblici e privati che stabiliscono una relazione basata su un potere che si ritrova nell'azione collettiva (power dependence) (Stocker, 1998). A livello urbano, la governance non si occupa della gestione delle dinamiche del mantenimento o della costruzione di nuovi servizi e infrastrutture, ma riguarda processi fortemente politici in cui sono condivisi valori, norme e lessico: non più decoro e mera manutenzione delle infrastrutture, ma relazione tra gli attori chiave del territorio per la cura del bene comune⁴².

La governance urbana nasce da una crisi di governabilità e da un processo di frammentazione delle società contemporanee che è stato riscontrato a ogni livello, dalla piccola città allo stato centrale, e rappresenta, forse, la sintesi di tutti i cambiamenti e fenomeni che hanno mutato radicalmente il sistema socioeconomico (Grassi e Tolomelli, 2009). Tuttavia, pur riconoscendo il bisogno di garantire maggiore partecipazione ai processi della società civile, l'**entropia** tra gli attori coinvolti costituisce ancora un ostacolo rilevante tale da condizionare in negativo le azioni di governance territoriale, venendo a mancare il consenso intorno alle stesse. Se la governance, variamente intesa o applicata, potrà essere uno strumento realmente innovativo e capace di allargare gli spazi di partecipazione politica, lo si vedrà negli anni. Numerosi sono i rischi: il primo fra tutti è quello "**tecnocratico**", l'illusione di usare nuovi strumenti celando invece vecchie procedure asettiche (si pensi ad esempio ad un avviso di coprogettazione che si sostanzia in una tradizionale procedura selettiva di un ente del Terzo settore, negando invece la portata innovativa dello strumento).

⁴² Un esempio sono le esperienze di cura dei beni comuni attraverso i Patti di collaborazione che legittimano l'Amministrazione condivisa non solo come mero processo amministrativo ma come modello politico che supera l'individualismo e la cultura della delega. Si veda Labsus (2022).

6. Conclusioni

In tal senso è fondamentale che l'**amministrazione** adotti pienamente il nuovo ruolo di **mediatore** in processi complessi di condivisione di governo e di responsabilità con gli attori del privato profit e non profit, combinando un cambio di prospettiva al necessario sviluppo di competenze tecnico- amministrative. In secondo luogo, il **privato profit** deve sempre più sposare la logica di un **profitto non unicamente economico, ma sociale**, derivante dal finanziamento di iniziative e di programmi di innovazione sociale. Occorre poi che anche gli **ETS** si riconoscano un ruolo fondamentale in questo processo trasformativo, diventando **perni del cambiamento** grazie alla loro conoscenza del tessuto locale oggetto e protagonista di rigenerazione nei processi di trasformazione urbana. Infine, fondamentale anche la presenza di **soggetti terzi capaci di supportare con le dovute competenze** (organizzative, di progettazione, di valutazione, etc.) la complessità dei PPP e il dialogo tra i diversi stakeholder e i rispettivi interessi.

Bisognerà sempre mettere al centro le comunità, tenendo conto della complessità dei contesti per garantire processi partecipativi profondamente radicati nella vita politica e inclusivi delle diverse anime e rappresentazioni della società civile. A partire da qui, ogni percorso d'innovazione delle istituzioni sociali e politiche può diventare possibile se si pone l'obiettivo di generare valore e sviluppare il capitale sociale in modo sostenibile, dando vita a spazi di elaborazione di un nuovo modello di amministrazione, espressione di una nuova consapevolezza politica, in cui la progettazione dello spazio nelle sue molteplici dimensioni non solo infrastrutturali ed ambientali, ma anche sociali e culturali, diviene lo strumento attraverso il quale i territori definiscono le proprie traiettorie di sviluppo economico, sociale, culturale.

Appendice 1: Legislazione nazionale e principali programmi di finanziamento per la rigenerazione urbana*

a. La legislazione nazionale in materia di urbanistica			
Anno	Nome	Normativa di riferimento	Highlights
1942	Legge urbanistica	Legge 17 agosto 1942, n. 1150	<ul style="list-style-type: none"> • Focus sull'espansione dello spazio costruito, piuttosto che sulla limitazione del consumo di suolo • I Comuni sono responsabili della pianificazione urbanistica e partecipano alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale • Istituzione dello strumento del piano regolatore generale (PRG) e di piani territoriali di coordinamento per aree vaste
1967	Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 c.d. Legge ponte	Legge n. 765/1967 D.M. 1444/1968; D.M. 1404/1968	<ul style="list-style-type: none"> • Introduzione degli «standard urbanistici» per i PGR, ossia la quantità minima di spazio da riservare a uso pubblico e le distanze minime e altezze massime per l'edificazione degli e tra gli edifici, e ai lati delle strade
2001	Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia	D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 D.L. n. 133/2014 D.L. n. 76/2020	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina dell'attività costruttiva edilizia • Riconoscimento del maggior valore generato dalle operazioni di ristrutturazione urbanistica
2001	Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità	D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità
2019 - in discussione al Senato	Disegno di Legge n.1131/2019 "Misure per la rigenerazione urbana"	D.L. "Misure per la rigenerazione urbana", Nuovo testo al Nuovo Testo della congiunzione n. 1131, 1302, 1943, 1981, 2292, 2297	<ul style="list-style-type: none"> • Prime definizioni di "rigenerazione urbana" e di "consumo di suolo" nella normativa italiana • Definizione di un'"architettura istituzionale della rigenerazione urbana" composta da Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU), Regioni e province autonome, Comuni • Adozione di un Programma nazionale per la rigenerazione urbana • Istituzione di un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana • Istituzione dei Piani comunali di rigenerazione urbana

*Riferimenti: Servizio studi della Camera dei Deputati - Dipartimento Ambiente, CRESME (2022).

b. Programmi di finanziamento di progetti degli enti territoriali

Anno	Nome	Normativa di riferimento	Highlights
1992	Programmi di riqualificazione urbana (P.Ri.U.)	L. n. 179/1992 D.M. 21 dicembre 1994 Delibera CIPE 23 aprile 1997 D.L. n. 244/1995 art. 1, comma 100, della L. n. 145/2018 - legge di bilancio 2019	<ul style="list-style-type: none"> Prevedono la partecipazione del privato € 288.000.000.000 per la realizzazione di programmi di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale
2012	Piano nazionale per le città	art. 12 del D.L. n. 83/2012 D.M. 3 agosto 2012 art. 1, comma 951, della L. n. 145/2018 - legge di bilancio 2019	<ul style="list-style-type: none"> Strumento operativo per avviare interventi di riqualificazione urbana Focus su aree urbane degradate
2016	Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia	art. 1, commi 974-978, della L. n. 208/2015 - legge di stabilità per il 2016 D.P.C.M. 29 maggio 2017 Delibere del CIPE n. 2/2017 e n. 72/2017 art. 1, comma 141, della legge di bilancio 2017 art. 13, commi 02 e 03, del D.L. n. 91/2018 - legge di bilancio 2019 art. 1, comma 914 del D.L. n. 91/2018 - legge di bilancio 2019 L. n. 145/ 2018	<ul style="list-style-type: none"> Rivolto ad aree urbane con situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza dei servizi Progetti presentati da parte degli enti locali Dei 120 progetti individuati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, 24 sono stati effettivamente finanziati L'efficacia delle convenzioni previste per i 96 progetti non finanziati è stata differita al 2020 Le convenzioni riguardanti i 96 progetti approvati producono effetti finanziari a partire dal 2019
2017	Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni	L. n. 158/2017 D.M. 10 agosto 2020 D.P.C.M. 23 luglio 2021	<ul style="list-style-type: none"> Prevede misure per: tutela dell'ambiente e dei beni culturali, mitigazione del rischio idrogeologico, salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici, messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici, promozione dello sviluppo economico e sociale e insediamento di nuove attività produttive
2018-2019	Programma per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio dei comuni	art. 1, commi 107-114, legge di bilancio 2019, L. 145/2018 D.M. 10 gennaio 2019	<ul style="list-style-type: none"> Rivolto a comuni di massimo 20.000 abitanti Finalizzato a investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio dei comuni, nel limite complessivo di 400 milioni di euro

