

LUISS 

Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Pubblico dell'Innovazione e della Sostenibilità

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e
l'innovazione sostenibile: oltre il partenariato
pubblico-privato

Ch.mo Prof. Christian
Fernando Iaione

RELATORE

Ch.mo Prof. Francesco
Fonderico

CORRELATORE

Edoardo Campisi
(Matr. 164413)

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

*Ai miei nonni e alle mie nonne con cui ho trascorso
la mia infanzia*

INDICE

	<i>pag.</i>
Introduzione	5
 Capitolo Uno	
I principi orizzontali degli interventi PNRR	
1. Dall'impegno del <i>do no harm</i> al principio del <i>do no significant harm</i>	13
2. Equità di genere e inclusione lavorativa nei contratti pubblici PNRR: un'analisi normativa ed empirica.....	18
3. Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici: dall'interpretazione letterale ad una interpretazione olistica.....	26
4. Il <i>partnership principle</i> , da principio orizzontale nel Reg. (UE) 2021/1060 a principio orizzontale nel Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza?.....	29
 Capitolo Due	
Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e modelli partenariali	
1. Il metodo di governo <i>performance-based</i> del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza: dal dato positivo al dato empirico.....	34
2. Profili giuridici, amministrativi e istituzionali del Piano nazionale di ripresa e resilienza.....	43
3. I partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato: aspetti procedurali per la selezione ed attuazione delle progettualità.....	51
4. Il partenariato pubblico-privato e il PNRR: sinergie e limiti all'innovazione sostenibile.....	55
5. PNRR e partenariato pubblico-pubblico (<i>focus</i> : il contratto istituzionale di sviluppo).....	65
6. Partenariati estesi alle università, ai centri di ricerca, alle aziende per il finanziamento di progetti di ricerca di base.....	68

7. I Piani urbani integrati: successi e fallimenti di un modello di rigenerazione urbana a più attori.....	73
--	----

Capitolo Tre

I partenariati multiattoriali e multifattore per l'innovazione sostenibile

1. Catalizzatori e inibitori di un possibile partenariato a più attori e fattori.....	83
2. L'appalto pre-commerciale: un istituto partenariale vigente a più attori e fattori.....	88
3. La descrizione degli indicatori (<i>target</i> e <i>milestones</i>) come prerequisito per partenariati multi-attoriali e multi-fattore. Il caso della bonifica dei siti orfani.....	92
4. Investimenti per l'innovazione sostenibile e un possibile partenariato a più attori e fattori: il Parco agrisolare.....	96
5. ...Promozione rinnovabili per le comunità energetiche.....	98
6. ...Reti di prossimità e strutture per l'assistenza sanitaria territoriale.....	103

Capitolo Quattro

Casi studio

1. “Le Vele”: la prima comunità energetica rinnovabile e solidale del comune di Roma	115
2. Il “Polo del benessere Santa Maria della Pietà”	117
3. La Casa della Comunità Navile nel comune di Bologna	124

Conclusioni	128
--------------------------	-----

Acknowledgments	134
------------------------------	-----

Bibliografia	135
---------------------------	-----

Introduzione

Il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza¹ ha reso disponibile alle pubbliche amministrazioni, e non solo, una ingente mole di fondi pubblici mai vista prima. Si è quindi proceduto a redigere il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), un atto di pianificazione “legificato”² in ossequio al Reg. (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo stesso, con il quale si è inaugurato un nuovo metodo di governo c.d. *performance-based*³. Tale metodo abitua le pubbliche amministrazioni a prevedere e a guardare agli effetti che le politiche pubbliche stanno producendo. Esso «potrebbe essere idoneo a indirizzare – anche nell’ordinaria *governance* economica europea – le politiche economiche degli Stati membri ben oltre quel controllo quantitativo e di natura solo numerica che, invece, è stato l’asse portante delle regole europee da Maastricht in poi»⁴. Tuttavia, come si cercherà di dimostrare, il metodo di governo *performance-based* e il paradigma competitivo del *public procurement* forniscono sovente degli “occhiali” non perfettamente centrati sugli interessi e bisogni delle comunità destinatarie degli investimenti PNRR che l’Italia dovrà effettuare nell’arco ormai di pochissimi anni. Inoltre, alla questione di come migliorare la capacità progettuale e di spesa in tempi stringenti da parte delle pubbliche amministrazioni in primo luogo⁵, si aggiunge la non meno importante questione di come rendere sostenibili i progetti nelle tre dimensioni della sostenibilità, ambientale, sociale ed economica. Su un piano ambientale si è richiesto, ad esempio, che ciascuna misura dei piani nazionali di ripresa e resilienza degli Stati membri non sostenga né comporti attività economiche che arrechino un danno significativo all’obiettivo ambientale, ai sensi, ove pertinente, dell’art. 17 Reg. (UE) 2020/852. Su un piano sociale il PNRR indica tre priorità trasversali (giovani, parità di genere e riduzione del divario di cittadinanza) che si è scelto però di perseguire in maniera principalmente unidimensionale (il lavoro) e

¹ *Infra* Capitolo 2.1.

² Sulla natura giuridica del Piano nazionale di ripresa e resilienza *infra* Capitolo 2.2.

³ *Ibidem*.

⁴ L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2024, 148.

⁵ Nel Piano nazionale di ripresa e resilienza non è previsto alcun rafforzamento delle amministrazioni locali per far fronte a molte delle incombenze previste da piano stesso. In base alle dotazioni organiche e alla massa critica dei finanziamenti e dei progetti da attuare, i comuni hanno provveduto ad esternalizzare le competenze anzitutto per la progettazione tecnica esecutiva e di fattibilità.

attraverso una normativa poco efficace che, come si vedrà⁶, espone le stazioni appaltanti a rischi evidenti di contenzioso e di contrasto con i principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione di cui all'art. 10 d.lgs. n. 36/2023. Su un piano economico-sociale molti dei progetti avviati produrranno nel lungo periodo sia un aumento della spesa corrente difficilmente sostenibile per i conti pubblici dello Stato sia un impatto sociale inferiore a quello preventivato. Si pensi solo che 70 miliardi di euro circa sono destinati agli enti locali⁷ e che 40 miliardi di euro di questi sono a disposizione dei comuni. Nonostante che il dato assoluto sia positivo ed in netta controtendenza rispetto agli anni '10 del secolo corrente, i comuni sono soggetti attuatori di progetti multiattoriali, non affidati «chiavi in mano» e dal valore complessivo di 29 miliardi di euro solo nel settore delle costruzioni, pari quindi a circa $\frac{3}{4}$ dei fondi a loro disposizione⁸. Ecco quindi che sembrerebbe emergere in chiaro scuro una esigenza di *governance*⁹, cui si è cercato di rispondere, seppur in maniera limitata, implementando modelli partenariali multiattoriali¹⁰. Le forme di collaborazione a più attori per la produzione di *co-benefit* (e.g, risparmio energetico, attività socialmente utili) possono essere una risposta ad una esigenza a cui il metodo di governo sembrerebbe non rispondere. Uno studio dell'OCSE¹¹ riporta chiaramente che «il governo interviene in una miriade di modi a livello locale e raramente questi interventi sono coordinati in modo efficace. La maggior parte di noi ha familiarità con i “silos” politici che esistono a livello locale: uffici di collocamento, agenzie di sviluppo economico e istituti di formazione locali che lavorano separatamente l'uno dall'altro, seguendo obiettivi politici diversi e operando in tempi diversi. Queste divisioni sono spesso date per scontate, attribuite a rapporti di lavoro storici (“è sempre stato così”) e a culture organizzative (“loro non lavorano come noi”). Tuttavia, queste divisioni hanno un

⁶ *Infra* Capitolo 1.2.

⁷ Dati resi disponibili dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2021) e rimasti pressoché invariati con la revisione del PNRR di dicembre 2023.

⁸ Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 265.

⁹ Il termine “*governance*” descrive il ruolo recessivo dello Stato nella sua capacità di farsi garante del patto sociale che ne è alla base e indica «politiche e strategie elaborate in un contesto in cui ai tradizionali attori pubblici, legittimati su base rappresentativa e dotati di poteri coercitivi, si affiancano (o si sostituiscono) ai vari livelli – da quelli locali a quelli globali – istituzioni internazionali, imprese private, organizzazioni sociali, istituzionali finanziarie» (F. Bilancia, S. Civitarese Matteucci, *Il diritto pubblico nella società contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2023, 112). Una definizione più teleologica di *governance* la si rinviene in S. R. Foster e C. Iaione, *Cocities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, Cambridge, the MIT Press, 2022, 157, ove la si intende come «un decentramento del processo decisionale che riconosce che diversi attori, decisori e istituzioni possono definire le politiche e fornire beni e servizi» [traduzione propria].

¹⁰ *Infra* Capitolo 2.

¹¹ OECD, *Breaking Out of Policy Silos: Doing More with Less, Local Economic and Employment Development* (LEED), OECD Publishing, 2010, 11.

costo. I problemi e le sfide che le comunità locali devono affrontare sono spesso complessi e richiedono un approccio olistico [e condiviso] per essere risolti». Come rispondere a tale esigenza di *governance*? Da qualche tempo l'Unione europea si dimostra sempre più attenta alla *governance* di interventi di soggetti pubblici e privati, estendendola anzi alla comunità cui gli interventi si indirizzano, con particolare attenzione alle categorie vulnerabili¹². Si pensi, ad esempio, ad alcune delle ultime *policies* in materia di transizione verde e della trasformazione digitale. Ciò si dimostra peraltro in linea con alcune scelte effettuate in epoca contemporanea e moderna in altri ordinamenti¹³ in tema di *just transitions*. L'attenzione dell'Unione europea alle dimensioni della *governance* appare evidente, ad esempio, nella *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD), nella *Sustainable Finance Disclosure Regulation* (SFDR) e nella *EU Taxonomy Regulation*¹⁴. Persino nel Reg. (UE) 2021/1060¹⁵ è previsto all'art. 8(1) una *governance* estesa e partecipata degli interventi finanziati dai fondi le cui disposizioni comuni le ritroviamo nel regolamento ora menzionato. Difatti, «per ogni programma ciascuno Stato membro organizza e attua un partenariato globale conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, tenendo conto delle specificità dei fondi. Tale partenariato include almeno i *partner* seguenti: a) le autorità a livello regionale, locale, cittadino e altre autorità pubbliche; b) le parti economiche e sociali; c) gli organismi pertinenti che rappresentano la società civile, quali i *partner* ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione; d) le organizzazioni di ricerca e le università, se del caso». Eppure, la medesima attenzione alla *governance* partecipata degli interventi non la ritroviamo all'interno del Reg. (UE) 2021/241 istitutivo del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza. Essa sembrerebbe essere piuttosto rimessa alla discrezione degli Stati membri¹⁶, tra i quali si è preferito “verticalizzare” la

¹² Nella sua comunicazione, meglio nota come *European Green Deal* (COM (2019), 640 final, 2), la Commissione europea ha sottolineato, ad esempio, che «the most vulnerable are the most exposed to the harmful effects of the environmental degradation» e che, dati i cambiamenti sostanziali che la transizione verde apporterà, «active public participation and confidence in the transition is paramount if policies are to work and be accepted».

¹³ Cfr. E. Morena, D. Krause e D. Stevis, *Just Transitions. Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*, London, Pluto Press, 2020, 151 ss., 172 ss.

¹⁴ Sul punto C. Iaione, *Just Sustainable Innovation: shared systemic stewardship as governance impact of sustainable investment?*, in *Munus*, 2024, n. 1, 22-29.

¹⁵ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

¹⁶ Cfr. Cons. 34) Reg. (UE) 2021/241.

In “*Commission staff working document guidance to member states recovery and*

definizione degli interventi da effettuare, soprattutto nella fase iniziale della redazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza. Non bisogna però a tal proposito sottovalutare che una *governance* partecipata degli interventi PNRR in favore della coesione economica, sociale e territoriale potrebbe non solo agevolare il conseguimento dei *target* e delle *milestones* (attraverso il ricorso e.g. della capacità progettuale dei soggetti coinvolti), ma anche rendere più efficaci gli interventi medesimi¹⁷. Una *governance* partecipata sarebbe altresì funzionale ad un nuovo tentativo di conseguire il traguardo sinora mancato¹⁸ della convergenza economica e sociale dei Paesi membri dell'Unione europea. Può allora il partenariato pubblico-privato essere uno strumento di *governance* incisivo per la produzione di valore (ambientale, sociale ed economico) da ridistribuire anche dopo il 2026?¹⁹ A ben vedere la logica partenariale²⁰ può tornare ad essere attrattiva non tanto per ottenere la capacità progettuale e di spesa²¹ richiesta dalla

resilience plans” (www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5538-2021-INIT/en/pdf) del 25 gennaio 2021, la Commissione specifica che «Member States should detail the processes and structures set up at national, regional and local levels to ensure complementarity and coordination of the management of various Union sources of funding in line with Article 22 of the Regulation and avoidance of double funding in line with Article 8 of the Regulation».

¹⁷ Come ha rilevato la dottrina (F. Barca e S. De Luca, *Coesione. Obiettivo e strumento che dà senso all'Unione*, in *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, a cura di E. Granaglia, G. Riva, Roma, Saggine, 2024, 69), la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, che è intrinsecamente intrecciata con gli altri pilastri di cui all'art. 3 Reg. (UE) 2021/241, richiede un metodo di politica economica e sociale *place-based*, cioè partecipativo e sensibile alle persone nei luoghi.

¹⁸ Rapporto CENSIS, *Lo stato dell'Unione. Geografia sociale dell'Europa al voto* (2024), 4 (www.censis.it/sites/default/files/downloads/Lo%20stato%20dell%27Unione.pdf).

¹⁹ Nel rispondere alla domanda di ricerca si accoglie il suggerimento metodologico proveniente da autorevole dottrina «di lasciare alla scienza del diritto amministrativo lo studio delle teorie e dei principi col metodo giuridico [...] e di creare un diritto della pubblica amministrazione, “concreto, pratico, ...casistico”, che ponga a proprio oggetto l'intero fenomeno dell'amministrazione come appare storicamente condizionata ed esistente, con i suoi reali presupposti e le sue reali esigenze, con le sue possibilità e le sue difficoltà, con i suoi scopi e i suoi risultati» (S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971, 170).

²⁰ La logica, o concetto, di partenariato è solitamente inteso come l'insieme delle relazioni collaborative tra più attori nel contesto di progetti, programmi, meccanismi di coordinamento che affrontano situazioni complesse come crisi sociali, ecologiche, economiche, sanitarie, caratterizzate da alti rischi di fallimento, mancanza di informazioni e quindi incertezza che suggeriscono la creazione di un'ampia coalizione di attori coalizzati intorno a un obiettivo comune (cfr. A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, 2022, n. 2, 449; R. Cavallo Perin e G.M. Racca, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2016, n. 6, 1457).