Appendice 1: Legislazione nazionale e principali programmi di finanziamento per la rigenerazione urbana

Anno	Nome	Normativa di riferimento	Highlights
2018-2019	Investimenti per la messa in sicurezza di edifici e del territorio	art. 1, commi 134-148, della L. n. 145/2018 - Legge di bilancio 2019 art. 49, comma 1, lettere a) e b), del D.L. n. 124/2019	<ul style="list-style-type: none"> • Stanziamento iniziale di circa 8,1 miliardi di euro, per il periodo 2021-2034, per la messa in sicurezza di edifici e del territorio • Risorse utilizzabili anche per trasporti e viabilità, riduzione dell'inquinamento ambientale, rigenerazione urbana, riconversione energetica, infrastrutture sociali e bonifiche ambientali
2019-2020	Progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale	art. 1, commi 42-43, della L. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020) PNRR (Missione M5C2-2.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Assegnazione di 8,5 miliardi di euro, per il periodo 2021-2034, ai comuni di almeno 15.000 abitanti, non capoluogo di provincia, ed ai comuni capoluogo di provincia o sede di città metropolitana • Progetti di rigenerazione urbana per ridurre marginalizzazione e degrado sociale e migliorare la qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale • Intervento (somme relative al periodo 2021-2026) poi recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR (Missione M5C2-2.1)
2020-2021	Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQuA)	art. 1, commi 437-444, della L. n. 160/2019 - legge di bilancio 2020 PNRR (Missione M5C2-2.3) decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 395 del 16 settembre 2020 decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 474 del 2020 D.M. 6 agosto 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Finalizzato alla riduzione del disagio abitativo, in particolare nelle periferie, in un'ottica di sostenibilità e densificazione • Adozione del concetto di smart city • Cinque linee principali di azione: 1) edilizia residenziale sociale; 2) rifunzionalizzazione aree e spazi pubblici o privati 3) accessibilità e sicurezza dei luoghi urbani; 4) rigenerazione di aree e spazi già costruiti; 5) modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano • Programma poi recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR (Missione M5C2-2.3)

Appendice 1: Legislazione nazionale e principali programmi di finanziamento per la rigenerazione urbana

Anno	Nome	Normativa di riferimento	Highlights
2021-2022	Legge di bilancio 2022	art. 1, commi 534-542, della L. n. 234/2021 D.M. del Ministero dell'interno del 30 dicembre 2021 D.M. 21 febbraio 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Contributi per investimenti nel limite complessivo di 300 milioni di euro per l'anno 2022 • Rivolti a comuni con meno di 15.000 abitanti che, in forma associata, presentano una popolazione superiore a 15.000 abitanti • Progetti di rigenerazione urbana per ridurre marginalizzazione e degrado sociale e migliorare la qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale
c. Modifiche al regime delle demolizioni e ricostruzioni, operazioni di rigenerazione urbana previsto dal D.P.R n. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia)			
Anno	Nome	Normativa di riferimento	Highlights
2019	Decreto "Sblocca cantieri"	art. 5 del D.L. n. 32/2019	<ul style="list-style-type: none"> • Obiettivo della riduzione del consumo di suolo a favore della rigenerazione del patrimonio edilizio esistente • Promozione e agevolazione della riqualificazione infrastrutturale di aree urbane degradate
2020	Decreto Semplificazioni 1	art. 10 del D.L. 76/2020	<ul style="list-style-type: none"> • Semplificazione delle procedure edilizie per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente • Promozione di interventi di demolizione e ricostruzione di edifici • Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito

d. Misure per l'attuazione degli obiettivi di rigenerazione urbana previsti dal PNRR

Anno	Nome	Normativa di riferimento	Highlights
2021-2022	Missione 5 ("Inclusione e coesione"), Componente 2 ("Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore	art. 21 del D.L. 152/2021 decreto interministeriale 22 aprile 2022 art. 1, commi 437-444, della L. n. 160/2019 - legge di bilancio 2020 PNRR	<ul style="list-style-type: none"> • Volto a interventi di rigenerazione urbana che riducano i divari di cittadinanza e i divari generazionali • Linee di investimento finanziate: <ol style="list-style-type: none"> 1. Progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2-I. 2.1); 2. Piani Urbani Integrati (M5C2-I. 2.2) 3. Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQuA) (M5C2-I. 2.3)
D.L. non ancora adottato	Riforma della legge n. 1150 del 1942 e della normativa attuativa, nonché del D.P.R. n. 380 del 2001	PNRR	<ul style="list-style-type: none"> • Riforme previste dal PNRR per attuare semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana e alla revisione del quadro legislativo in materia di contratti pubblici

e. Detrazioni e agevolazioni per la riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio

Anno	Nome	Normativa di riferimento	Highlights
1997 - 2011	Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica Testo unico delle imposte sui redditi	art. 1, commi 5 e 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 l'art. 16-bis del D.P.R. n. 917/1986, - inserito dall'art. 4 del D.L. n. 201/2011	<ul style="list-style-type: none"> • Detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio (tra cui c.d. Sismabonus), applicabili a interventi di: <ul style="list-style-type: none"> • manutenzione ordinaria, straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia; • ricostruzione o ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi; • realizzazione di autorimesse o posti auto pertinenziali; • eliminazione delle barriere architettoniche; • prevenzione del compimento di atti illeciti da parte di terzi, cablatura degli edifici e contenimento dell'inquinamento acustico;

Appendice 1: Legislazione nazionale e principali programmi di finanziamento per la rigenerazione urbana

Anno	Nome	Normativa di riferimento	Highlights
			<ul style="list-style-type: none"> risparmio energetico, con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia; adozione di misure antisismiche, con particolare riguardo all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica; bonifica dall'amianto e opere volte ad evitare gli infortuni domestici
2006-2018	<p>Legge finanziaria 2007</p> <p>Legge di stabilità 2011</p> <p>Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia</p> <p>Legge di bilancio 2019</p>	<p>art. 1, commi 344-347, della L. n. 296/2006</p> <p>art. 1, comma 48, della L. n. 220/2010</p> <p>art. 14 del D.L. n. 63/2013</p> <p>L. n. 145/2018</p> <p>art. 14, comma 2-bis, del D.L. n. 63/2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> Agevolazioni per riqualificazione energetica degli edifici, i.e. riconoscimento di detrazioni d'imposta (dal 50% all'85% delle spese sostenute)
2016	Programma di riqualificazione energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione centrale (PREPAC)	DM 16 settembre 2016 (D.M. PREPAC)	<ul style="list-style-type: none"> Modalità e criteri di attuazione del programma
2017-2018	Legge di bilancio per il 2018	art. 1, commi 12-15, della L. n. 205/2017	<ul style="list-style-type: none"> Detrazione spese sostenute per la sistemazione a verde di aree scoperte private di edifici esistenti, et. alia
2019-2020	Legge di bilancio 2020, Bonus facciate	art. 1, comma 219, della L. n. 160/2019	<ul style="list-style-type: none"> Detraibilità dall'imposta lorda del 90% delle spese sostenute per interventi di recupero o restauro della facciata degli edifici
2020-2021	<p>Superbonus 100%</p> <p>PNRR (Missione 2, Componente 3, Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici)</p> <p>Fondo complementare</p> <p>Programma REACT UE</p>	<p>art. 119 del D.L. n. 34/2020</p> <p>PNRR (Missione 2, Componente 3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Superbonus: Detrazione del 110% delle spese relative a specifici interventi di efficienza energetica (anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione) e di misure antisismiche sugli edifici PNRR e Fondo complementare: 13,95 miliardi di euro + altri 13,95 miliardi di euro per supportare interventi di efficientamento energetico Programma REACT UE: 0,32 miliardi di euro per supportare interventi di efficientamento energetico

Appendice 1: Legislazione nazionale e principali programmi di finanziamento per la rigenerazione urbana

Anno	Nome	Normativa di riferimento	Highlights
2021-2022	Proroghe alle detrazioni fiscali disposte dalla legge di bilancio 2022	L. n. 234/2021 - legge di bilancio 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Proroga fino all'anno 2025 la misura del Superbonus 110% • Proroga al 31 dicembre 2024 del c.d. ecobonus • Proroga al 31 dicembre 2024 della misura della detrazione al 50 % per gli interventi di ristrutturazione edilizia indicati dall'art. 16-bis, comma 1, del TUIR • Proroga fino al 2024 l'agevolazione fiscale inerente alla sistemazione a verde di aree scoperte di immobili privati a uso abitativo • Estensione all'anno 2022 l'applicazione del c.d. bonus facciate, riducendo dal 90 al 60 per cento la percentuale di detraibilità

Appendice 2: Evoluzione storica della normativa sul PPP

Una prima esperienza di cooperazione tra poteri pubblici ed operatori privati si è registrata nel Regno Unito e in Irlanda a partire dalla metà degli anni Novanta del XX secolo, attraverso il ricorso al *Private Finance Initiative (PFI)*, una sorta di contratto complesso in forza del quale il soggetto privato si impegnava a progettare e costruire a proprie spese un'opera pubblica (alleviando il governo e i contribuenti dall'onere di trovare i finanziamenti), mentre il soggetto pubblico si impegnava a rimborsare a rate il capitale investito, gli interessi maturati e il servizio prestato entro un tempo (Di Giovanni, 2015). In assenza di una disciplina comunitaria di riferimento, queste forme di collaborazione trovavano applicazioni talmente "espansive" da scontrarsi con la tutela della concorrenza.

Nel 1999, in occasione della "Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati" (2008/C 91/02), la Commissione Europea avviò lo studio dell'istituto del **Partenariato pubblico privato (PPP)**, definito come "*forma di cooperazione, generalmente a lungo termine (che) consiste nel ruolo affidato al partner privato, che partecipa alle varie fasi del progetto (ideazione, esecuzione e gestione), sopporta i rischi tradizionalmente sostenuti dal settore pubblico e spesso contribuisce al finanziamento del progetto stesso*"; subito dopo, nel 2001, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) presentò il parere "*Rafforzamento del diritto delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP)*", dal quale emergeva chiaramente come la mancanza di una normativa di riferimento per i contratti di partenariato e di una specifica disciplina sulle concessioni ostacolasse lo sviluppo del contributo dei privati nelle opere pubbliche.

Il dibattito vero e proprio fu innescato però dalla **Decisione n. 18, 11 febbraio 2004**, di Eurostat che aveva ad oggetto il trattamento contabile dei contratti di partenariato, stipulati tra P.A. e soggetti privati, nel bilancio di ciascun Stato membro. Spinta dalla necessità di assicurare che lo sviluppo di questa fattispecie avvenisse nel rispetto del principio di concorrenza e dei principi generali in tema di appalti pubblici, la Commissione delineò una prima base definitoria della normativa sul PPP, confluita poi nel **Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni** del 30 aprile 2004, come "*forma di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio*".

Il **Libro Verde** ha avuto il merito di tracciare non la definizione ma i caratteri indispensabili in presenza dei quali un'operazione può rientrare nell'alveo della fattispecie PPP, al fine di individuare le forme organizzative sussumibili nella categoria partenariale, limitandosi a distinguere tra PPP contrattuale e PPP istituzionalizzato.

Nonostante lo sforzo descrittivo compiuto, il PPP non rappresentava ancora una specifica categoria giuridica e il dibattito proseguì a livello comunitario, forte del persistente interesse nei confronti del fenomeno, fino alla Risoluzione 2006/2043 del Parlamento Europeo che definì il PPP come *“una forma di cooperazione a lungo termine disciplinata contrattualmente tra il settore pubblico e quello privato per l’espletamento di compiti pubblici, nel cui contesto le risorse richieste sono poste in gestione congiunta ed i rischi legati ai progetti sono suddivisi in modo proporzionato sulla base delle competenze di gestione del rischio dei partner del progetto”*.

In seguito alla crisi economica globale scoppiata in quegli anni, la Commissione adottò la **Comunicazione del 19 novembre 2009**, definendo il PPP come soluzione innovativa di finanziamento per mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine. Da qui, la Commissione si è impegnata ad istituire un gruppo dedicato per delineare un quadro efficace per la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato e per ottenere il massimo potenziale dai PPP come strumento per facilitare la ripresa economica e costruire sostenibilità, competitività e servizi pubblici di qualità per il futuro.

Nel 2010, il CESE incoraggiò il ricorso al PPP per la rapidità con cui era possibile realizzare infrastrutture rispetto alle procedure ordinarie e per la coerenza interna con cui era possibile sviluppare ogni progetto, ottenendo così una visione globale dello stesso che difficilmente si sarebbe raggiunta con la ripartizione di compiti e responsabilità propria del settore degli appalti pubblici (**Parere del 21 ottobre 2010**).

Il punto di svolta, però, si è avuto solo nel 2014 con le **Direttive n. 23, n. 24 e n. 25** adottate dalla Commissione per il completamento della disciplina europea dei contratti pubblici, a cui anche il fenomeno partenariale può essere ricondotto, nonostante l’assenza di un esplicito riferimento. **Questa omissione, ci pare, indichi come per il legislatore in quel momento non sussistessero le condizioni per una disciplina unitaria degli istituti giuridici riferibili al PPP, o meglio, non ci fosse l’esigenza di disciplinare il PPP in quanto ritenuto sussunto nell’istituto della concessione, uno tra i maggiori istituti a cui il partenariato è ricondotto.** L’attenzione della Commissione, infatti, si è concentrata sull’istituto della concessione sia per armonizzare i diversi ordinamenti degli Stati Membri in materia, sia per fornire delle linee guida uniformi per l’adozione di un modello chiave di PPP.