²¹ Rispetto alla capacità progettuale e di spesa, una volta esaurito il fondo a carico del bilancio statale ed in favore degli enti comunali al di sotto dei 5.000 abitanti, per l'assunzione di figure tecniche (www.openpolis.it/a-chi-vanno-le-risorse-per-l'assunzione-dei-tecnici-pnrr/), il governo ha da ultimo previsto ex art. 9, co. 1, d.l. n. 19/2024 l'istituzione, presso ciascuna Prefettura, di una struttura organizzativa a geometria variabile, con il compito di favorire le

mole di interventi e dalla tempistica ristretta, quanto piuttosto per evitare che tali investimenti non siano destinati a costruire soltanto “cattedrali nel deserto”. Come è stato rilevato in dottrina²², affinché si massimizzi a lungo termine il valore prodotto da investimenti aventi ad oggetto beni comuni (e.g. scuole, ospedali, parchi), l’adozione di una *governance* partecipata (c.d. *governance* ad impatto) perseguita attraverso partenariati multiattoriali²³ e multifattore²⁴, presuppone la definizione e implementazione di «approcci e meccanismi di *governance* che permettano il dialogo costante e soprattutto la *partnership* (come meccanismo di condivisione dei benefici) con tutti gli attori [e, in particolare, con le comunità vulnerabili] che possono e devono co-beneficiare o cogestire questi “beni economici, sociali e ambientali comuni”, perché, proprio come le aziende e gli investitori, non sono solo beneficiari, ma anche custodi o amministratori di questi beni comuni²⁵. Ciò è in linea con il modo in cui la teoria giuridica ha concettualizzato l’amministrazione nel diritto della proprietà, delle società e della finanza²⁶». Alcune prime esperienze locali dimostrano che nella cornice di partenariati multiattoriali e multifattore è possibile misurare l’impatto degli

sinergie tra le diverse amministrazioni e i soggetti attuatori e di, *inter alia*, rafforzare l’attività di supporto in favore degli enti territoriali, comuni inclusi. L’art. 9, co. 2, d.l. n. 19/2024 prevede inoltre, la possibilità di attivare anche “nuclei specifici” di personale, laddove è strettamente necessario ai fini della risoluzione di specifiche criticità attuative rilevate in sede di monitoraggio e suscettibili di compromettere il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR. In merito a tali previsioni la Corte dei conti commenta così: «l’istituzione delle nuove cabine presso le Prefetture - e degli eventuali nuclei specifici di personale non meglio definiti – è auspicabile sia accompagnata da una chiara e puntuale ridefinizione del perimetro di operatività di ciascuno degli strumenti destinati in vario modo al supporto degli enti locali, differenziando compiti, ruoli, responsabilità e modalità di raccordo con le strutture di governance nazionale. Ciò al fine di evitare che il conseguimento dell’obiettivo di miglioramento dell’efficacia ed efficienza della gestione del PNRR a livello territoriale possa essere messo a rischio da un ingorgo di moduli organizzativi differentemente strutturati che finirebbe per disorientare le amministrazioni locali e disincentivare l’utilizzo delle diverse forme di supporto e assistenza a disposizione» (www.corteconti.it/Download?id=9b935931-0aad-4307-b986-a5057be00fcf).

²² Cfr. C. Iaione, *Just Sustainable Innovation: shared systemic stewardship as governance impact of sustainable investment?*, in *Munus*, 2024, n. 1, 8 ss.

²³ Per partenariati multiattoriali intendiamo quei partenariati che coinvolgono non solo soggetti pubblici e privati, ma anche, ad esempio, enti del terzo settore, cittadini in forma semplice o aggregata.

²⁴ Per partenariati multifattore intendiamo quei partenariati che non si limitano a produrre e allocare rischi e profitti, ma che producono e.g. valore ambientale e/o sociale.

²⁵ Cfr. S.R. Foster e C. Iaione, *Co-cities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, Cambridge, the MIT Press, 2022.

²⁶ W.N.R. Lucy, C. Mitchell, *Replacing Private Property: The Case for Stewardship*, in 55 *Cambridge Law Journal* (1996), 566-584; R.G. Eccles, G. Serafeim, *The Big Idea*, in *Harvard Business Review*, 2013; G. Serafeim, *Investors as Stewards of the Commons?*, in 30 *Journal of Applied Corporate Finance* (2018), 8-17; D. Katelouzou, A. Klettner, *Sustainable Finance and Stewardship: Unlocking Stewardship’s Sustainability Potential*, in *Global Shareholder Stewardship*, a cura di D. Katelouzou e D.W. Puchniak, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, 549-571; J.N. Gordon, *Systematic Stewardship*, in 47 *Journal of Corporate Law* (2022), 627.

interventi oggetto di partenariato secondo nove dimensioni. Tali dimensioni sono (1) il miglioramento della competitività di un certo mercato o di una certa società aumentando la sua forza tecnologica o innovativa (c.d. impatto dell'innovazione), ma anche (2) il rispetto dei diritti umani, fondamentali, civili e sociali (c.d. impatto dei diritti); (3) la riduzione delle disuguaglianze o le divisioni che le transizioni ecologiche e tecnologiche stanno producendo (c.d. impatto sociale); (4) il miglioramento della capacità istituzionale e la cooperazione tra più soggetti nella gestione delle risorse comuni essenziali (c.d. impatto istituzionale/governativo); (5) rispettare le risorse naturali e le capacità di rigenerazione di altre specie (c.d. impatto ambientale, sulla biodiversità e sull'ecosistema); (6) tenere conto dell'impatto sulla salute umana e di altre specie (c.d. impatto sulla salute), (7) migliorare le condizioni e la qualità della vita delle comunità territoriali, locali e urbane (c.d. impatto territoriale), (8) facilitare la crescita e lo scambio culturale, scientifico e di conoscenze (c.d. impatto culturale/conoscitivo), (9) tenere conto degli interessi delle generazioni future (c.d. impatto generazionale)^{27»²⁸}.

Gli strumenti giuridici attraverso cui potere concretizzare le *partnership* oggetto di indagine del presente lavoro sono principalmente quelli della *co-governance* urbana, i quali sovente sono contemplati nelle legislazioni regionali. Essi sono, ma non si limitano, a: atti di *governance*/alta amministrazione/indirizzo politico-amministrativo; protocolli di intesa; linee guida; atti di programmazione pubblica; accordi amministrativi e contratti ad oggetto pubblico *ex art. 11 l. n. 241/1990*; accordi pubblici *ex art. 15 l. n. 241/1990* e/o forme di partenariato pubblico-pubblico; interventi di sussidiarietà orizzontale e partenariati sociali; altre forme di partenariato atipico (e.g. artt. 55, 71, 74, 75, 89, co. 17, d.lgs. n. 117/2017²⁹); sponsorizzazioni, concessioni di servizi

²⁷ Cfr. C. Iaione, E. De Nictolis e A. Berti Suman, *The Internet of Humans (IoH): Human Rights and Co-Governance to Achieve Tech Justice in the City*, in 13 *Law & Ethics of Human Rights* (2019), 263-299; C. Iaione, *Urban Sustainable Development and Innovation Partnerships*, in 14 *Italian J. Pub. L.* (2022), 521; E. De Nictolis e C. Iaione, *The Science of Urban Regions: Public-Science-Community Partnerships as a New Mode of Regional Governance?*, in 24 *Theoretical Inquiries in Law* (2023), 141-162. Due progetti *Horizon 2020*, EUARENAS.EU and Engage R&I, stanno testando questo approccio nel comune di Roma e a Reggio Emilia. Si veda anche art. 80(6) del Regolamento di Reggio Emilia del 18 marzo 2024 (<https://www.comune.re.it/amministrazione/documenti-e-dati/atti-normativi/regolamenti/regolamento-sulla-democrazia-e-la-giustizia-urbana-e-climati-ca-reggio-emilia>).

²⁸ C. Iaione, *Just Sustainable Innovation: shared systemic stewardship as governance impact of sustainable investment?*, in *Munus*, 2024, n. 1, 6-7.

²⁹ In merito alla lettura degli istituti dell'amministrazione condivisa di cui al Codice del terzo settore, rispetto a quelli del Codice degli appalti prima, e del Codice dei contratti pubblici dopo, il legislatore sembrava avere chiarito (cfr. artt. 30, 49 e 140 d.lgs. n. 117/2017) in un primo momento che gli istituti dell'amministrazione condivisa (e.g. co-programmazione e co-progettazione) fossero, a pieno titolo, «parte degli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per concludere rapporti con il terzo settore» (G. Pavani, S. Profeti e C. Tubertini,

e appalti pre-commerciali; strumenti previsti dalle leggi regionali sulla cooperazione di comunità; sovvenzioni *ex art.* 13 l. n. 241/1990. Come si cercherà di dimostrare empiricamente, la realizzazione di tali *partnership* può avvenire non solo a partire da strumenti giuridici vigenti, ma anche attraverso schemi partenariali preesistenti al PNRR (e.g. quello delle comunità energetiche³⁰) e di nuovo conio (e.g. partenariato pubblico-pubblico, pubblico-comunità, pubblico-privato-comunità), ma da tempo suggeriti dalla dottrina³¹, da cui potere derivare una serie di strumenti e di possibili soluzioni alla domanda di ricerca. Come si vedrà a suo tempo, è di assoluta rilevanza, *in primis*, che tali schemi nascano sulla base di un allineamento di interessi dei soggetti coinvolti verso un interesse c.d. generale³², comprensivo dell'interesse della comunità di riferimento coinvolta o da coinvolgere; e che al centro di tali schemi sia posto un bene, mobile e/o immobile, che produca dei *co-benefit*.

Sorgono poi due questioni: è possibile determinare la comunità (e.g. le parti economiche e sociali; gli organismi pertinenti che rappresentano la società civile, quali i *partner* ambientali; le organizzazioni non governative e gli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione; le organizzazioni di ricerca e le università) da potere coinvolgere in *partnership* allargate, riducendo la discrezionalità politico-amministrativa in materia? Vi è un principio di rilievo costituzionale attraverso cui potere legittimare i partenariati multiattoriali e multifattore? In merito al primo quesito, taluni affermano che l'idea di comunità³³ esista in funzione di uno o più beni collettivi esistenti con cui le persone si relazionano riconoscendo l'esistenza di un vincolo di reciprocità tra

Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare, Bologna, il Mulino, 2023, 76); fossero compatibili con il quadro europeo in materia di rapporti tra pubblica amministrazione e soggetti privati; e non fossero subalterni agli strumenti già previsti dal Codice degli appalti (in Cons. Stato, III, n. 4905/2020 si era sostenuta la lettura in termini residuali degli istituti del Codice del terzo settore rispetto alla disciplina del d.lgs. n. 50/2016 (c.d. Codice degli appalti), oggi abrogato. La Corte costituzionale aveva però sconfessato tale lettura (sent. Corte cost. n. 131/2020). Tuttavia, con l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) il legislatore statale ha delimitato il campo di applicazione dei modelli di collaborazione previsti dal Codice del terzo settore al solo settore sociale in senso stretto (art. 6 d.lgs. n. 36/2023) e li ha sottoposti al principio del risultato (cfr. art. 3 d.lgs. n. 36/2023 e *infra* 1.3).

³⁰ Cfr. *Infra* 3.4.

³¹ C. Iaione, *Città e beni comuni*, in *L'Italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena e C. Iaione, Roma, Carocci, 2012, p. 127; S. Foster e C. Iaione, *The city as a commons*, in 34 *Yale Law & Policy Review* (2016), 281 (www.yalelawandpolicy.org/sites/default/files/YLPR/foster_iaione_final_copy3.pdf); S. Foster e C. Iaione, *Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons*, in *Routledge Handbook of the Study of the Commons*², a cura di D. Cole, B. Hudson e J. Rosenbloom, New York, Routledge, 2020, 235-255 (www.ssrn.com/abstract=3130087).

³² Cfr. *Nota* 205.

³³ Si vedano, *ex multis*, L. Sacconi e S. Ottone, *Beni comuni e cooperazione*, Bologna, Il Mulino, 2015.

di loro; talaltri possono ritenere che essa esista rispetto ad una esistente comunanza di interessi ovvero mutuando un criterio giurisprudenziale risalente e labile quale quello della *vicinitas*³⁴ e.g. ad una scuola, ad una cabina primaria³⁵. Tali sforzi definitivi nascono probabilmente dalle sperimentazioni urbane in cui si attribuiscono ai cittadini delle funzioni che tradizionalmente appartengono ai pubblici poteri. In tali sperimentazioni può sentirsi l'eco degli studi dottrinali di Feliciano Benvenuti sul concetto di "demarchia"³⁶, fondato sulla libertà attiva, intesa come estensione del centro di produzione del diritto a tutta la società³⁷. L'autorevole autore prendeva atto del superamento della figura dello Stato-persona, unico detentore di tutte le funzioni pubbliche, separato dalla collettività e promotore di un interesse pubblico inteso soltanto come suo, proprio³⁸.

Un principio di rilievo costituzionale attraverso cui potere legittimare i partenariati multiattoriali e multifattore può ritrovarsi nella collaborazione civica, principio generale preesistente al principio della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4, Cost. Il principio in parola emerge nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. Corte cost. n. 89/1970, con giudice relatore il costituente Costantino Mortati. Esso emerge dalla trama di disposizioni costituzionali che chiedono al singolo cittadino o ad articolazioni della comunità di esercitare prerogative, facoltà, responsabilità, doveri connessi allo svolgimento di attività che presentano profili di interesse generale (e.g. art. 4, co. 2, Cost.). Particolarmente descrittive del principio in parola risultano essere le parole scelte dal Mortati, secondo cui: «ogni cittadino è, secondo i casi, obbligato o facultato a svolgere attività richieste, con carattere di assoluta e urgente necessità, nel comune interesse, per fare fronte a eventi rispetto ai quali, data la loro eccezionalità o imprevedibilità, le autorità costituite non siano in grado di intervenire con la necessaria tempestività, oppure in misura sufficiente al bisogno. Il ricorso al privato nel caso denunciato deve farsi derivare dal richiamo che l'art. 2 della Costituzione fa all'osservanza dei "doveri di solidarietà sociale", e che trova nel diritto vigente numerose specie di applicazione»³⁹. Il principio della collaborazione civica come enucleato dal Mortati è peraltro coerente con il pensiero di quest'ultimo di "Stato-comunità", inteso come il complesso delle

³⁴ Cfr. P. Portaluri, *The constitutionally guaranteed right not only to receive, but also to provide solidarity*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 3, 1174-1175.

³⁵ Cfr. *Infra* 3.4.

³⁶ F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, I grilli Marsilio, 1994, 137 ss.

³⁷ Secondo il Benvenuti il diritto è anche un fenomeno sociale; esso trova la sua stessa ragione di esistere nella società in cui si manifesta e nella quale pone un ordinamento. Assieme alle esigenze del sistema giuridico, egli accoglie l'idea che il diritto debba soddisfare le esigenze del sistema sociale in cui esso vive.

³⁸ www.labsus.org/2007/02/benvenuti-il-nuovo-cittadino/.

³⁹ C. Mortati, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, Edizioni Radio Italiana, 1959, 174.

organizzazioni cui lo Stato riconosce un potere autonomo, in quanto espressione diretta degli organismi sociali che compongono la comunità.

Capitolo Uno

I principi orizzontali degli interventi PNRR

SOMMARIO: 1. Dall'impegno del *do no harm* al principio del *do no significant harm*. – 2. Equità di genere e inclusione lavorativa nei contratti pubblici PNRR: un'analisi normativa ed empirica. – 3. Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici: dall'interpretazione letterale ad una interpretazione olistica. – 4. Il *partnership principle*, da principio orizzontale nel Reg. (UE) 2021/1060 a principio orizzontale nel Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza?

1. Dall'impegno del *do no harm* al principio del *do no significant harm*

Nel dicembre 2019 la Commissione europea si impegna a tenere fede in ogni momento all'impegno di non nuocere all'ambiente (*'do no harm'*)⁴⁰. L'estensione del "giuramento verde" (*'green oath'*) ad iniziative non collegate al *Green Deal*⁴¹, è funzionale al raggiungimento degli impegni assunti dall'Unione europea nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e degli Accordi di Parigi, entrambi presentati a settembre e a dicembre del 2015. Inoltre, come motiva la Commissione «tutte le azioni e le politiche dell'UE dovrebbero convergere per consentire all'Unione di realizzare la transizione giusta verso un futuro sostenibile»⁴². Nel diritto internazionale consuetudinario, il *'do no harm'* è un principio per il quale «uno Stato ha il dovere di prevenire, ridurre e controllare il rischio di danni ambientali ad altri Stati»⁴³. Le prime declinazioni di tal principio nell'ordinamento eurounitario sono i criteri per qualificare un'attività economica come sostenibile, previsti nel Regolamento (UE) 2019/2088 (Regolamento c.d. *SFDR*), relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, e nel Regolamento (UE) 2020/852 (Regolamento c.d. *Tassonomia*) che lo modifica. Tra questi criteri spicca il *do no significant harm* ('DNSH'), specificato solo all'art. 17 del Regolamento *Tassonomia*. In particolare, nell'ambito della valutazione di sostenibilità di una attività economica, l'art. 17 individua, in linea generale, i casi in cui un'attività economica non arreca un danno significativo a nessuno dei sei obiettivi

⁴⁰ COM (2019) 640 final (c.d. *European Green Deal Communication*), p. 22.

⁴¹ Il *Green Deal* è un pacchetto di iniziative strategiche che mira ad avviare l'Unione europea sulla strada di una transizione verde, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/>).

⁴² COM (2019) 640 final, *op. cit.*, 21.

⁴³ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*⁷, Londra, Oxford University Press, 2008, 275-285; P. Birnie, A. Boyle e C. Redgwell, *International Law and the Environment*³, Londra, Oxford University Press, 2009, 143-152.

ambientali di cui all'art. 9 Regolamento *Tassonomia*⁴⁴. Con l'adozione del regolamento che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'Unione per il periodo 2021-2027 da parte del Consiglio⁴⁵, il legislatore europeo eleva il *do no significant harm* da criterio particolare, da utilizzare per individuare le attività come 'eco-sostenibili', a criterio generale, cui deve conformarsi ogni misura nazionale ed eurounitaria che gravi o sia destinata a gravare sul bilancio dell'Unione europea⁴⁶. Attraverso il *do no significant harm* si fa quindi leva sulla domanda pubblica per sviluppare, o sollecitare, una trasformazione del mercato a basso, se non addirittura a zero, impatto ambientale (M. Viggiani).

Per quanto concerne la natura del *do no significant harm*, si può dubitare che questo sia oramai un principio⁴⁷, nonostante che l'art. 5 Reg. (UE) 2021/241 lo includa nei principi orizzontali del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza. Come è stato notato, «il principio non è espressivo di una regola di condotta imperativa o di un divieto, è totalmente estraneo alle dinamiche del danno e alla conseguente logica riparatoria e la sua concreta applicazione non sottende necessariamente una valutazione di proporzionalità»⁴⁸. Concettualmente, il *do no significant harm* non sembrerebbe particolarmente innovativo nella misura in cui deriverebbe direttamente dal principio di integrazione⁴⁹. Esso contribuisce del resto al raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali UE assieme alla previsione di allocare il 37% delle risorse del Dispositivo per la transizione verde (c.d. *tag* climatico ambientale)⁵⁰. Sul piano operativo, invece, occorre approfondire come il *do no significant harm*

⁴⁴ Essi sono: a) la mitigazione dei cambiamenti climatici; b) l'adattamento ai cambiamenti climatici; c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) la transizione verso un'economia circolare; e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

⁴⁵ Reg. (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020.

⁴⁶ Lo stesso Reg. (UE) 2020/852 (Regolamento c.d. *Tassonomia*) prospetta al Cons. 16) l'estensione della classificazione delle attività economiche ecosostenibili, e dunque anche del *do no harm*, ad altre misure economiche e normative («Una classificazione delle attività economiche ecosostenibili [...] potrebbe anche fungere da base per altre misure economiche e normative»).

⁴⁷ Sul principio come regola, il riferimento è a M.S. Giannini, *Genesi e sostanza dei principi generali del diritto*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, Giuffrè, 1996, 901 ss.

⁴⁸ G. M. Caruso, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, n. 2, 137.

⁴⁹ Per un inquadramento dei caratteri del principio, *ex multis*, si veda M.C. Cavallaro, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, n. 2, 467 ss.; S. Salardi, *Profili teorico-giuridici del principio d'integrazione come strumento d'attuazione dello sviluppo sostenibile nella normativa comunitaria e nazionale italiana e svizzera in materia di risorse idriche, biologiche e forestali*, in *Dir. econ.*, 2008, n. 3-4, 661 ss.; M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, n. 1-2, 73 ss.

⁵⁰ Cfr. Cons. 23) e art. 16(2) lett. b), n. 1).

deve essere implementato⁵¹ nell'attuazione del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza.

Nell'ambito del Regolamento (UE) 2021/241, oltre ad essere un principio orizzontale (art. 5), il *do no significant harm* costituisce un vincolo negativo di ampia, se non amplissima, portata di ammissibilità e finanziabilità delle misure dei piani nazionali di ripresa e resilienza. In particolare, è richiesto che ciascuna misura dei piani nazionali di ripresa e resilienza non sostenga né comporti attività economiche che arrechino un danno significativo all'obiettivo ambientale, ai sensi, ove pertinente, dell'art. 17 Reg. (UE) 2020/852⁵². Spetta quindi ai governi degli Stati membri⁵³ e, per esteso, ad ogni soggetto, pubblico o privato, che contribuisca alla gestione della misura⁵⁴ valutare la conformità delle misure – e non delle componenti del piano né del piano nel suo complesso – a prescindere dal fatto che queste ultime contribuiscano o meno alla transizione verde. Basta una sola misura che danneggi significativamente, ai sensi dell'art. 17 del Regolamento *Tassonomia*, uno dei sei obiettivi climatici e ambientali previsti all'art. 9 dello stesso Regolamento *Tassonomia*, per precludere allo Stato membro interessato le risorse del Dispositivo⁵⁵. Pertanto, poiché si tratta di «una valutazione produttiva di significative conseguenze sulla sorte del finanziamento», ci si sarebbe aspettati «un chiaro sistema di competenze in cui ruolo e responsabilità di ognuna delle amministrazioni coinvolte» fosse preventivamente definito dal legislatore nazionale. Inoltre, si rileva che, in linea con la prospettiva di una amministrazione orientata al risultato, i controlli sulla corretta implementazione del *do no significant harm* sono per la gran parte, se non per la quasi totalità, accentrati in capo alle istituzioni europee, segnatamente alla Commissione – che li effettua quando valuta i piani nazionali di ripresa e resilienza e le richieste di pagamento da parte degli Stati membri –, all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), alla Corte dei conti europea e alla Procura europea, ma solo durante o dopo la realizzazione della misura. «Alcuni strumenti di controllo potranno essere definiti, in via amministrativa, all'atto della selezione

⁵¹ Le uniche indicazioni legislative dalla portata generale sono contenute, infatti, nell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 59/2021 relativo al Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, ove si afferma che «le amministrazioni attuano gli interventi ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari in coerenza con il principio dell'assenza di un danno significativo agli obiettivi ambientali, di cui all'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020». Gli altri riferimenti legislativi al principio “non arrecare un danno significativo” si rinvengono, infatti, in rapporto a questioni ben più settoriali.

⁵² In base al combinato disposto del Cons. 25), dell'art. 2(1) n. 6, 18(4) lett. d) Regolamento (UE) 2021/241.

⁵³ Art. 18(4) lett. d) Reg. (UE) 2021/241.

⁵⁴ G. M. Caruso, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, n. 2, 160.

⁵⁵ Cfr. art. 19(3) lett. d) Reg. (UE) 2021/241.

dei progetti da finanziare o delle sottostanti procedure di gara, come oneri che [...] contribuiscono a definire gli impegni rispettivamente assunti dal soggetto attuatore o dall'operatore economico selezionato in sede di gara»⁵⁶.

A differenza delle valutazioni ambientali, come la VIA o la VAS, la valutazione di conformità al DNSH è autonoma e più ampia. A supporto di tale affermazione vi sono gli *Orientamenti tecnici della Commissione* e l'oggetto della valutazione stessa, indeterminato e dipeso dalla specificità della singola misura⁵⁷. Nell'autovalutare la misura nella cui realizzazione è coinvolta, l'amministrazione può dovere considerare un piano o un programma (come nella VAS), un'opera o un progetto (come nella VIA) o anche un'attività (come nell'AIA) “dalla culla alla tomba” (G. M. Caruso) della misura⁵⁸. Secondo una parte della dottrina, si dovrebbe valutare la conformità di una misura al *do no significant harm* a prescindere dalla misurazione degli effetti di una attività, di un'opera o di un singolo atto sull'ambiente⁵⁹. Secondo altra parte della dottrina, invece, si devono considerare gli effetti diretti ed indiretti attesi dall'attuazione della misura. Ad esempio, l'investimento previsto in un *recovery and resilience plan* per la costruzione di un *tot* di m² di strade ha come effetto diretto l'uso di materiali durante la realizzazione del manto stradale, mentre, come effetto indiretto le future emissioni di gas serra derivanti dall'utilizzo della strada in questione una volta realizzata. Tale orientamento appare più convincente perché confermato dalle linee guida della Commissione europea in materia⁶⁰. Per agevolare gli Stati membri e, per esteso, i soggetti coinvolti, nel loro svolgimento delle valutazioni

⁵⁶ G. M. Caruso, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, n. 2, 166.

⁵⁷ A pagina 5 della Comunicazione della Commissione C/2023/111 (“Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza”) è specificato che «le valutazioni d'impatto relative alle dimensioni ambientali o alla prova di sostenibilità di una misura devono essere prese in considerazione per la valutazione DNSH. Sebbene non implicino automaticamente l'assenza di danni significativi, costituiscono una forte indicazione dell'assenza di danni significativi per una serie di obiettivi ambientali rilevanti. [...] La conformità delle misure al diritto ambientale, nazionale ed europeo, applicabile è un obbligo separato e non esenta le misure stesse dalla necessità di essere sottoposte ad una valutazione di conformità al DNSH» (www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202300111).

⁵⁸ La valutazione di conformità al *do no significant harm* deve svolgersi per l'intero ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti dalle attività coinvolte nell'attuazione della misura, a norma del richiamato art. 17 del Regolamento *Tassonomia*.

⁵⁹ Ciò che conterebbe è la conformità della misura a specifici obiettivi ambientali (cfr. G. M. Caruso, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, n. 2, 162).

⁶⁰ A pagina 5 della Comunicazione della Commissione C/2023/111 viene stabilito che «nel contesto del RRF [Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza], gli impatti diretti e indiretti primari di una misura sono rilevanti per la valutazione del DNSH».

di conformità delle misure al DNSH⁶¹, la Commissione ha pubblicato nel febbraio 2021 gli *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare danni significativi" ai sensi del regolamento Recovery and Resilience Facility*, da ultimo emendati nell'ottobre del 2023. In tale sede, la Commissione ha predisposto schede di autovalutazione *standard* fondata su una lista di controllo ('*checklist*') divisa in due parti⁶². La prima serve a stabilire, *prima facie*, per quali obiettivi ambientali la misura deve essere sottoposta ad una valutazione di fondo; la seconda, invece, serve a individuare quando la misura non deve realizzarsi, in quanto «arrecare un danno significativo» ad uno dei sei obiettivi di cui all'art. 9 del Regolamento *Tassonomia*. L'amministrazione coinvolta nella misura oggetto di valutazione deve prevedere, in primo luogo, per ciascuno dei sei obiettivi *ex art. 9 Reg. (UE) 2020/852*, se la misura avrà qualche impatto significativo oppure non ne avrà affatto sul raggiungimento dell'obiettivo in questione. Se non vi sono impatti significativi prevedibili o non vi sono impatti prevedibili, che possono verificarsi prima, durante o dopo l'implementazione della misura su nessuno dei sei obiettivi *ex art. 9 Reg. (UE) 2020/852*, l'amministrazione coinvolta valuta la misura come conforme al *do no significant harm*, secondo un approccio semplificato e basato sulla prima parte della lista di controllo. Invece, se vi sono impatti prevedibili significativi, l'amministrazione coinvolta approfondisce se rispetto a ciascuno dei sei obiettivi *ex art. 9 Reg. (UE) 2020/852* la misura in questione è al 100% di supporto, o contribuisce in modo sostanziale, al raggiungimento dell'obiettivo in questione. Se non ricorrono tali circostanze per anche solo un obiettivo, la misura è sottoposta ad una valutazione di fondo ('*substantive assessment*') basata sulla parte due della lista di controllo. Benché non vi sia un vero e proprio elenco, vi sono una serie di misure considerate conformi al *do no significant harm*. Esse sono: le misure classificate come al 100% a sostegno di uno dei sei obiettivi ambientali secondo la "Metodologia per il tracciamento del clima" allegata al Regolamento RRF, ma conformi solo rispetto a quell'obiettivo⁶³; le misure per le quali è stato previsto un impatto insignificante; le misure che contribuiscono «in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali» in base ai *Technical Screening Criteria* (TSC) del Regolamento *Tassonomia*. Sono, invece, escluse dalla valutazione di conformità al *do no significant harm* le riforme e gli investimenti dei capitoli aggiunti in virtù del piano europeo REPowerEU. L'esenzione è soggetta a una valutazione preliminare positiva da parte della Commissione e introdotta dal Reg. (UE) 2023/435, che modifica il Reg. (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza.