Appendice 3: Approfondimento giuridico sul *project financing*

Nonostante l'importanza economica dell'istituto, il *project financing* non ha una disciplina legislativa ad hoc: ai privati è lasciata ampia libertà nel prevedere le connessioni tra i singoli negozi e le clausole contrattuali atipiche, su cui si incentra l'essenza stessa della finanza di progetto.

Anche il diritto amministrativo italiano, che disciplina la fattispecie all'interno del **Codice Contratti** (artt. 183-186 D. Lgs. 56/2016), detta poche regole specifiche, che riguardano per lo più i procedimenti di selezione, controllo e gestione da parte della pubblica amministrazione. Tuttavia, questo istituto rappresenta un'opportunità per il legislatore che può avvalersene per avviare opere infrastrutturali accantonate per via della scarsa disponibilità di risorse finanziarie e per porre in essere rapporti più equilibrati tra enti pubblici - che hanno il compito di soddisfare le necessità collettive tramite l'elaborazione di progetti - e mercato - che ha il compito di valutare la redditività degli stessi per intraprenderne la gestione economica (Marasco, Piacenza e Tranquilli 2015).

Ben noto al mondo economico, il *project financing* è stato oggetto di ampio dibattito in ambito giuridico, sia in relazione al piano applicativo che al profilo ricostruttivo-sistemico.

Il *project financing* è definito come “*un'operazione di finanziamento di una particolare unità economica, nella quale un finanziatore è soddisfatto di considerare, fin dallo stato iniziale, il flusso di cassa dell'unità economica in oggetto, come la sorgente di fondi che consentirà il rimborso del prestito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale del prestito*” (Nevitt, 1983).

ANAC, invece, lo definisce come “*una forma di partenariato pubblico-privato in grado di realizzare un'esatta allocazione del rischio di finanziamento, realizzazione e gestione di un'infrastruttura pubblica in capo al soggetto privato, stimolando in tal modo la sua attività di corretta progettazione, esecuzione e gestione dell'opera, in considerazione del fatto che la remunerazione della sua attività è dipendente, esclusivamente o prevalentemente, dal “cash flow” originato dalla gestione dell'opera medesima*” (ANAC, Deliberazione n. 44 Adunanza del 8 luglio 2010).

La disciplina di questo istituto risale a ben prima del Codice Contratti, poiché è stata introdotta dalla cd. **Legge Merloni ter** (L. 415 del 1998), secondo cui **i privati potevano presentare proposte per dare attuazione alle opere individuate negli strumenti di programmazione**. Nel caso di una pluralità di proposte, l'amministrazione doveva individuare, sulla base di una valutazione comparativa e discrezionale, la proposta ritenuta di pubblico interesse per poi giungere alla scelta del concessionario.

A fronte delle numerose contestazioni mosse dalla Commissione Europea avverso la nostra normativa (procedura di infrazione n. 2182 del 2001; nota n. 108 del 2008), il legislatore italiano ha dovuto modificare e semplificare l'istituto che trova, oggi, applicazione nel Codice Contratti, con riferimento alla fase di individuazione del soggetto promotore da parte della P.A.; si rileva che trovano spazio solo norme di carattere procedurale che stabiliscono le modalità di aggiudicazione della gara per realizzare l'intervento: il promotore, o colui che si aggiudica la gara, esegue l'opera con lo strumento della concessione di costruzione o di gestione.

Nel Codice Contratti, il *project financing* è richiamato con un costante riferimento alla figura contrattuale della concessione. Non si tratta di un errore: la finanza di progetto rimane un'operazione complessa che tende a regolare rapporti privatistici tra loro collegati che non riguardano il legislatore, per il quale rileva solo la fase "pubblicistica" della scelta del contraente da parte dell'amministrazione.

Tuttavia, tra la disciplina generale della concessione e quella della concessione propria della finanza di progetto vi è una differenza sostanziale.

Nella concessione generale, la P.A. svolge un ruolo fondamentale, essendo chiamata a decidere se e quando avviare il procedimento per l'aggiudicazione del contratto e la costruzione dell'opera; **nel *project financing***, invece, i ruoli possono capovolgersi, poiché **il privato può promuovere la realizzazione dell'opera e convogliare su di sé altri soggetti privati** che interverranno nell'operazione a vario titolo, al fine di trarre vantaggi economici, diretti e indiretti, sia dalla costruzione dell'opera sia dalla successiva gestione della stessa da parte del promotore.

Fornire una definizione univoca, da un **punto di vista giuridico**, risulta problematico perché l'istituto presenta la flessibilità tipica degli ordinamenti di common law, sconosciuta al nostro (di civil law). Di certo, il *project financing* si configura come una tecnica di finanziamento non sussumibile tra i contratti tipici, rappresentando piuttosto la **somma di singoli contratti** (di fornitura, di appalto, di finanziamento, di garanzia, di società, di concessione, di costruzione e gestione) che ne costituiscono la struttura.

Mentre la dottrina civilistica si è occupata della natura giuridica della finanza di progetto, provando a dare una definizione chiara della rete negoziale che si instaura tra i vari soggetti (soprattutto per determinare in che modo eventuali vizi presenti in un contratto si estendano agli altri negozi), la dottrina pubblicistica si è interessata alle procedure con le quali si aggiudica la concessione, elemento fondante del *project financing*.

La questione non è di poco conto: posto che il **soggetto pubblico** non si occupa solo dell'aggiudicazione della concessione - potendo partecipare alla società di progetto ed essere coinvolto nella stipula dei vari negozi collaterali e funzionali, è fondamentale stabilire se la finanza di progetto sia un'**operazione negoziale unitaria o una serie scollegata di contratti aventi cause diverse**.

Considerato che il *project financing* non può essere ricondotto al solo contratto di finanziamento (certamente parte fondamentale dell'istituto), è rilevante coglierne l'aspetto dinamico e tenere in considerazione la pluralità di negozi di cui si compone.

Alla tesi della portata unitaria dell'istituto solo sotto il profilo economico (e non anche giuridico), che considera il *project financing* come "sommatoria di singoli contratti" (Draetta, 1994; Miscali, 1997), che producono effetti uti singuli, è stata opposta la critica di non saper cogliere l'interrelazione sussistente tra le diverse figure negoziali coinvolte. Larga parte della dottrina (Montani, 2009; Iudica, 2004; Costantino, 2003; Rabitti, 1996; Bianconi, 1995; Maino, 1993; Lobo, 1989), che ha colto invece il profilo dinamico dell'istituto, ritiene opportuno evidenziare l'aspetto unitario del fenomeno anche dal punto di vista giuridico, ricorrendo alla teoria del **collegamento negoziale dei vari rapporti contrattuali**, meccanismo che consente alle parti di perseguire un risultato unitario e complesso, attraverso la stipula di una pluralità di contratti che conservano una causa autonoma, benché finalizzati ad un unico regolamento di interessi: le sorti di uno solo di questi contratti avranno un'influenza determinante in termini di validità ed efficacia nei confronti dei contratti collegati.