La cornice legislativa ed amministrativa appena ricostruita circa le modalità di valutazione di conformità al *do no significant harm* alimenta il

⁶¹ Cfr. Cons. 25) Reg. (UE) 2021/241.

⁶² Allegato I, Comunicazione della Commissione C/2023/111.

⁶³ Comunicazione della Commissione C/2023/111, 4.

timore di una “ennesima burocratizzazione dell’attività amministrativa”⁶⁴. Il rischio è che si possano moltiplicare i conflitti dinnanzi alle corti italiane, il cui esito sarebbe tutt’altro che scontato se non persino dipeso dalla sensibilità dell’organo giudicante. In due casi distinti⁶⁵, il Tar Lazio ha ritenuto priva di pregio la contestazione dei ricorrenti di presunta violazione del principio *do no significant harm*: «la valutazione DNSH sarebbe stata compiuta in rigorosa aderenza alle sue fonti di disciplina (art. 17, Reg. (UE) n. 852/2020; Reg. (UE) n. 241/2021; comunicazione della Commissione 2021/C 58/01; circolare Rgs. n. 32 del 30 dicembre 2021) e sarebbe stata affidata a documenti articolati, recanti un insieme di elementi e di specifiche misure di monitoraggio e di protezione, sottoposti al vaglio dell’Amministrazione». Particolare attenzione meritano le motivazioni della sentenza del TAR Toscana, Firenze, 23 dicembre 2022, n. 1509, con cui il tribunale ha respinto il ricorso, disponendo che «la scelta di trasformare una porzione del parco “Generale Dalla Chiesa” per realizzarvi la nuova piscina comunale di per sé sola non comporta alcuna violazione del “Do No Significant Harm” [...] L’inserimento della piscina non altera in maniera sostanziale l’equilibrio fra zona verde e zona edificata (né invero i ricorrenti affermano il contrario), mentre ai fini della fruizione da parte della cittadinanza la perdita di una porzione del parco, come detto, è compensata in loco dalla prevista annessione al parco dell’area verde di pertinenza della vecchia piscina, e questo senza considerare il recupero alla fruizione pubblica di nuovi e consistenti spazi verdi posti a breve distanza, nella zona cittadina limitrofa».

2. Equità di genere e inclusione lavorativa nei contratti pubblici PNRR: un’analisi normativa ed empirica

L’uguaglianza, formale e sostanziale, fra uomo e donna è un principio e un valore comune tanto dell’ordinamento eurounitario, quanto di quello italiano⁶⁶. Sebbene l’uguaglianza formale di genere (c.d. parità di genere) possa dirsi raggiunta⁶⁷, l’uguaglianza sostanziale di genere rimane fra gli obiettivi da perseguire con efficacia per contribuire alla formazione di economie sostenibili⁶⁸.

⁶⁴ Sul punto F. Cusano, *Il Principio do no significant harm (DNSH) e il fischio del merlo*, in *Munus*, 2023, n. 3, 869.

⁶⁵ Tar Lazio, Roma, 20 novembre 2023, n. 17216; Tar Lazio, Roma, 4 dicembre 2023 n. 18141.

⁶⁶ Artt. 3, 29, 30, 31, 37, 48 e 51 Cost.

⁶⁷ C. Carazzone e L. Palladino, *Equità di genere. Per un’Europa femminista*. in *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, a cura di E. Granaglia, G. Riva, Roma, Donzelli, 2024, 154.

⁶⁸ Obiettivo 5 Agenda ONU 2030. «Mentre il mondo ha fatto progressi nella parità di genere e nell’emancipazione delle donne attraverso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (tra cui la parità di accesso all’istruzione primaria per ragazzi e ragazze), donne e ragazze continuano a subire discriminazioni e violenze in ogni parte del mondo. La parità di genere non è solo un diritto umano fondamentale, ma la condizione necessaria per un mondo prospero, sostenibile e in pace. Garantire alle donne e alle ragazze parità di accesso all’istruzione, alle cure mediche, a un lavoro dignitoso, così come la rappresentanza nei processi decisionali, politici ed economici, promuoverà

Promuovere l'uguaglianza sostanziale significa: contrastare stereotipi culturali, costrizioni psicologiche e alcuni comportamenti sociali radicati nella società, come, ad esempio, la predilezione del lavoro maschile su quello giovanile e/o femminile; riconoscere e rispettare le differenze e «trattare in modo adeguato condizioni diverse, senza discriminazioni né assimilazioni, offrendo a ciascuna quanto necessario per sviluppare appieno il proprio potenziale»⁶⁹. La crisi COVID-19 ha allontanato ancora di più il traguardo dell'equità di genere e dell'inclusione lavorativa, colpendo anzitutto le donne e i giovani⁷⁰. Lo stesso Considerando 28 Reg. (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, riconosce che «le donne sono state particolarmente colpite dalla crisi COVID-19, dato che rappresentano la maggior parte degli operatori sanitari in tutta l'Unione e combinano il lavoro di assistenza non retribuito con le loro responsabilità lavorative». Per questi motivi, «è opportuno che l'uguaglianza di genere e le pari opportunità per tutti e l'integrazione di tali obiettivi siano tenute in considerazione e promosse durante l'intera preparazione e attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza presentati ai sensi del [Reg. (UE) 2021/241]». Il finanziamento da parte dell'Unione europea delle misure nazionali di promozione dell'uguaglianza di genere si fonda sull'art. 23 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sugli artt. 8, 9 e 10 TFUE, e per le azioni di contrasto al divario retributivo, sull'art. 157 TFUE. Le misure che promuovono l'uguaglianza di genere possono concettualmente distinguersi in: misure organizzative (e.g. istituzione di enti, organi, comitati) e procedurali, misure programmatiche e/o di indirizzo o misure di altro tipo (e.g. misure finanziarie)⁷¹. Oltre a tali misure, i piani nazionali di ripresa e resilienza devono presentare, *inter alia*, una spiegazione del modo in cui le loro misure dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere⁷². L'*intentio legis* del legislatore europeo è quindi di evitare che i governi nazionali svolgano inutili esercizi di stile nel promuovere la parità di genere e le pari opportunità durante la definizione e implementazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza.

economie sostenibili, di cui potranno beneficiare le società e l'umanità intera».

⁶⁹ C. Carazzone, L. Palladino, *Equità di genere. Per un'Europa femminista*, op. cit., 155.

⁷⁰ Nel 2020, il tasso di occupazione femminile si attesta al 49%, contro una media UE del 62,7% (www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario_Il_Piano_Nazionale_di_Ripresa_e_Resilienza_e_le_diseguaglianze_di_genere/PNRR-GM-ex-ante.pdf); nello stesso anno, il tasso di occupazione giovanile (15-29 anni) è pari al 29,8%, contro una media UE del 46,1% (www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/PNRR_per_ridurre_divari_intergenerazionali_promuovere_giovani/La-condizione-dei-giovani-in-Italia-e-il-potenziale-contributo-del-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-per-migliorarla.pdf).

⁷¹ E. D'Alterio, *Pubblica amministrazione e parità di genere: stato dell'arte e prospettive*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, n. 2, 794.

⁷² Art. 18(4) lett. o) Reg. (UE) 2021/241.

Già prima della presentazione del PNRR, il legislatore italiano ha previsto nella legge di bilancio del 2022⁷³ (legge 30 dicembre 2021, n. 234) la Strategia nazionale sulla parità di genere 2021-2026, la quale definisce obiettivi e *target* intermedi e misurabili in cinque dimensioni (lavoro, reddito, competenze, tempo e potere), per guadagnare cinque punti entro il 2026 nella classifica dell'Indice sull'uguaglianza di genere, elaborato dall'*European Institute for Gender Equality* (EIGE)⁷⁴. Il PNRR, invece, eleva i giovani e la parità di genere a priorità trasversali, ma allo stesso tempo, adotta un approccio più settoriale ed attento anzitutto ad unica dimensione: il lavoro, o almeno le condizioni socioeconomiche di donne e giovani. È innegabile cioè, che il PNRR miri a perseguire l'uguaglianza sostanziale di genere puntando ad aumentare il tasso di occupazione⁷⁵ di donne e giovani tramite l'implementazione di: «misure specifiche assegnate al Dipartimento per le pari opportunità della presidenza del Consiglio dei Ministri (che consistono soprattutto nell'introduzione di un sistema di certificazione della parità di genere nelle imprese); misure volte a promuovere una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro (occupazione e imprenditorialità femminile); interventi indiretti o abilitanti, rivolti in particolare al potenziamento dei servizi educativi per i bambini e di alcuni servizi sociali, al fine di incoraggiare un aumento dell'occupazione femminile; misure più direttamente riferibili alle pubbliche amministrazioni»⁷⁶. Lo stesso testo del PNRR⁷⁷ riporta che: «per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, saranno in particolare inserite, per le imprese che, a diverso titolo, parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi REACT-EU e FCN, previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne, anche per il tramite di contratti di formazione/specializzazione» (pag. 36). E ancora: «nei bandi di gara saranno indicati, come requisiti necessari e, in aggiunta, premiali dell'offerta, criteri orientati verso gli obiettivi di parità. I criteri saranno definiti tenendo conto fra l'altro degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile al 2026 e dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei» (pag. 271). Nell'ambito dei contratti pubblici, la stazione appaltante diviene così un soggetto compratore di un bene o di un servizio, oltreché controllore della sua corretta esecuzione, e impositore di condizioni per

⁷³ Oltre a prevedere l'adozione di un Piano strategico nazionale per la parità di genere, la legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 139-148, legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha disposto l'istituzione, presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, di una «Cabina di regia interistituzionale» e di un «Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere».

⁷⁴ In merito a che punto è la parità di genere nei paesi europei si veda www.openpolis.it/anche-punto-e-la-parita-di-genere-nei-paesi-europei/.

⁷⁵ www.openpolis.it/i-vincoli-PNRR-sullassunzione-di-donne-e-giovani-sono-poco-efficaci/?utm_source=Newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=PNRR.

⁷⁶ E. D'Alterio, *Pubblica amministrazione e parità di genere: stato dell'arte e prospettive*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, n. 2, 800.

⁷⁷ www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf.

l'esecuzione di lavori e servizi⁷⁸. In tal senso, l'art. 47 d.l. n. 77/2021 stabilisce una serie di misure in capo alle amministrazioni rispetto ad appalti e concessioni finanziati, *inter alia*, con fondi PNRR. Talune di queste misure promuovono la trasparenza del contesto lavorativo delle imprese aggiudicatrici di contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con risorse del PNRR; talaltre consentono alle stazioni appaltanti di introdurre requisiti necessari o premianti nel bando; talaltre ancora, invece, concernono l'imposizione di alcuni vincoli contrattuali alle imprese aggiudicatrici.

Nel novero delle misure per la promozione della trasparenza del contesto lavorativo delle imprese aggiudicatrici di contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con risorse del PNRR, rientrano le norme di cui ai co. 2 e 3 dell'articolo in esame. I commi 2 e 3 distinguono gli operatori economici con più di cinquanta dipendenti, i quali sono obbligati *ex art.* 46 d.lgs. n. 198/2006 a predisporre il c.d. rapporto aziendale sulla situazione del personale maschile e femminile⁷⁹, dagli operatori economici con oltre quindici dipendenti ma inferiori a cinquanta dipendenti. I primi operatori economici sono tenuti a produrre copia dell'ultimo rapporto redatto sullo stato del personale al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta, a pena di esclusione. Assieme alla copia dell'ultimo rapporto redatto, essi devono allegare l'attestazione della sua conformità a quello trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità. A tale obbligo si aggiungono quelli di cui alla l. n. 68/1999 e l'obbligo di assicurare una quota pari ad almeno il 30% delle assunzioni necessarie per eseguire il lavoro/servizio o la fornitura richiesta tra giovani di età inferiore a 36 anni o donne. I secondi operatori economici, invece, sono destinatari di "adempimenti esecutivi"⁸⁰; essi devono cioè presentare alla stazione appaltante, entro sei mesi dalla stipula del contratto anziché durante la fase di gara:

⁷⁸ N. Grassi, *Requisiti di partecipazione, clausole di pari opportunità, ricambio generazionale e inclusione, in PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 84.

⁷⁹ L'art. 46, co. 1, d.lgs. n. 198/2006 prevede il contenuto del rapporto sullo stato del personale. L'articolo stabilisce infatti che: «le aziende pubbliche e private che occupano oltre cinquanta dipendenti sono tenute a redigere un rapporto ogni due anni sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta».

⁸⁰ N. Grassi, *Requisiti di partecipazione, clausole di pari opportunità, ricambio generazionale e inclusione, in PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 86.

- a) una relazione di genere speculare a quella che devono presentare gli operatori economici con più di cinquanta dipendenti;
- b) la certificazione di cui all'articolo 17 l. n. 68/1999, cioè la dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, pena l'esclusione; e
- c) una relazione relativa all'assolvimento degli obblighi di cui alla l. n. 68/1999 e alle eventuali sanzioni e provvedimenti disposti a loro carico nel triennio antecedente la data di scadenza di presentazione delle offerte.

Per i procedimenti in corso ai quali si applica il d.lgs. n. 50/2016 *ex art.* 226 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, sorge un'antinomia tra l'art. 80, co. 5, lett. i), d.lgs. n. 50/2016, che pone la presentazione della certificazione *ex art.* 17 l. n. 68/1999 come requisito generale di partecipazione per gli operatori economici alla procedura di gara, e l'art. 47, co. 3-*bis*, d.l. n. 77/2021, che pone il medesimo requisito in capo solamente agli operatori che occupano un numero pari o superiore a quindici dipendenti. Secondo i primi commentatori⁸¹, «le sole procedure di gara che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 47 d.l. n. 77/2021, il requisito di partecipazione di cui all'art. 80, co. 5, lett. i), d.lgs. n. 50/2016 muta il proprio assetto – divenendo una norma speciale e derogatoria – trasformandosi in un requisito di partecipazione»⁸².

Come ricorda l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in una sua delibera⁸³, le relazioni e certificazioni degli operatori di entrambe le tipologie sono pubblicate sul profilo del committente nella sezione “Amministrazione trasparente” *ex art.* 29 d.lgs. n. 50/2016 e comunicate alla presidenza del Consiglio dei ministri ovvero ai ministri o alle autorità delegate per le pari opportunità.

Nel novero delle misure che consentono alle stazioni appaltanti di introdurre requisiti necessari o premianti nel bando, e di quello delle misure che riguardano l'imposizione di alcuni vincoli contrattuali alle imprese aggiudicatarie, rientrano i commi 4 e 5 del medesimo art. 47 d.l. n. 77/2021. Segnatamente il comma 4 stabilisce che le stazioni appaltanti prevedono nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa

⁸¹ Cfr. R. De Nictolis, *Gli appalti pubblici del PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, n. 6, 735.

⁸² N. Grassi, *Requisiti di partecipazione, clausole di pari opportunità, ricambio generazionale e inclusione*, in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 88.

⁸³ Delibera ANAC n. 122 del 16 marzo 2022 in tema di monitoraggio dell'attuazione delle misure introdotte in tema di pari opportunità (www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-122-del-16-marzo-2022).

delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne. Tali criteri possono essere posti come requisiti necessari (cc.dd. cause di esclusione⁸⁴) e/o come ulteriori requisiti premiali dell'offerta. Le stazioni appaltanti non possono liberamente determinare il contenuto di detti criteri, poiché devono tenere conto, *inter alia*, «dei principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, nonché dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi dell'Unione europea, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile e di tasso di occupazione delle persone disabili al 2026, anche in considerazione dei corrispondenti valori medi nonché dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei in cui vengono svolti i progetti»⁸⁵. Per come è formulato, il comma 4 dell'articolo 47, d.l. n. 77/2021 da un lato espone le stazioni appaltanti a rischi evidenti di contenzioso; dall'altro si porrebbe in contrasto con i principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione, codificati già dall'art. 83, co. 8, d.lgs. n. 50/2016, ora abrogato, e poi dall'art. 10 d.lgs. n. 36/2023. Un orientamento giurisprudenziale intaccherebbe per di più l'efficacia della previsione dell'art. 47, co. 4, d.l. n. 77/2021, rispetto agli obiettivi sottesi alla norma. Infatti, «in presenza di clausole ambigue o di dubbio significato della *lex specialis* delle procedure di evidenza pubblica, in ossequio al principio del *favor participationis* – che sottende anche l'interesse pubblico al massimo dispiegarsi del confronto concorrenziale, inteso all'individuazione dell'offerta maggiormente vantaggiosa e conveniente per l'Amministrazione appaltante – deve privilegiarsi l'interpretazione che favorisca l'ammissione alla gara piuttosto che quella che la ostacoli. Inoltre, le clausole ambigue del bando di gara vanno interpretate anche in coerenza con le previsioni del codice dei contratti pubblici, a partire dal principio di tassatività delle cause di esclusione, con conseguente nullità degli atti adottati in contrasto con lo stesso»⁸⁶. Al fine di porre rimedio alla possibile erronea formulazione dei requisiti di partecipazione e/o dei criteri premiali ex art. 47, d.l. n. 77/2021, il comma 4 del medesimo articolo prevede come immancabili requisiti di partecipazione alle procedure di gara finanziate con le risorse del PNRR, da un lato, l'assoluzione al momento della presentazione

⁸⁴ Come specifica il Consiglio di Stato, le cause di esclusione «di per sé costituiscono fattispecie di restrizione della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 della Costituzione, oltre che dal Trattato dell'Unione Europea» (sent. Cons. St., V, n. 3007/2024).

⁸⁵ «La stazione appaltante dovrà valorizzare gli elementi di premialità delle offerte proposte dagli operatori economici, valorizzandone gli impegni per il futuro e non quelli già assolti (salvo alcune eccezioni) nel passato. Diversamente, potrebbe infatti configurarsi una violazione» dei principi appena riportati dall'art. 47, co. 4, d.l. n. 77/2021 (N. Grassi, *Requisiti di partecipazione, clausole di pari opportunità, ricambio generazionale e inclusione*, in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 90). Ne potrebbe conseguire l'illegittimità della procedura di gara stessa.

⁸⁶ Sent. Cons. St., V, n. 1263/2024.

dell'offerta stessa, agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68⁸⁷ e, dall'altro, l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota⁸⁸ pari almeno al 30%, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile.

Il comma 5⁸⁹ suggerisce alle stazioni appaltanti di assegnare un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che:

a) nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori;

b) utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro;

c) si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, persone disabili, giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali;

d) abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali;

e) abbia, nell'ultimo triennio, rispettato gli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68;

f) abbia presentato o si impegni a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari, ricompresi nella durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario ai sensi dell'articolo 7 del decreto

⁸⁷ La l. n. 68/ 1999 ha «come finalità la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato». Tra gli obblighi che la legge detta vi è quello per cui i datori di lavoro con più di 15 dipendenti, al netto delle esclusioni, devono avere alle proprie dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie protette.

⁸⁸ L'art. 5 dell'allegato 1 al Decreto interministeriale 7 dicembre 2021 ("Linee Guida per favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC"), prevede che la soglia del 30% deve essere calcolata rispetto al numero complessivo di nuove assunzioni da impiegare lungo l'arco temporale di esecuzione del contratto; inoltre, le assunzioni da destinare a occupazione giovanile e femminile si identificano con il perfezionamento di contratti di lavoro subordinato disciplinati dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale (www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/30/21A07771/sg).

⁸⁹ Art. 47 d.l. n. 77/2021.

legislativo 30 dicembre 2016, n. 254⁹⁰.

Il comma 7 (art. 47 d.l. n. 77/2021) prevede che le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti dei requisiti di partecipazione di cui al comma 4 (tra cui l'assoluzione alle prescrizioni di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 al momento della presentazione dell'offerta stessa), o stabilire una quota inferiore, dandone adeguata e specifica motivazione, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Le norme appena descritte di c.d. *gender procurement*⁹¹ e di *gender budgeting*⁹² inverano una delle preoccupazioni dottrinali in merito a tale tipologia di misure: il debole *law enforcement*⁹³. Difatti, l'art. 47, co. 6, d.l. n. 77/2021, oltre a prevedere la sanzione dell'impossibilità per un periodo di dodici mesi di partecipare ad ulteriori procedure di affidamento finanziate con risorse PNRR, in caso di violazione degli obblighi di cui al comma 3 del medesimo articolo, nulla dice circa le modalità di accertamento della violazione degli obblighi *ex art. 47, co. 3, d.l. n. 77/2021*, e di applicazione della relativa sanzione. Inoltre, vi è il fondato sospetto che le norme che si sono appena analizzate nel settore dell'equità di genere costituiscano un'innovazione normativa sostenibile, ma per la gran parte inefficace. Una rilevazione⁹⁴ *Openpolis*⁹⁵, aggiornata al 4 aprile 2024, riporta che il 64% dei bandi finanziati dal PNRR si è avvalsa delle

⁹⁰ L'art. 7, co. 1, d.lgs. n. 254/2016 stabilisce che «I soggetti diversi da [gli enti di interesse pubblico che hanno avuto in media durante l'esercizio finanziario un numero di dipendenti superiore a cinquecento e, alla data di chiusura del bilancio, abbiano superato almeno uno dei due limiti dimensionali *ex art. 2*; gli enti di interesse pubblico che siano società madri di un gruppo di grandi dimensioni] che, su base volontaria, redigono e pubblicano dichiarazioni individuali o consolidate non finanziarie e che si attengono a quanto disposto dal presente decreto legislativo, possono apporre su dette dichiarazioni la dicitura di conformità allo stesso. Nel caso in cui la revisione legale sia svolta dal collegio sindacale, l'attività di controllo di cui all'articolo 3, comma 10, è svolta da un altro soggetto abilitato allo svolgimento della revisione legale dei conti».

⁹¹ Sul punto A. Lorenzetti, *PNRR e (dis)eguaglianza di genere: la grande illusione?*, in *lamagistratura.it* (lamagistratura.it/wp-content/uploads/2022/08/PNRR-e-diseguaglianza.pdf).

⁹² In merito al *kit* di strumenti di *gender budgeting*, si veda la pagina *web* illustrativa dedicata dell'*European Institute for Gender Equality* (EIGE), (www.eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-budgeting/step-1-alignment-partnership-agreements-and-operational-programmes-gender-objectives-and-indicators?language_content_entity=it).

⁹³ Sul punto E. D'Alterio, *Pubblica amministrazione e parità di genere: stato dell'arte e prospettive*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, n. 2, 807.

⁹⁴ www.openpolis.it/i-vincoli-PNRR-sullassunzione-di-donne-e-giovani-sono-poco-efficaci/?utm_source=Newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=PNRR

⁹⁵ *Openpolis* è una fondazione indipendente e senza scopo di lucro che promuove progetti per l'accesso alle informazioni pubbliche, la trasparenza e la partecipazione democratica.

deroghe previste per non prevedere alcuna quota di assunzione, né per i giovani né per le donne. Inoltre, il 42% «delle stazioni appaltanti che hanno fatto ricorso alla deroga per non assumere il 30% di donne e di giovani hanno dichiarato come motivo l'importo ridotto del contratto»: le risorse a disposizione sono cioè state giudicate insufficienti per assumere personale o, in ogni caso, per sottostare a dei vincoli su eventuali assunzioni. Ciò che infine sorprende è che, benché la rivoluzione *performance-based* richieda la chiusura del c.d. *policy cycle*⁹⁶, e quindi anche la valutazione dell'impatto delle *policies*, secondo la medesima rilevazione *Openpolis*, rispetto alle misure in parola «a quasi tre anni dall'avvio del piano però, non sappiamo quali siano stati gli effetti finora e, rispetto alle disparità tra territori, non abbiamo proprio nessuna informazione».

3. Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici: dall'interpretazione letterale ad una interpretazione olistica

Il d.lgs. n. 36/2023 (codice c.d. Frattini) ha apportato novità significative rispetto all'ormai poco credibile d.lgs. n. 50/2016, date le ricorrenti modifiche intercorse nel corso degli anni dalla sua entrata in vigore. Scorrendo i primi articoli del codice, ci si accorge infatti della scelta di dedicare uno spazio non trascurabile ai principi generali cui si deve ricorrere ogniqualvolta si interpreti e si applichi la disciplina dei contratti pubblici. Se da un lato, il d.lgs. n. 50/2016 finiva col comprimere il ruolo dei principi attraverso norme indicative del costante atteggiamento di diffidenza verso la discrezionalità amministrativa, dall'altro lato il d.lgs. n. 36/2023 intende favorire «una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica)» attraverso la codificazione dei principi generali⁹⁷. Come è stato rilevato puntualmente in dottrina, «abbandonato il criterio della riserva di codice, il legislatore nel d.lgs. n. 36/2023 scommette sulla definizione dei principi generali, quali strumento per imporre dall'alto una visione d'insieme di “come” devono essere orientati i rapporti tra l'amministrazione acquirente e il mondo delle imprese. I principi possono rendere semplice, chiaro e razionale l'ordinamento, perché consentono di porre rimedio ad eventuali lacune normative con il metodo ermeneutico»⁹⁸.

Tra i principi generali previsti nei primi dodici articoli del codice ne

⁹⁶ Sul punto G. Lucchetta, *Impact Assessment and the Policy Cycle in the EU*, in III, *European Journal of Risk Regulation* (2012), (www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/CD2CFC962FD784DB2CEF338A4F514C2B/S1867299X00002476a.pdf/impact-assessment-and-the-policy-cycle-in-the-eu.pdf).

⁹⁷ M.R. Spasiano, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in *Codice dei contratti pubblici*, a cura di C. Contessa e P. Del Vecchio, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 49 ss.

⁹⁸ M. Macchia, *Il ruolo dei principi nel Codice dei contratti*, in *Costruire e acquistare, Lezioni sul nuovo Codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2024.

emergono tre fondamentali: il principio della fiducia, il principio di accesso al mercato e il principio del risultato. Attraverso il principio del risultato si attua il principio del buon andamento dell'*agere amministrativo* ex art. 97 Cost. e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Al principio del risultato sono strumentali i principi di concorrenza, trasparenza⁹⁹ e legalità ed è su di esso che occorre ora focalizzare la nostra attenzione alla luce dei *target* e delle *milestones* da raggiungere attraverso l'attuazione del PNRR. A norma dell'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 36/2023, «le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza». Il comma 3 specifica poi che il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché «il parametro di verifica cui devono attenersi le autorità di controllo e gli organi di tutela giurisdizionale nel valutare la responsabilità (amministrativa e disciplinare) del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle diverse fasi del contratto»¹⁰⁰. Non vi sarebbero quindi, *stricto sensu*, altri interessi che il codice persegue fuorché quello c.d. realizzativo e bifasico «dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione» in tempi celeri e con il migliore rapporto qualità-prezzo. Ciò sarebbe altresì confermato da un giudice amministrativo che ha contribuito alla stesura del codice medesimo¹⁰¹ e da illustre dottrina, la quale ha messo in guardia dai rischi di una eccessiva funzionalizzazione dei contratti pubblici¹⁰². Tuttavia, il comma 3 del medesimo

⁹⁹ La trasparenza ha una funzione di “verificabilità dei risultati” in un’ottica di responsabilizzazione dell’amministrazione; essa consente di esercitare un controllo indiretto sul risultato, senza ritardare le procedure e incentivando al contempo l’azione virtuosa della P.A.

¹⁰⁰ Assonime, *Guida al nuovo codice dei contratti pubblici*, 2023, 9 (www.assonime.it/_layouts/15/Assonime.CustomAction/GetPdfToUrl.aspx?PathPdf=https://www.assonime.it/attivita-editoriale/Guide/Documents/Guida%20al%20codice%20degli%20appalti.pdf).

¹⁰¹ «Perché lo scopo primario del codice è realizzare contratti pubblici con la massima celerità e il miglior rapporto qualità/prezzo e non è perseguire altre *policies*, pure importanti, che rispetto ad esso sono funzionali e non finali» (L. Carbone, *La scommessa del “codice dei contratti pubblici” e il suo futuro. Relazione introduttiva al Convegno dell’Istituto Jemolo: “Il nuovo codice degli appalti – La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?”*, Avvocatura dello Stato, 27 gennaio 2023, 13).