Considerato che **esiste un interesse unitario all'iniziativa**, che rappresenta la funzione dell'intera operazione negoziale (mentre la corretta allocazione dei rischi permette solo di realizzare lo scopo comune con un grado elevato di certezza per ogni soggetto coinvolto), sarà possibile applicare il brocardo *simul stabunt simul cadent* in virtù del quale gli effetti delle vicende che riguardano un contratto riguarderanno a cascata i contratti ad esso collegati (es. se la concessione viene dichiarata nulla, saranno nulli tutti i negozi ad essa collegati).

Si dà atto che questa ricostruzione non è esente da criticità: qualora si individuasse l'esistenza di una causa complessiva, si dovrà respingere il tema del "collegamento negoziale" a favore della ricostruzione dell'istituto in termini di contratto unitario o, meglio, di contratto plurilaterale, di cui si dovrebbe poi analizzare la sussistenza (o meno) della comunione di scopo.

Il *project financing* a confronto con altri istituti

Se il *project financing* si colloca correttamente all'interno della più ampia disciplina del codice dei contratti (Fioritto, 2017; Ricchi, 2016; Pajno, 2015; Fidone, 2015), è fondamentale individuare i punti di contatto e le differenze con gli altri strumenti ivi previsti.

Il Codice dei Contratti pone la finanza di progetto all'interno del co. 1 dell'art. 180 del d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 56 del 2017, dedicato alla categoria degli strumenti del PPP, il che non lascia alcun dubbio rispetto all'inquadramento nell'alveo del partenariato.

I successivi commi dell'art. 180 prevedono che il ricavato della gestione dell'operatore economico possa derivare sia dal canone che da qualsiasi altra forma di introito e impongono il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico, precisando che non ricomprende solo il rischio di costruzione ma anche il rischio di disponibilità o il rischio di domanda dei servizi resi (spesso il rinvio è alla disciplina della concessione). Non è richiamato il rischio operativo (art. 3, co. 1, lett. zz) che rappresenta un elemento importante per giustificare il ricorso allo schema tipico delle concessioni amministrative, inducendo a mettere in dubbio sia la natura giuridica concessoria dell'istituto sia la disciplina applicabile alla finanza di progetto.

Secondo la disposizione sulla finanza di progetto, contenuta nell'art. 183, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016, per la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità, le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare gli strumenti del partenariato «*in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi della parte III*»; il procedimento termina con l'«*affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti*».

Se esaminando la prima parte della disposizione sembra chiaro che la finanza di progetto costituisca un modello diverso ed alternativo all'affidamento mediante l'istituto delle concessioni amministrative, la parte finale della stessa rimette in discussione ponendo l'accento sul fatto che, anche nel caso del PPP, il procedimento è finalizzato all'affidamento di un'opera mediante l'adozione di una "concessione amministrativa": il *project financing* rappresenta una forma di affidamento di una concessione, alternativa a quella "generale" disciplinata dagli artt. 164 ss. del codice degli appalti.

A conferma di questa conclusione, l'ipotesi in cui l'art. 180, assegnando ai privati la facoltà di promuovere con la finanza di progetto la realizzazione di opere non rientranti nella programmazione pubblica, prevede che gli operatori possano presentare alle amministrazioni "*proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici*".

La **caratteristica principale del *project financing* rispetto ad altri modelli di PPP** risiede nel fatto che questi ultimi possono considerarsi come ogni forma di cooperazione tra pubblico e privato, finalizzati alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, in cui le rispettive competenze e risorse si integrano in funzione delle diverse responsabilità e obiettivi; il *project financing*, invece, è una modalità di finanziamento strutturato che può essere utilizzato per finanziare progetti infrastrutturali in alcune operazioni di PPP: esso è più una modalità applicativa per la realizzazione di opere infrastrutturali che siano realmente fattibili e potenzialmente redditizie.

Inoltre, **diversamente da quanto accade con la concessione di opere e di servizi**, dove il privato è chiamato a realizzare le richieste degli enti pubblici, nel caso in oggetto, il privato può diventare parte attiva, proponendo all'amministrazione la realizzazione di progetti che non rientrano nell'ambito della programmazione pubblica.

Infine, la tesi che considera il *project financing* come una specie del genere delle concessioni amministrative, applicandosi in questo caso la disciplina di cui agli artt. 180-183 e non la parte III del codice, è coerente anche con la circostanza che il codice pone la finanza di progetto all'interno del co. 1 dell'art. 180, dedicato alla categoria degli strumenti del PPP, insieme alla concessione di costruzione e gestione, alla concessione di servizi, alla locazione finanziaria, al contratto di disponibilità ed a *“qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti”*. Questa tesi è avvalorata anche da alcune pronunce del giudice amministrativo che ha riconosciuto che nel *project financing* si fa riferimento alla nozione comunitaria di “concessione”, caratterizzata *“per la remunerazione degli investimenti compiuti dall'operatore economico privato selezionato attraverso il diritto di gestire funzionalmente ed economicamente il servizio con rischio a proprio carico, legato alla aleatorietà della domanda di prestazioni”* (Tar Puglia - Bari, sez. I, 19.11.2012, n. 5492). La presenza di un rischio imprenditoriale costituisce una caratteristica del genus “concessioni” e, con esso, della species “concessione di lavori pubblici” e dell'ulteriore species “*project financing*”, come confermato indirettamente dall'espunzione normativa della “concessione di mera costruzione di opera pubblica” che risultava totalmente sovrapponibile all'appalto.

Appendice 4: Codice del Terzo Settore e Co-progettazione

Le attività di interesse generale previste dal Codice del Terzo Settore (Art. 5)

- **Interventi e servizi sociali e per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili**;
- **interventi e prestazioni sanitarie**;
- **prestazioni sociosanitarie**;
- **educazione, istruzione e formazione professionale** e le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;
- **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, e **alla tutela degli animali** e prevenzione del randagismo;
- **interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio**;
- **formazione universitaria e post-universitaria**;
- **ricerca scientifica di particolare interesse sociale**;
- **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;
- **radiodiffusione sonora a carattere comunitario**;
- **organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso**;
- **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**;
- **servizi strumentali ad enti del Terzo settore** resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore;
- **cooperazione allo sviluppo**;
- 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**, nello specifico un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata solitamente in un paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata (...);

- **servizi finalizzati all’inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro** dei lavoratori e delle persone svantaggiate, con disabilità, beneficiarie di protezione internazionale o senza fissa dimora; *
- **alloggio sociale e ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo** diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; *
- **accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;**
- **agricoltura sociale;** *
- **organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;**
- **beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate;** *
- **promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata;**
- promozione e tutela dei **diritti umani, civili, sociali e politici**, nonché dei **diritti dei consumatori e degli utenti** *; promozione delle **pari opportunità** e delle **iniziative di aiuto reciproco**, incluse le banche dei tempi * e i gruppi di acquisto solidale *;
- **cura di procedure di adozione internazionale;** *
- **protezione civile;** *
- **riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.**

* Attività che fanno riferimento a una specifica normativa.