¹⁰² Sui rischi derivanti da un’eccessiva funzionalizzazione dei contratti pubblici F. Fracchia e P. Pantalone, *Verso una contrattazione pubblica sostenibile e circolare secondo l’Agenda ONU 2030*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2022, n. 2-3, 243 ss., secondo cui, nell’ipotesi di una eccessiva funzionalizzazione dei contratti pubblici, «le istituzioni politiche, anziché assumersi la responsabilità (e l’onere) di sviluppare politiche di tutela attraverso l’adozione di specifiche misure di conservazione e tutela ambientale (a volte difficilmente spendibili a livello elettorale perché basate su sistemi di finanziamento tradizionali, prevalentemente contributivi), fanno leva sulle stazioni appaltanti e sugli operatori per ottenere risultati virtuosi. Tutto ciò implica normalmente (o, comunque, nel breve periodo) un maggiore esborso di denaro pubblico che ricade non già sulla fiscalità generale, ma sulla stazione appaltante».

articolo ci dice che il principio del risultato «è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea»¹⁰³. A ben vedere nel 2014, l'Unione europea ha riformato con tre importanti direttive¹⁰⁴ il settore degli appalti e delle concessioni di modo che la leva della domanda pubblica possa essere volta anche al perseguimento di obiettivi correlati alle tre dimensioni della sostenibilità, sociale, ambientale ed economica. E ancora, nell'ordinamento nazionale, è rinvenibile nel codice dell'ambiente il principio dello sviluppo sostenibile applicabile a tutta l'attività amministrativa, anche se solo nell'ottica della sostenibilità ambientale¹⁰⁵; mentre l'art. 9 Cost., come mod. con l. cost. n. 1/2022, racchiude il concetto di sostenibilità e di interesse per le future generazioni. A fronte di detti interessi cc.dd. orizzontali o collaterali, quando non è il legislatore a definire l'assetto degli interessi e.g. facendo prevalere gli obiettivi di sostenibilità sull'interesse realizzativo o a stabilire che sia la stazione appaltante a fare prevalere gli interessi orizzontali su quello realizzativo, parrebbe rimesso al discrezionale apprezzamento della p.a. come bilanciare e integrare l'interesse realizzativo primario con quello o quelli orizzontali secondari. E tuttavia, come è stato sottolineato più di una volta in dottrina, vi è il rischio che per evitare il contenzioso o per altri motivi, le amministrazioni si limitino all'interpretazione letterale della norma che pone in primo piano l'interesse realizzativo¹⁰⁶. Sebbene non mancheranno procedure di gara attente alla sostenibilità della contrattualistica pubblica, occorre quindi sensibilizzare la pubblica amministrazione nell'adottare un approccio olistico allo sviluppo sostenibile e nel bilanciare gli interessi sinora trattati. Ciò sarebbe in linea non solo con l'approccio della Commissione UE allo sviluppo sostenibile¹⁰⁷, ma anche con «l'interesse della comunità e in conformità degli obiettivi europei» cui lo stesso articolo 1 d.lgs. n. 36/2023 si riferisce. Tra tali obiettivi può infatti rientrare a pieno titolo il perseguimento dello sviluppo sostenibile.

¹⁰³ Cfr. A.M. Chiariello, *Una nuova cornice di principi per i contratti pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. 1, 141 ss. spec. 152.

¹⁰⁴ Le tre direttive cui ci si riferisce sono: la direttiva 2014/25/UE sugli appalti nei cosiddetti "settori speciali" (acqua, energia, trasporti e servizi postali), la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari e la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

¹⁰⁵ Di diverso avviso risulta essere F. Fracchia in F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010, 32: «il principio dello sviluppo sostenibile, matrice degli altri principi che ne costituiscono l'applicazione e la sostanziale traduzione, sembra in tal modo aver definitivamente valicato il limite, anche disciplinare, del diritto dell'ambiente, perché assunto alla dignità di principio generale dell'attività amministrativa *tout court*».

¹⁰⁶ Cfr. A. Coiante, *L'uso strategico dei contratti pubblici e lo sviluppo sostenibile: linee evolutive alla luce del principio del risultato*, in *Munus*, 2024, n. 1, 137; similmente A. Maltoni, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio "mandatory-rigido" ad uno di tipo "funzionale"?*, in *CERIDAP*, 2023, n. 3, 64 ss., spec. 66.

¹⁰⁷ www.commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-whole-government-approach_it.

4. Il *partnership principle*, da principio orizzontale nel Reg. (UE) 2021/1060 a principio orizzontale nel Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza?

Da qualche tempo il legislatore eurounitario intende promuovere la transizione verde e la trasformazione digitale anche tramite il coinvolgimento¹⁰⁸ tanto dei soggetti pubblici (e.g. gli enti locali) e privati, quanto dei cittadini che affronteranno le sfide più complesse derivanti dalle transizioni in parola. Sembrerebbe pacifico, infatti, che la transizione verde e la trasformazione digitale non sempre sono portatori di benefici che poi vengono diffusi equamente; anzi, talvolta esse producono delle esternalità negative che sono destinate a gravare su soggetti vulnerabili¹⁰⁹, a detrimento di altri due pilastri del Dispositivo, la crescita sostenibile e inclusiva e la coesione sociale e territoriale. Ecco forse spiegate in parte le diverse forme di coinvolgimento *multi-stakeholders* di cui si fanno carico sia i soggetti privati (e.g. del settore economico-finanziario¹¹⁰) che i soggetti

¹⁰⁸ «Allo stesso tempo, questa transizione deve essere giusta e inclusiva. Deve mettere al primo posto le persone e prestare attenzione alle regioni, alle industrie e ai lavoratori che dovranno affrontare le sfide maggiori. Poiché comporterà un cambiamento sostanziale, la partecipazione attiva dei cittadini e la fiducia nella transizione sono fondamentali per far sì che le politiche funzionino e siano accettate. È necessario un nuovo patto che riunisca i cittadini in tutta la loro diversità, con le autorità nazionali, regionali e locali, la società civile e l'industria che lavorano a stretto contatto con le istituzioni e gli organi consultivi dell'UE [traduzione propria]» (Comunicazione della Commissione europea, *The European Green Deal*, Brussels 11.12.2019, COM (2019), 640 final, 2). Per la dottrina si veda E. Innocenti, *Recenti indicazioni dall'Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali*, in *Diritto e Società*, 2014, n. 1, 103-113.

¹⁰⁹ Si prenda, ad esempio, il tema della povertà energetica. «Le famiglie a basso reddito la cui casa non è efficiente dal punto di vista energetico consumano più energia, rispetto a qualcuno che vive in una casa efficiente dal punto di vista energetico, per soddisfare le stesse esigenze. Questo è un problema nascosto della politica energetica, poiché coloro che non hanno accesso alle case efficienti dal punto di vista energetico finiranno per utilizzare una parte maggiore del loro reddito per pagare l'energia. Una famiglia a basso reddito avrà difficoltà a sostenere il costo degli interventi necessari per ottenere una maggiore efficienza energetica. Quindi, anche se gli interventi sulla casa potrebbero abbassare i costi energetici, il problema dell'accesso ai finanziamenti di tali interventi rende impossibile accedere ai benefici delle tecnologie di efficienza energetica» (C. Iaione e E. De Nictolis, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Diritto e Società*, 2022, n. 4, 594).

¹¹⁰ L'articolo 2 n. 17 del Reg. (UE) 2019/2088 (c.d. *Sustainable Finance Disclosure Regulation*, SFDR) definisce «investimento sostenibile» come «un investimento in un'attività economica che contribuisce a un obiettivo ambientale, misurato, ad esempio, da indicatori chiave di efficienza delle risorse sull'uso dell'energia, delle energie rinnovabili, delle materie prime, dell'acqua e del suolo, sulla produzione di rifiuti e sulle emissioni di gas a effetto serra, o sul suo impatto sulla biodiversità e sull'economia circolare, o un investimento in un'attività economica che contribuisce a un obiettivo sociale, in particolare un investimento che contribuisca ad affrontare le disuguaglianze o che favorisca la coesione sociale, l'integrazione sociale e i rapporti di lavoro, o un investimento nel capitale umano o in comunità economicamente o socialmente svantaggiate, a condizione che tali investimenti non danneggino in modo significativo nessuno di questi obiettivi e che le società partecipate seguano buone pratiche di *governance*, in particolare

pubblici, le quali sono sovente prescritte da fonti eurounitarie. Ad esempio, le imprese cui si applica la *Corporate Sustainable Reporting Directive*¹¹¹ devono identificare e gestire qualsiasi impatto materiale effettivo e potenziale sulle comunità coinvolte in relazione a: (a) impatti sui diritti economici, sociali e culturali delle comunità (alloggio adeguato, cibo adeguato, acqua e servizi igienici, impatti legati alla terra e alla sicurezza); (b) impatti sui diritti civili e politici delle comunità (libertà di espressione, libertà di riunione, impatti sui difensori dei diritti umani); (c) impatti sui diritti particolari delle comunità indigene (consenso libero, preventivo e informato, autodeterminazione, diritti culturali)¹¹². E ancora, la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD)¹¹³ prevede che le aziende debbano impegnarsi in modo significativo con gli *stakeholder*; inoltre, «si dovrebbe prestare particolare attenzione alle esigenze degli *stakeholder* vulnerabili, alle vulnerabilità che si sovrappongono e ai fattori che si intersecano, anche tenendo conto dei gruppi o delle comunità potenzialmente interessate, ad esempio quelle protette dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle popolazioni indigene e quelle coperte dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani»¹¹⁴. Anche i soggetti pubblici sono chiamati ad essere sempre più attivi nel porre attenzione, quando a non coinvolgere, le regioni, i settori dell'industria e i lavoratori che affronteranno le sfide più complesse derivanti dalla transizione verde¹¹⁵. Dapprima le Direttive (UE) 2014/23, 2014/24 e 2014/25 hanno promosso l'inserimento delle condizioni di sostenibilità sociale, oltretutto ambientale, nei bandi di gara di modo che la contrattualistica pubblica fosse intesa anche come leva per il perseguimento di obiettivi non solamente economici¹¹⁶.

Più di recente, nell'ambito del *Next Generation EU*¹¹⁷ troviamo enucleato tale approccio *multi-stakeholders* alla esecuzione di progettualità finanziate con fondi UE e finalizzate al perseguimento di almeno uno degli obiettivi *ex art. 5* Reg. (UE) 2021/1060. Ad esempio, nel Regolamento (UE) 2021/695 che disciplina il programma *Horizon Europe* troviamo al considerando 51 la previsione per cui tutti i programmi di ricerca scientifica e tecnologica finanziati e la conoscenza da

per quanto riguarda strutture di gestione solide, rapporti con i dipendenti, retribuzione del personale e conformità fiscale».

¹¹¹ Direttiva (UE) 2022/2464.

¹¹² EFRA, *European Sustainability Reporting Standards n.6 Affected Communities*, (www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX-:32022L2464).

¹¹³ Direttiva (UE) 2024/1760.

¹¹⁴ Cons. 65) Dir. (UE) 2024/1760.

¹¹⁵ Si sono mutate le parole utilizzate dalla Commissione europea nell'ambito dell'*European Green Deal*, «at the same time, this transition must be just and inclusive. It must put people first, and pay attention to the regions, industries and workers who will face the greatest challenges» (Communication from the Commission, *The European Green Deal*, Brussels 11.12.2019, COM (2019), 640 final, 2).

¹¹⁶ Cfr. Cons. 37), 40), 41), 47), Dir. (UE) 2014/24.

¹¹⁷ *Supra* Introduzione. 1.

essi prodotta dovrebbero «favorire un impegno di tutti gli attori sociali, come i cittadini e le organizzazioni della società civile, a partecipare e collaborare alla progettazione e alla creazione di programmi, contenuti e attraverso processi di ricerca e innovazione responsabili (*Responsible Research and Innovation* – RRI) che rispondano alle preoccupazioni, alle necessità e alle aspettative dei cittadini e della società civile, promuovendo l’educazione scientifica, rendendo le conoscenze scientifiche accessibili al pubblico e agevolando la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile alle sue attività». Di contro, da una ricognizione del significato letterale normativo, parrebbe che tale approccio sia diventato principio, il *partnership principle*, solamente nel Reg. (UE) 2021/1060 – recante, *inter alia*, le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo *Plus*, al Fondo di coesione, al *Just Transition Fund* e al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura – e non nel Reg. (UE) 2021/241 istitutivo del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza. Eppure, gli obiettivi strategici dei due fondi sarebbero invero a tratti coincidenti¹¹⁸ e richiederebbero sforzi congiunti. Il quesito cui si cerca in tale sede di rispondere è se esistano addentellati normativi interni al Reg. (UE) 2021/1060 e al Reg. (UE) 2021/241 che ci consentano di applicare il *partnership principle* anche a progettualità finanziate con fondi provenienti dal Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, laddove queste ultime siano funzionali al perseguimento dei medesimi obiettivi strategici di cui al Reg. (UE) 2021/1060. Una simile interpretazione teleologica-estensiva della norma potrebbe essere in un certo senso richiesta dallo stesso Reg. (UE) 2021/1060. Il considerando 49 afferma, infatti, che «al fine di ottimizzare il valore aggiunto degli investimenti finanziati integralmente o in parte dal bilancio dell’Unione, è opportuno cercare sinergie in particolare tra i fondi e altri strumenti pertinenti, compreso il dispositivo per la ripresa e la resilienza [...]»¹¹⁹. In primo luogo, occorre riportare come il *partnership principle* è stato positivizzato. L’articolo 8(1) Reg. (UE) 2021/1060 stabilisce che «per ogni programma ciascuno Stato membro organizza e attua un partenariato globale conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, tenendo conto delle specificità dei fondi. Tale partenariato include almeno i *partner* seguenti: a) le autorità a livello regionale, locale, cittadino e altre autorità pubbliche; b) le parti economiche e sociali; c) gli organismi pertinenti che rappresentano la società civile, quali i *partner* ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi incaricati di promuovere l’inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione; d) le organizzazioni di ricerca e le università, se del caso». Tale principio è, inoltre, «una caratteristica fondamentale dell’attuazione dei fondi, che si basa su un

¹¹⁸ Cfr. art. 5(1) Reg. (UE) 2021/1060 e art. 3 Reg. (UE) 2021/241.