Contenuti minimi dell'avviso di co-progettazione (decreto del Ministro LPS 72/2021)

1. Finalità del procedimento
2. Oggetto del procedimento
3. Durata del partenariato
4. Quadro progettuale ed economico di riferimento
5. Requisiti di partecipazione e cause di esclusione, con particolare riguardo alla disciplina in materia di conflitti di interesse
6. Fasi del procedimento e modalità di svolgimento
7. Criteri di valutazione delle proposte, anche eventualmente finalizzate a sostenere, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, la continuità occupazionale del personale dipendente degli ETS
8. Conclusione del procedimento.

Contenuti minimi della convenzione stipulata con gli ETS (decreto del Ministro LPS 72/2021)

- Durata del partenariato
- Impegni comuni e impegni propri di ciascuna parte
- Quadro economico delle risorse messe a disposizione dalle Parti
- Eventuali garanzie e coperture assicurative richieste agli ETS
- Disciplina in ordine alla VIS (valutazione di impatto sociale)
- Termini e modalità della rendicontazione delle attività e delle spese
- Limiti e modalità di revisione della convenzione
- Disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.

CAPITOLO 2 - La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

ASviS (2020) L'Agenda 2030 dell'Onu e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Fatti e cifre, disponibile al link: https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Fatti_%26_Cifre_2020.pdf.

Bourdieu, P. (1986) *The Forms of Capital*, in Richardson, J. G. (a cura di) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Publishing Group, New York, pp. 241-258.

Bourdieu, P. (1992) *The Logic of Practice*, Polity Press, Cambridge.

Cellamare C. (2011) *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma.

Cognetti F. (2020), *Periferie del cambiamento. Traiettorie di rigenerazione tra marginalità e innovazione a Milano*, Quodlibet, Macerata.

De Certeau, M. (1980) *L'invention du quotidien. I Arts de faire*, Gallimard, Paris (trad. it. *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma, 2001).

European Commission, Directorate-General for Environment (2014) *General Union environment action programme to 2020: living well, within the limits of our planet*, Publications Office, disponibile al link: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/66315>.

Feld, S., Basso, K.H (a cura di) (1996) *Senses of Place*, School of American Research Press, Santa Fe.

Habitat III Secretariat (2016) *Glossary of the Habitat III Preparatory Process and The Conference*, disponibile al link: <https://habitat3.org/documents-and-archive/new-urban-agenda/glossary/>.

Lefebvre, H. (1968) *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris (trad. it. *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova 1970).

Lefebvre, H. (1974) *La production de l'espace*, Anthropos, Paris (trad. it. *La produzione dello spazio*, Moizzi, Milano, 1976).

Low, S. (2016) *Spatializing Culture. The Ethnography of Space and Place*, Taylor & Francis, Regno Unito.

Marasso, L., Moretto, V. (2015) *Come finanziare le città del futuro*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

McFarlane, C. (2011) *The City as Assemblage: Dwelling and Urban Space*, Environment and Planning D: Society and Space, 29(4), pp. 649-671.

⁴³ La data di ultima consultazione delle fonti online citate è il 21/02/2023.

Munafò, M. (a cura di) (2022) *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2022. Report SNPA 32/22*, disponibile al link: <https://www.snpaambiente.it/wp-content/uploads/2022/07/Rapporto consumo di suolo 2022.pdf>.

“Rigenerazione urbana”, in Treccani. Lessico del XXI secolo, disponibile al link: https://www.treccani.it/enciclopedia/rigenerazione-urbana_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/#:~:text=sost.,particolare%20nelle%20periferie%20pi%C3%B9%20degradate.

Servizio studi della Camera dei Deputati- Dipartimento Ambiente, CRESME (2022), *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, n. 32/2, disponibile al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1663759571309.

Urban Agenda for the EU (2016) *Patto di Amsterdam*, disponibile al link: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf.

United Nations Statistics Division (UNSD) (2021) *SDG indicator metadata. SDG. Indicator 11.3.1*, disponibile al link: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-03-01.pdf>.

CAPITOLO 3 - Il partenariato pubblico-privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

Borgonovi, E. (2005) *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea.

Dipace, R. (2021) *Manuale dei contratti pubblici*, Giappichelli.

Gargano, G. & Talamo, G., (2019) *Government, governance e corporate governance: un'analisi economico-giuridica sulla situazione italiana*, in “Koreuropa: rivista elettronica del centro di documentazione europea dell'Università Kore di Enna”, retrieved 2023, pp. 20-40, disponibile al link: <https://korestudent.unikore.it/koreuropa/2019.pdf>.

Gaspari, F. (2018) *Giurisdizione amministrativa e soggetti di diritto privato: l'esercizio del pubblico potere come paradigma sulla base del quale radicare la giurisdizione amministrativa*, in “Il Diritto Amministrativo”, disponibile al link: <https://www.ildirittoamministrativo.it/Giurisdizione-amministrativa-e-soggetti-diritto-privato-esercizio-pubblico-potere-come-paradigma-radicare-giurisdizione-amministrativa/stu340>.

Giannini, M. S. (1988) *Diritto amministrativo*, Giuffrè.

Hirst, P. (2000) *Democracy and governance*, in “*Debating governance*”, pp. 13-35.

Jessop, B. (1998) *The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development*, in “*International social science journal*”, 50(155), pp. 29-45.

Kooiman, J. (Ed.) (1993) *Modern governance: new government-society interactions*, Sage.

Layard, R. (2012) *Fiscal contractions to reduce deficits can only slow down the recovery: Richard Layard explains the manifesto for economic sense*, in “LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog”.

Meneguzzo, M. (1995) *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica*, in “Azienda pubblica”, 8(3), pp. 491-510.

Osborne, D., Cassese, S., De Filippis, C., & Gaebler, T. (1995) *Dirigere e governare: una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti.

Perez, R. (2016) *La crisi del debito pubblico*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 3, pp. 669-693.

Raganelli, B. (2017) *Il contratto di concessione come modello di partenariato pubblico privato e il nuovo Codice dei contratti*, Amministrazione in cammino.

Rhodes, R. A. (1997) *Understanding Governance: Comparing public sector reform in Britain and Denmark*.

Russo, A., Lo Schiavo, L. *Governance, sviluppo e capitale sociale. L'esperienza della progettazione integrata in Basilicata e Calabria*, in Atti del XXV Convegno SISP, 8-10 settembre 2011.

Sorace, D. (2002) *Diritto delle pubbliche amministrazioni*.

Tiberii, M. (2017) *Il partenariato pubblico-privato, la finanza di progetto e le concessioni amministrative: profili di rischio*, scritto per il volume degli atti del Convegno del Gruppo di San Giustino sul tema “Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale”, Napoli 9 e 10 giugno 2017 promosso dal prof. L. Iannotta e per il volume della Sezione giuridica del Dipartimento di Economia-Università degli studi della Campania “Luigi Vanvitelli” relativo alla ricerca sul tema della “Sharing Economy” coordinata dalla prof. D. Di Sabato, disponibile al link: <https://www.giustamm.it/wp-content/uploads/2021/09/Il-partenariato-pubblico-privato-di-Marco-Tiberii.pdf>.

Vettori, G. (2011) *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in “Contratto e impresa”, 4, 5.

Vischi, C., (2008) *Governance e metropoli*, in Tolomelli C., Grassi S., *Governance metropolitana: esperienze europee e metodologie di valutazione dell'efficacia*, Progetto InterMetrex, Regione Emilia-Romagna, disponibile al link: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/piani-programmi-progetti/governance/intermetrex/governancemetropolitanaesperienzeeuropee.pdf>.