¹¹⁹ Cfr. Cons. 62) Reg. (UE) 2021/241, «in particolare, la Commissione e lo Stato membro dovrebbero garantire in ogni fase del processo un coordinamento efficace volto a salvaguardare la coesione, la coerenza, la complementarità e la sinergia tra le fonti di finanziamento».

approccio di *governance* a più livelli e assicura il coinvolgimento delle autorità regionali, locali, cittadine e di altre autorità pubbliche, della società civile e delle parti economiche e sociali e, se del caso, delle organizzazioni di ricerca e delle università»¹²⁰. Oltre agli obiettivi strategici comuni di fondo, possono essere rinvenute ulteriori basi normative per una eventuale estensione del *partnership principle* anche a progetti finanziati con fondi del Dispositivo piuttosto che con fondi oggetto del Reg. (UE) 2021/1060. Il Reg. (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, prevede che «le autorità regionali e locali possono essere *partner* importanti nell’attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale»¹²¹; inoltre, il considerando 32 richiede coerenza tra i piani per la ripresa e la resilienza e i programmi nazionali di riforma, i piani nazionali per l’energia e il clima, i piani per una transizione giusta, il piano di attuazione della Garanzia per i giovani e gli accordi di partenariato e i programmi operativi adottati nell’ambito dei fondi dell’Unione. Ciò potrebbe significare anche la condivisione dei medesimi principi tra piani finanziati dall’Unione che perseguono sostanzialmente i medesimi obiettivi di cui all’art. 5 Reg. (UE) 2021/1060 e all’art. 3 Reg. (UE) 2021/241. È possibile ipotizzare come istituzioni inclusive¹²² (soprattutto locali¹²³) e meccanismi di *governance* per la gestione sistemica e condivisa di beni (*rectius*: risorse) economici, sociali e ambientali comuni¹²⁴, possano operativizzare il *partnership principle* perseguendo così una vera e propria *just sustainable*

¹²⁰ Cons. 14) Reg. (UE) 2021/1060.

¹²¹ Cons. 34) Reg. (UE) 2021/241.

¹²² Una dottrina economica ha constatato che le istituzioni inclusive favoriscono lo sviluppo (D. Acemoglu e M. O. Jackson, *History, Expectations, and Leadership in the Evolution of Social Norms*, in 82 *The Review of Economic Studies* (2015), 423–456).

¹²³ «Le città sono per loro natura un *mix* di beni pubblici e beni privati, di infrastrutture pubbliche e private, di investimenti pubblici e privati, di interessi pubblici e privati che possono essere portati a sistema e valorizzati all’interno di nuovi strumenti di intervento» (e.g. i partenariati), (Servizio Studi – Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, 2022, n. 32, 84).

Cfr. art. 3 lett. d) Reg. (UE) 2021/241; art. 5, co. 1, lett. e) Reg. (UE) 2021/1060.

¹²⁴ Cfr. C. Iaione, *Just Sustainable Innovation: shared systemic stewardship as governance impact of sustainable investment?*, in *Munus*, 2024, n. 1. Come è stato rilevato altresì in altra sede «le analisi condotte sul tema da teorici della *governance* delle infrastrutture come Frischmann sulla gestione aperta e accessibile delle infrastrutture pubbliche, economiche e sociali, possono tornare di grande utilità ai fini del ripensamento della *governance* delle infrastrutture sociali. L’analisi di Frischmann suggerisce l’adozione di modelli di accesso libero e indiscriminato a tali risorse. Occorre tuttavia disegnare un efficace modello gestionale che risulti attrattivo per soggetti economici e sociali interessati ad investire in esso al fine di valorizzare le innovazioni tecnologiche o per tesaurizzare l’impatto sociale che può produrre» (C. Iaione, *Il diritto all’innovazione sostenibile per l’investimento nelle infrastrutture sociali. un’analisi empirica*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, 2021, n. 6, 304-305).

*innovation*¹²⁵, oltreché obiettivi di sviluppo sostenibile e di coesione¹²⁶.

¹²⁵ L'art. 5 Reg. (UE) 2021/1060 racchiude le linee essenziali della *just sustainable innovation*, che sono: a) un'Europa più competitiva e intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); b) un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile; c) un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità; d) un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali; e) un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali. Per la dottrina si veda C. Iaione, *Just Sustainable Innovation: shared systemic stewardship as governance impact of sustainable investment?*, in *Munus*, 2024, n. 1, 33 ss.

¹²⁶ Art. 174(1, 2) TFUE.

Capitolo Due

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e modelli partenariali

SOMMARIO: 1. Il metodo di governo *performance-based* del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza: dal dato positivo al dato empirico. – 2. Profili giuridici, amministrativi e istituzionali del Piano nazionale di ripresa e resilienza. – 3. I partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato: aspetti procedurali per la selezione ed attuazione delle progettualità. – 4. Il partenariato pubblico-privato e il PNRR: sinergie e limiti all'innovazione sostenibile. – 5. PNRR e partenariato pubblico-pubblico (*focus*: il contratto istituzionale di sviluppo). – 6. Partenariati estesi alle università, ai centri di ricerca, alle aziende per il finanziamento di progetti di ricerca di base. – 7. I Piani urbani integrati: successi e fallimenti di un modello di rigenerazione urbana a più attori.

1. Il metodo di governo *performance-based* del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza: dal dato positivo al dato empirico

Un mese dopo la dichiarazione di emergenza pandemica da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, ad aprile 2020, il Consiglio dell'Unione europea chiede alla Commissione di preparare una proposta di piano per la ripresa¹²⁷; il 27 maggio 2020 la Commissione europea propone lo strumento temporaneo per la ripresa *NextGenerationEU*, oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027; il 21 luglio 2020, meno di due mesi dopo, i capi di Stato o di governo dell'UE raggiungono un accordo politico sul pacchetto di misure da prendere; in poco più di sette mesi dalla sua proposta e coerentemente con il suo ruolo di “*crisis manager*”¹²⁸, il 14 dicembre 2020 il Consiglio istituisce il *Next Generation EU* con Regolamento (UE) 2020/2094¹²⁹. Il *Next Generation EU* è un pacchetto di

¹²⁷ Per una cronistoria completa: www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/timeline/.

¹²⁸ Cfr. L. Schramm, W. Wessels, *The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic*, in *Journal of European Integration*, 2022, 3 ss.

¹²⁹ Come rilevato in dottrina (N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi*, 2023, n. 5, 11), la base giuridica del Regolamento istitutivo del *Next Generation EU* non è l'art. 122(2) TFUE, che consente al Consiglio di concedere assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro che si trovi «in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo», bensì l'art. 175(3) TFUE. Quest'ultimo, infatti, «consente azioni ulteriori, rispetto a quelle messe in campo [con i fondi strutturali], anch'esse ispirate alle finalità di rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, alla quale i fondi strutturali sono, com'è noto, rivolti» (Cfr. G.P. Manzella, *Europa e sviluppo armonioso*, Bologna, il Mulino, 2022, 43 ss.).

misure di spesa pubblica suddivise in sette programmi¹³⁰, ciascuno dei quali ha un regolamento istitutivo:

a) il *Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza* (*'Recovery and Resilience Facility'*), che consente agli Stati membri di ottenere prestiti (*loans*) a tassi agevolati, e sovvenzioni (*grants*) contro riforme e investimenti nazionali;

b) l'*Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa* (*'Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe'*, 'REACT-EU');

c) *Orizzonte Europa* (*Horizon Europe*), che finanzia e stimola la produzione scientifica 'aperta';

d) il Fondo *Invest-EU* che permette «ai *partner* di investimento di assumere rischi più elevati e di sostenere progetti a cui avrebbero altrimenti rinunciato» nei settori: delle infrastrutture sostenibili; della ricerca, innovazione e digitalizzazione; delle PMI; del sociale e delle competenze nuove (*reskilling*) o potenziate (*upskilling*);

e) lo Sviluppo rurale;

f) il *Fondo per una transizione giusta* (*'Just Transition Fund'*), il quale cerca di scongiurare il rischio «che la transizione dell'Unione avvenga a velocità diverse per quanto riguarda l'azione per il clima, ma anche quello di aggravare le disparità tra le regioni, a scapito degli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale» (Cons. 2) Reg. (UE) 1056/2021);

g) *RescEU*, per efficientare la capacità dell'Unione europea di contrastare le catastrofi naturali, fornendo e.g. «una riserva strategica di mezzi [...] per affrontare incidenti chimici, biologici e nucleari, mobilitata quando le capacità nazionali sono in difficoltà».

La componente più consistente del *Next Generation EU* è il *Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza* (*'Recovery and Resilience Facility'*, meglio noto come *'Recovery Fund'*), che chiameremo d'ora in avanti il Dispositivo. Il Dispositivo è uno strumento finanziario *performance-based*, il cui obiettivo generale è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione. Per conseguire tale obiettivo generale, la Commissione attinge risorse dal Dispositivo, i cui fondi sono attinti dal mercato finanziario, e le conferisce direttamente ai singoli Stati membri quando questi conseguano in misura 'soddisfacente' i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza¹³¹. Tra le peculiarità del Dispositivo vi è il ruolo che esso riserva agli Stati membri, nonché la stretta e trasparente cooperazione tra gli Stati membri interessati e le istituzioni europee per conseguire l'obiettivo specifico di fornire un sostegno finanziario che consenta

¹³⁰ European Commission, *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures*, 2021, 8 (www.op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en).

¹³¹ Art. 24(3) Reg. (UE) 2021/241.

agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza¹³². Gli Stati membri distribuiscono i fondi ai beneficiari e si assicurano che «il bilancio sia speso dove necessario, istituendo i relativi sistemi di gestione e controllo»¹³³. A tal fine, essi devono adottare «tutte le opportune misure a tutela degli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi»¹³⁴. Se lo Stato membro disattende tali obblighi di prevenzione, la Commissione ha il diritto di ridurre proporzionalmente i contributi finanziari o, ove richiesti, i prestiti disponibili, recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell’Unione oppure di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi lesivi degli interessi finanziari dell’Unione nei casi previsti all’art. 22(5) Reg. (UE) 241/2021.

In base al Reg. (UE) 2021/241 gli Stati membri possono richiedere contributi finanziari (*grants*) – sino ad un massimale disponibile ex art. 11 Reg. (UE) 2021/241 – e contributi ‘a prestito’ (*loans*)¹³⁵. Poiché sia i prestiti che i contributi finanziari sono fondi dati in conto capitale, «il loro impiego deve essere per nuove opere che restino come evidente arricchimento del capitale fisso sociale. Quindi solo una parte delle risorse sono state poi dedicate a spese per lo sviluppo umano». Per potere accedere alle risorse che il Dispositivo mette loro a disposizione, gli Stati membri devono rispettare le condizionalità finanziarie (cc.dd. *spending conditionalities*) previste dal Reg. (UE) 2021/241 e il Reg. (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. regolamento “*rule of law*”)¹³⁶. Lo Stato membro interessato ad ottenere prestiti dal Dispositivo avanza una richiesta alla Commissione. Se la Commissione valuta positivamente tale richiesta, la Commissione conclude un accordo di prestito con lo Stato membro interessato¹³⁷ e sottopone al Consiglio una proposta di decisione di

¹³² Art. 4 Reg. (UE) 2021/241.

¹³³ Commissione europea, *The EU’s 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures*, 13 (www.op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en).

¹³⁴ Art. 22(1) Reg. (UE) 2021/241.

¹³⁵ Tutti gli Stati membri hanno richiesto le sovvenzioni, mentre solo dieci dei ventisette Paesi membri hanno presentato alla Commissione richiesta di sostegno sotto forma di prestito, entro il termine previsto del 31 dicembre 2023. Dei dieci Paesi che hanno richiesto questo tipo di prestiti, solo l’Italia, la Grecia e la Romania hanno richiesto il massimo possibile.

¹³⁶ Sul difficile rispetto del regolamento *rule of law* da parte, in particolare, di Polonia e Ungheria si veda N. Lupo, *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri, in federalismi*, 2023, n. 28, 11; N. Lupo, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, n. 4, 12.

¹³⁷ Art. 15(2) Reg. (UE) 241/241.

esecuzione del Consiglio. L'accordo di prestito contiene: il numero massimo di rate e il piano di rimborso; la formula di fissazione del prezzo e il periodo di disponibilità del prestito; la scadenza media; l'importo del prestito in euro e, se del caso, l'importo del prestito prefinanziato; nonché altri elementi necessari per l'attuazione del prestito in relazione alle riforme e ai progetti di investimento interessati. Nella proposta di decisione di esecuzione del Consiglio si trovano, invece: l'importo del prestito; le riforme e i progetti di investimento supplementari che lo Stato membro deve attuare avvalendosi di tale prestito¹³⁸; i traguardi e gli obiettivi supplementari. Gli Stati membri interessati ad ottenere contributi finanziari dal Dispositivo presentano alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza¹³⁹ ove definiscono il loro programma di riforme e investimenti che si impegnano ad attuare. I piani, debitamente motivati e giustificati, devono prevedere gli elementi di cui all'art. 18(4) Reg. (UE) 2021/241, oltreché incidere nelle aree di intervento di pertinenza europea, strutturate in sei pilastri, tra cui: la transizione verde¹⁴⁰; la trasformazione digitale¹⁴¹; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; la coesione sociale e territoriale; e la salute e resilienza economica, sociale e istituzionale¹⁴². La Commissione europea valuta i piani nazionali degli Stati membri entro due mesi dalla loro presentazione ufficiale, salvo eventuali proroghe per un periodo di tempo ragionevole (art. 19(1)). Spetta poi al Consiglio, in formazione Economia e Finanza, approvare la valutazione dei piani presentati, mediante decisione di esecuzione (*Council Implementing Decision*, c.d. CID)¹⁴³. Al fine di rendere le istituzioni nazionali ed europee più resilienti¹⁴⁴, se il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può proporre alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza modificato oppure nuovo. Se la Commissione ritiene che i motivi addotti dallo Stato membro giustificano una modifica del piano o la presentazione di uno nuovo, la Commissione propone al Consiglio una nuova decisione di esecuzione del Consiglio, su cui si fonderà il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nuovo o modificato dello Stato membro in questione. All'8 dicembre 2023, il Consiglio ha adottato decisioni di esecuzione che approvano i piani per la ripresa e la resilienza

¹³⁸ Art. 20(3) Reg. (UE) 241/241.

¹³⁹ Art. 18(1) Reg. (UE) 241/241.

¹⁴⁰ Ogni Stato membro che intende utilizzare i fondi del Dispositivo deve destinare almeno il 37% della spesa all'economia verde (c.d. *tag* climatico ambientale).

¹⁴¹ Ogni Stato membro che intende utilizzare i fondi del Dispositivo deve destinare almeno il 21% della spesa agli investimenti digitali.

¹⁴² Art. 3 Reg. (UE) 2021/241.

¹⁴³ Gli annessi alle *Council Implementing Decisions* sono rilevanti perché riportano i traguardi qualitativi (*milestones*) e quantitativi (*target*) trimestrali che i Paesi membri intendono raggiungere attraverso le misure da essi indicati nei loro piani nazionali di ripresa e resilienza.

¹⁴⁴ Art. 3 lett. e) Reg. (UE) 2021/241.

modificati di 13 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Finlandia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Polonia e Romania)¹⁴⁵.