“Pubblica amministrazione in Italia” a cura di G. Napolitano in Treccani disponibile al link: https://www.treccani.it/enciclopedia/pubblica-amministrazione-in-italia_%28XXI-Secolo%29/.

CAPITOLO 4 - Il PNRR: troppo focalizzato sulle infrastrutture?

European Commission (2021) *Recovery and Resilience Facility*, disponibile al link: commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it.

European Commission (2020) *Next Generation EU*, disponibile al link: ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

Governo italiano, *Composizione del PNRR per Missioni e Componenti*, disponibile al link: governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_ComposizioneMissioniComponenti_0.pdf.

Governo italiano (2021) *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, disponibile al link: italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf.

Human Foundation (a cura di Montesi Altamirano, F., Rossi, M., & Cabria, N.) (2022) *Impact Management as a Driver of Value Creation in Payment by Results Schemes for Urban Regeneration Projects*, in "Urban Regeneration Through Valuation Systems for Innovation", Springer International Publishing, pp. 17-34.

italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita.html.

italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita/il-quadro-finanziario-del-pnrr.html.

Servizio studi della Camera dei Deputati- Dipartimento Ambiente, CRESME (2022), *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, n. 32/2, disponibile al link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1663759571309.

Social Impact Agenda per l'Italia e Human Foundation (a cura di Montesi F., e Pesavento M.) (2021) *Il ruolo della politica pubblica nello sviluppo degli strumenti di Payment by result*, disponibile al link: socialimpactagenda.it/wp-content/uploads/2022/02/Il-ruolo-della-politica-pubblica-nello-sviluppo-degli-strumenti-di-Payment-by-result_ITA.pdf.

5.1 - Il project financing

Carrière, P., Gambaro, A., & Andreoli, E. (1999) *Project financing: profili di compatibilità con l'ordinamento giuridico*, Cedam.

Nuzzi, G. B., & FABOZZI, G. (1998) *Il project financing in Italia: esperienze e prospettive*, in "Diri. Comm. Int."

Tagliaferri, A. (2019) *Quattro corti. Riqualificare l'edilizia residenziale pubblica. Un caso pionieristico a Milano*.

Tullio, A. (2003) *La finanza di progetto: profili civilistici*, Giuffrè.

5.2 - Co-programmazione, co-progettazione e il partenariato per l'innovazione

Brisku, C., Capone, G., Ciferri, D., De Leo, V., Liccardi, S. (2022) Report PINQuA. *Progetti e prime evidenze*, disponibile al link: https://www.mit.gov.it/nfsmittgov/files/media/notizia/2022-04/Rapporto_Pinqu_a_web.pdf.

5.3 - Il payment by result

Cohen, R. (2022) *Impact. La rivoluzione che sta cambiando il capitalismo*.

Department for International Development (Governo del Regno Unito) *Payment by Results*, disponibile al link: assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/249928/Payment-by-Results.pdf.

Fondazione Sviluppo e Crescita CRT e Human Foundation (2017) *L'applicazione di strumenti pay by result per l'innovazione dei programmi di reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute*.

funzionepubblica.gov.it/innovazione-sociale.

Governo del Regno Unito (2014) *Payment by Results Strategy: Sharpening incentives to perform*, disponibile al link: gov.uk/government/publications/dfids-strategy-for-payment-by-results-sharpening-incentives-to-perform/payment-by-results-strategy-sharpening-incentives-to-perform.

investiresponsabilmente.it.

Ministero per la Pubblica Amministrazione (Governo italiano) *Avviso pubblico per la selezione di progetti sperimentali di innovazione sociale*. Attuazione del decreto del presidente del consiglio dei ministri 21 dicembre 2018 "Modalità di funzionamento e di accesso al fondo di innovazione sociale, istituito dalla legge di bilancio 2018" (G.U. Serie Generale n. 32 del 7 febbraio 2019), disponibile al link: funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/19-02-2020/avviso-fondo-innovazione-sociale.

Ragioneria Generale dello Stato (Ministero dell'Economia e delle Finanze della Repubblica Italiana) *La gestione dei residui*, disponibile al link: rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/gestione_del_bilancio/assestamento_del_bilancio/la_gestione_dei_residui.

Social Finance, *Reducing reoffending in Peterborough*, disponibile al link: <https://www.socialfinance.org.uk/projects/reducing-reoffending-in-peterborough>.

CAPITOLO 6 - Conclusioni

Governo italiano, (2021) *Piano Nazionale di ripresa e resilienza*, disponibile al link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/home.html>.

Grassi, S., & Tolomelli, C. (2009) *Strategie e priorità nell'agenda delle metropoli europee*, in “Strategie e priorità nell'agenda delle metropoli europee”, pp. 1000-1004.

Labsus (2022) *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani*, disponibile al link: <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/04/Regolamento-Prototipo-Labsus.2022.pdf>.

Mele, V. (2009) *New Public Management e il passaggio da government a governance*, trad. ita. Management delle istituzioni pubbliche, Egea, Milano.

Siclari, D. (2022) *Il ruolo del partenariato pubblico privato alla luce del PNRR*, Dialoghi di Diritto dell'Economia, disponibile al link: <https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2022/04/2022-Siclari-Il-ruolo-del-partenariato-pubblico-privato-alla-luce-del-PNRR.pdf>.

Stoker, G. (1998) *Governance as theory: five propositions*, in “International social science journal”, 50(155), pp. 17-28.

Appendice 1: Legislazione nazionale e principali programmi di finanziamento per la rigenerazione urbana

“Edilizia”, in Camera dei Deputati, Documentazione Parlamentare, disponibile al link: <https://temi.camera.it/leg18/temi/edilizia-urbanistica-e-politiche-abitative>.

“Politiche abitative”, in Camera dei Deputati, Documentazione Parlamentare, disponibile al link: <https://temi.camera.it/leg18/temi/edilizia-1>.

“SDG 11. Città e comunità sostenibili”, in Camera dei Deputati, Documentazione Parlamentare, disponibile al link: <https://temi.camera.it/leg18/agenda/citt-e-comunita-sostenibili/11-citta-e-comunita-sostenibili.html>.

“Urbanistica”, in Camera dei Deputati, Documentazione Parlamentare, disponibile al link: <https://temi.camera.it/leg18/temi/urbanistica-1.html>.

Appendice 2: Evoluzione storica della normativa sul PPP

Bassi, G. (2009) *Le operazioni a lungo termine in partenariato pubblico privato. Effetti sui bilanci pubblici ed obblighi di comunicazione dati ed informazioni in base alla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004*, in “Appalti&contratti”, 1/2, p. 61 ss.

Di Giovanni, A. (2015) *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà* (Vol. 27), G Giappichelli Editore.

Appendice 3: Approfondimento giuridico sul *project financing*

- Bianconi, A. (1995) *Il finanziamento privato delle grandi opere, "I contratti"*, 339.
- Costantino, L. (2003) *Profili privatistici del project financing e gruppi di contratti*, in "Contratto e impresa", 1.
- Draetta, U. (1994) *Il project financing nella prassi del commercio internazionale*, in "Diritto del commercio internazionale", 8(1), pp. 495-520.
- Fidone, G. (2015) *Le concessioni di lavori e servizi alla vigilia del recepimento della Direttiva 2014/23/UE*, in "Riv. it. dir. pubbl. comunit", 1, 101.
- Fioritto, A. (Ed.) (2017) *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato* (Vol. 17), G Giappichelli Editore.
- Imperatori, G., & De Rita, G. (1999) *Il project financing: una tecnica, una cultura, una politica*, Il Sole 24 Ore.
- Iudica, G. (2004) *Finanza di progetto: la prospettiva di diritto civile*, in Ferrari, G. & Fracchia, F. (2004) *Project financing e opere pubbliche: problemi e prospettive alla luce delle recenti riforme*, EGEA.
- Lobuono, M. (1989) *Project financing, garanzie indirette e tutela del finanziatore*.
- Maino, R. (1993) *Il project financing nella realizzazione di opere e di interventi pubblici*, in "Economia pubblica", 9-10, pp.427-438.
- Marasco, P., Piacenza, P., & Tranquilli, M. (2015) *Il Project Financing per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia: stato dell'arte, criticità e prospettive*.
- Miscali, M. (1997) *La struttura delle operazioni di project financing: aspetti giuridici e fiscali*, in Draetta U.-Vaccà C. (a cura di), *Il project financing-Caratteristiche e modelli contrattuali*, Milano, 81.
- Montani, F. (2009) *Project Financing: Inquadramenti contrattuali e profili applicativi*, Jovene Editore.
- Nevitt, P. K. (1983) *Project Financing, Euromoney*, London; trad. it. *Il project financing*, Laterza, Roma.
- Pajno, A. (2015) *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 5.
- Rabitti, G. L. (1996) *Project Finance e collegamento contrattuale*, in "Contratto e impresa", 1, pp. 225-252.
- Ricchi, M. (2016) *L'Architettura dei Contratti di Concessione e di Partenariato Pubblico Privato nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d. lgs. 50/2016)*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 30(3), pp- 811-828.

Fonti normative e giurisprudenziali citate

CAPITOLO 2: La rigenerazione urbana: definizioni, contesto italiano e internazionale

Nuovo testo della congiunzione n. 1131, 1302, 1943, 1981, 2292, 2297, disponibile al link: <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/print/18/Emendc/1322956/1317867/O>.

CAPITOLO 3: Il partenariato pubblico-privato: normativa di riferimento, letteratura e definizioni condivise

ANAC, Determinazione n. 2 dell'11 marzo 2010 disponibile al link: https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=4174.

Commissione Europea, *La Governance europea: un libro bianco*, 2001/C 287/01 disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT>.

Commissione Europea, “*Guidelines for successful public-private partnerships*”, March 2003 disponibile al link: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria n. 1/2008 disponibile al link: https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=9428&content=&content_author=.

Eurostat, Decisione “*Treatment of public-private partnerships*” dell'11 febbraio 2004.

Eurostat Manual on *Government Deficit and Debt* disponibile al link: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>.

Parlamento Europeo e del Consiglio, Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Circolare del 27 marzo 2009.

5.1 - Project financing

ANAC, Deliberazione n. 44 Adunanza del 8 luglio 2010 disponibile al link: https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=4394.

ANAC, Atto di Regolazione n. 34/2000 del 18 luglio 2000, pubblicato in G.U. N. 178 del 01 agosto 2000.

ANAC, Linee Guida adottate con Determinazione n. 10 del 23 settembre 2015.

ANAC, Comunicato Presidente, 14 settembre 2016 disponibile al link: https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6607.

Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Delibera n. 15/2010.

Corte dei Conti, Sezione regionale controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 5 del 19 gennaio 2012.

Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni nn. 1003/2013/PRSE e 405/2012/PAR.

Eurostat, Decisione "Treatment of public-private partnerships" dell'11 febbraio 2004.

5.2 - Co-programmazione, co-progettazione e il partenariato per l'innovazione

Codice dei contratti pubblici, Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016.

Commissione Europea, Quality framework for Services of General Interest in Europe (COM 2011)900, disponibile al link: https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.p.

Corte Costituzionale, Sentenza n. 131 del 1 luglio 2020.

Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n.72 del 31 marzo 2021, Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n.117/2017 (Codice del Terzo Settore).

Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2001.

Decreto Direttoriale n.15870 del 17.11.2020, Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Decreto Direttoriale sulle modalità e tempi di presentazione delle Proposte, disponibile al link: <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2020-11/Decreto%20Direttoriale%20n.15870%20del%2017-11-2020.pdf>.

Decreto Direttoriale 17524/202, PINQuA - Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare - Ammissione definitiva a finanziamento ed erogazione acconto "Proposte Ordinarie" - Legge n.160 del 27/12/2019 - Decreto del Ministro MIMS n. 383 del 7 ottobre 2021, disponibile al link: https://trasparenza.mit.gov.it/index.php?idoggetto=38&id_doc=104527.

Decreto Direttoriale 804/2022, PINQuA - Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare - Ammissione definitiva a finanziamento ed erogazione acconto "Proposte Pilota" - Legge n.160 del 27/12/2019 - Decreto del Ministro MIMS n. 383 del 7 ottobre 2021, disponibile al link: https://trasparenza.mit.gov.it/index.php?idoggetto=38&id_doc=104526.

Decreto Interministeriale n. 395 del 16.09.20, Procedure per la presentazione delle proposte, criteri per la valutazione e modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del «Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare», disponibile al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/16/20A06209/sg>.

Decreto Legislativo n. 139 del 18.08.2015, Attuazione della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, per la parte relativa alla disciplina del bilancio di esercizio e di quello consolidato per le società di capitali e gli altri soggetti individuati dalla legge, disponibile al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/04/15G00153/sg>.

Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117 Codice del Terzo settore.

Decreto Ministeriale MIMS n. 383 del 07.10.2021, disponibile al link: https://trasparenza.mit.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/2130716344000_OM_INFR.GABINETTO.REG_DECRETI_R_0000383.07-10-2021.pdf.

Decreto Ministeriale MIMS n.474 del 27.10.2020, disponibile al link: <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2020-11/DM%20n.474%20del%2027-10-2020.pdf>.

Legge di Bilancio 2020 (L. n. 160/2019, Art.1, commi 437-443), disponibile al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/30/19G00165/sg>.

Parlamento Europeo e del Consiglio, Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>.

5.3 - Il payment by result

Regio decreto 2440/1923. Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

Appendice 2: Evoluzione storica della normativa sul PPP

Commissione Europea, Comunicazione del 19 novembre 2009 disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0615&from=IT>.

Commissione Europea, Comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (2008/C 91/02) disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:091:0004:0009:IT:PDF>.

Commissione Europea, Libro Verde COM (2004) 327 del 30/04/2004 disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:IT:PDF>.

CESE, Parere sul “Rafforzamento del diritto delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP)” in Gazzetta Ufficiale n. C 014 del 16/01/2001, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000IE1192&from=EN>.

CESE, Parere del 21 ottobre 2010 disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010AE1366&rid=1>.

Parlamento Europeo, Risoluzione 2006/2043 disponibile al link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2006-0462_IT.pdf.



HUMANTM
FOUNDATION

IN COLLABORAZIONE CON

INTESA  SANPAOLO