La stretta e trasparente cooperazione tra gli Stati membri interessati e le istituzioni europee per il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi delle riforme e degli investimenti nazionali¹⁴⁶ prende forma nell'art. 24 Reg (UE) 2021/241. In essa si ravvisa il cuore del nuovo metodo di governo *performance-based* che è stato anche definito come “*a new mode of EU policy-making*”¹⁴⁷. L'art. 24 Reg. (UE) 2021/241 reca le «regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti». È ivi previsto che i pagamenti dei contributi finanziari e, se del caso, dei prestiti allo Stato membro interessato sono effettuati entro il 31 dicembre 2026. Due volte l'anno lo Stato membro può presentare alla Commissione una richiesta di pagamento di un prefinanziamento. Tali richieste debbono essere debitamente motivate e conseguenti al raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi concordati *ex ante* e riportati nell'annesso dell'ultima decisione di esecuzione del Consiglio nella sua formazione “Economia e finanza” (ECOFIN), relativa al singolo Paese. La Commissione valuta preliminarmente, «senza indebito ritardo e al più tardi entro due mesi dal ricevimento della richiesta», se i traguardi e gli obiettivi prefissati «siano stati conseguiti in misura soddisfacente». Se la valutazione preliminare è positiva, allora la Commissione trasmette le proprie conclusioni al comitato economico e finanziario e ne chiede il parere, di cui deve tenerne conto per la sua valutazione conclusiva. Se la valutazione conclusiva della Commissione è positiva, la commissione adotta, senza indebito ritardo, una decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito. Se la valutazione conclusiva della Commissione è invece negativa, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso fino a che lo Stato membro interessato non adotti le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi prefissati. Entro un mese a decorrere da quando gli è comunicata la valutazione della Commissione, lo Stato membro interessato ha facoltà di presentare le proprie osservazioni. Se lo Stato membro interessato non adotta le predette misure entro sei mesi dall'avvenuta sospensione, la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito. Se lo Stato membro interessato non compie progressi concreti in merito

¹⁴⁵ www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/08/recovery-fund-council-greenlights-amended-national-plans-for-13-member-states/.

¹⁴⁶ Art. 4 Reg. (UE) 2021/241.

¹⁴⁷ Così L. Schramm, U. Krotz e B. De Witte, *Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, n. 114-124, spec. 121 ss. Sul rafforzamento della condizionalità, che così si viene a determinare, sia sul piano formale che su quello sostanziale, cfr., tra gli altri, A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 2, 225-254, spec. 230 ss.

al conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi entro diciotto mesi da quando il Consiglio ha approvato la valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Paese inadempiente, la Commissione risolve sia gli eventuali accordi sulla concessione dei prestiti sia gli accordi sulla concessione dei contributi finanziari e disimpegna l'importo del contributo finanziario. Qualsiasi eventuale prefinanziamento percepito è recuperato integralmente.

Merita particolare attenzione la valutazione preliminare della Commissione circa il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi prefissati da parte dello Stato richiedente, avvenuto 'in misura soddisfacente'. La Commissione verifica che «le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state *annullate* [*“reversed”* nel testo in inglese] dallo Stato membro interessato»¹⁴⁸. Si tratta di una “clausola di non reversibilità” o “divieto di *reversal*”. La *ratio* di tale previsione è di evitare che all'indomani del versamento della rata, lo Stato membro vanifichi, in particolar modo, le riforme che si è impegnato a realizzare e, così facendo, riduca o precluda i risultati attesi dalle riforme stesse¹⁴⁹. Sino al rapporto della Commissione europea del 19 settembre 2023 sull'attuazione del Dispositivo di Ripresa e Resilienza¹⁵⁰, non era chiaro come la Commissione dovesse trattare casi di *reversal*, salvo, come ultima conseguenza, la sospensione dei pagamenti *pro-futuro* oppure la ripetizione di una parte delle risorse già percepite dallo Stato. In base al succitato rapporto¹⁵¹, un caso di *reversal* si configura quando lo Stato membro – inteso come governo, organo statale, ente pubblico o impresa pubblica – abbia annullato, con sue azioni od omissioni, le misure relative ad una *milestone* o ad un *target*, conseguito in precedenza in misura soddisfacente, per le quali lo Stato membro ha ricevuto contributi finanziari o prestiti. Inoltre, nel medesimo rapporto viene specificato che «il regolamento non comporta che tutti i *target* e le *milestones* debbano essere costantemente raggiunti per tutta la vigenza del dispositivo, per non essere considerati come ‘annullati’». Infatti, nell'arco della durata del Dispositivo possono manifestarsi cause di forza maggiore (e.g. un disastro naturale), o

¹⁴⁸ Art. 24(3) Reg. (UE) 2021/241

¹⁴⁹ Sull'importanza data alle riforme per il successo del Dispositivo a livello nazionale, si veda T. Boeri, R. Perotti, *PNRR: la grande abbuffata*, Milano, Feltrinelli, 2023, 24; N. Lupo, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, n. 4, 18.

¹⁵⁰ Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward* (COM/2023/545 final), (www.eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f164f830-56cb-11ee-9220-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

¹⁵¹ Commissione europea, *Annex 2 to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility: moving forward*, 1 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f164f830-56cb-11ee-9220-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_4&format=PDF).

comunque eventi non imputabili in alcun modo allo Stato interessato (e.g. la liquidazione giudiziale di imprese che hanno ricevuto sussidi). Di conseguenza, non si configura il caso di *reversal* quando l'annullamento delle misure relative ad una *milestone* o ad un *target*, conseguito in precedenza in misura soddisfacente, non sia imputabile allo Stato membro in questione. Nel caso in cui gli atti normativi finalizzati a conseguire una *milestone* siano annullati o dichiarati incostituzionali, lo Stato deve «rapidamente intervenire onde adottare una nuova disciplina che rispetti i requisiti della *milestone* e che, ovviamente, superi al contempo i riscontrati profili di incostituzionalità o di illegittimità». La Commissione controlla che non vi siano *reversal*, o, in altre parole, 'marce indietro', da parte degli Stati membri, sulla base tanto della documentazione inviata dagli Stati stessi quanto su eventuali informazioni acquisite da fonti alternative (e.g. *stakeholders*, controlli *ex post*). La Commissione svolge tali controlli regolarmente sia al momento delle richieste statali di pagamento che al di fuori di esse. Se al momento di valutare la richiesta di pagamento di uno Stato, la Commissione accerta l'esistenza di un *reversal* dello Stato membro interessato, essa sospende in tutto o in parte il pagamento del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito¹⁵² fino a che lo Stato richiedente non vi ponga rimedio. Se la Commissione accerta l'esistenza di un rischio di *reversal* di uno o più Stati membri, al di fuori di richieste di pagamento, la Commissione avverte per iscritto lo Stato membro interessato dei rischi e lo invita a presentare entro un mese le proprie osservazioni. Lo Stato membro interessato ha tempo sino alla sua prossima richiesta di pagamento per confutare l'esistenza dei rischi di *reversal* o per porvi rimedio, pena la riduzione dei pagamenti già avvenuti e, *pro-futuro*, la sospensione di ogni successivo pagamento. Come è stato notato¹⁵³, la clausola di "non reversibilità" costituisce un elemento necessario a chiusura di un sistema di condizionalità senza le quali la stessa clausola non avrebbe motivo di esistere. Inoltre, essa può essere vista come un correttivo esterno ad alcuni dei nostri atavici mali¹⁵⁴ (e.g. i frequenti "stop-and-go", le *policies* di breve respiro), al prezzo però di vincolare anche i parlamenti e i governi più recenti dotati di legittimazione democratica.

Il metodo di governo *performance-based* che si è sinora analizzato può dirsi ancora «un cantiere aperto e in via di definizione» (cit. Lupo) affinché l'Unione europea progredisca nelle sei linee d'azione (cc.dd. pilastri) di cui all'art. 3 Reg. (UE) 2021/241¹⁵⁵. Il metodo «ha dato prova di essere efficiente» (cit.

¹⁵² Art. 24(6) Reg. (UE) 2021/241.

¹⁵³ N. Lupo, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, n. 4, 20 ss.

¹⁵⁴ Sull'argomento N. Lupo, *Un "metodo di governo" nuovo e destinato a durare: l'attuazione dei PNRR e il divieto di reversal*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, n. 1, 15 ss.

¹⁵⁵ a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e

Lupo)¹⁵⁶¹⁵⁷ e «potrebbe essere idoneo a indirizzare – anche nell’ordinaria *governance* economica europea – le politiche economiche degli Stati membri ben oltre quel controllo quantitativo e di natura solo numerica che, invece, è stato l’asse portante delle regole europee da Maastricht in poi»¹⁵⁸. Intanto esso è stato dapprima esteso internamente al Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza¹⁵⁹ e poi parzialmente ripreso in diversi altri regolamenti eurounitari successivi al Reg. (UE) 2021/241¹⁶⁰. La valutazione d’impatto degli interventi previsti dai piani nazionali di ripresa e resilienza è la pietra angolare del metodo di governo *performance-based*: su di essa si fonda la valutazione della Commissione circa i progressi fatti dagli Stati membri nella realizzazione dei loro piani nazionali di ripresa e resilienza. La prima dottrina intervenuta sull’argomento auspica l’estensione della valutazione d’impatto ad un numero crescente di politiche pubbliche per renderle più efficaci e sostenibili non solo sul piano economico. Valutare l’impatto di un atto, amministrativo o legislativo, significa verificare *se e quando* quest’ultimo ha prodotto un c.d. *output e/o un outcome*. La valutazione avviene sulla base di indicatori quali-quantitativi condivisi da parte di un numero, spesso elevato, di soggetti, pubblici e/o privati. Nell’ambito del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, ciascun Stato

inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l’altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani, come l’istruzione e le competenze.

¹⁵⁶ Il 7 giugno 2024 il Prof. Nicola Lupo, già coordinatore dell’Unità di missione per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, presso la presidenza del Consiglio dei ministri, ci ha riferito che uno dei motivi per cui il metodo di governo *performance-based* funziona «abbastanza bene» è che esso «abituava le nostre amministrazioni a prevedere e a guardare gli effetti che le politiche pubbliche stanno producendo».

¹⁵⁷ Per converso le Raccomandazioni specifiche per Paese «hanno registrato, in Italia come in molti altri Paesi, un seguito assai limitato». Si veda N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 2022, n. 3, 729 ss.

¹⁵⁸ L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2024, 148.

¹⁵⁹ Cfr. l’aggiunta del capitolo *RePowerEU* all’interno dei piani nazionali di ripresa e resilienza a partire da marzo 2022.

¹⁶⁰ L’Unione europea ha ripreso solo alcuni elementi del metodo di governo *performance-based* nei seguenti regolamenti: il Reg. (UE) 2021/2115, il quale è parte dei tre regolamenti entrati in vigore dal gennaio 2023, che hanno riformato la politica agricola comune; il Reg. (UE) 2022/2039, il quale ha riformato le politiche di coesione UE (sul punto, si veda J. Zeitlin, D. Bokhorst e E. Eihmanis, *Rethinking the governance and delivery of the Cohesion Policy Funds: is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a model?*, Technical Report, European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy, Reflection Group on the Future of Cohesion Policy, Final Report, 2023 (www.cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/76078/Rethinking_governance_delivery_2023.pdf?sequence=2&isAllowed=y); il Reg. (UE) 2023/955 istitutivo del *Social Climate Fund*.

membro ha negoziato bilateralmente con la Commissione i *target*¹⁶¹ e le *milestones*¹⁶² attraverso cui monitorare la realizzazione e il rispetto del proprio piano di ripresa e resilienza. L'Italia ha negoziato detti indicatori scegliendo sovente di avvalersi di unità di missione ministeriali di settore. Poiché le negoziazioni avvengono per definizione tra parti (*rectius*: centri di interessi¹⁶³) che tentano di colmare in parte il divario informativo reciproco¹⁶⁴, l'andamento dei negoziati è riservato a chi vi prenda parte ed è poco o nulla trasparente. Gli enti e i parlamenti locali, ad esempio, sono stati coinvolti in misura ridotta o limitata durante la fase di predisposizione del PNRR e di proposta dei relativi progetti nonostante che si sia riservato loro un ruolo cardine nella fase di attuazione del piano. Emerge così la natura fortemente dirigistica (o *top-down*) del metodo di governo *performance-based*, da cui consegue il fatto che il PNRR «non prevede interventi modulati territorialmente per rispondere alle diverse esigenze dei contesti locali e regionali»¹⁶⁵. Il metodo di governo in parola finisce così col comportare un utilizzo delle risorse di tipo sostanzialmente competitivo, e non già perequativo¹⁶⁶, e può «acuire le diseguaglianze a causa delle differenze in termini di capacità istituzionale e capitale umano fra le amministrazioni locali»¹⁶⁷. Il riparto delle risorse, quando non avviene tramite procedura di gara, sembra ispirato ad «un approccio di tipo lineare basato sul peso demografico delle diverse aree che compongono il panorama nazionale»¹⁶⁸. Nonostante il tenue rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne¹⁶⁹, tale approccio penalizza le aree inurbane che, a differenza di quelle urbane, non possono contare sugli stessi finanziamenti privati. Questi ultimi tendono, infatti, a concentrarsi dove «le economie di agglomerazione sono in grado di garantire tassi di remunerazione più elevati del capitale privato»¹⁷⁰. Il metodo di governo *performance-based* è quindi elemento necessario, ma non sufficiente, non solo

¹⁶¹ I *target* sono indicatori quantitativi e sono volti a misurare l'*output* delle singole azioni dello Stato membro.

¹⁶² Le *milestones* sono indicatori qualitativi e sono volti a misurare l'*outcome* delle singole azioni dello Stato membro.

¹⁶³ Si veda R. Fisher e W. Ury, *Getting to yes. Negotiating an agreement without giving in*³, New York, Penguin Books, 2011, 42 ss.; A. Monoriti e R. Gabellini, *Negoziazione. Il manuale dell'interazione umana*¹, Milano, Giuffrè, 2018, 11 ss.

¹⁶⁴ Sul punto, A. Monoriti e R. Gabellini, *Negoziazione, op. cit.*, 107.

¹⁶⁵ G. Viesti, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia*, Roma, Donzelli, 2023, 38.

¹⁶⁶ Cfr. Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 167.

¹⁶⁷ Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città, op. cit.*, 165.

¹⁶⁸ Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città., op. cit.*, 167.

¹⁶⁹ www.temi.camera.it/leg19/temi/la-strategia-nazionale-per-le-aree-interne-snai-1.html.

¹⁷⁰ Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 167.

per rendere gli investimenti PNRR sostenibili in senso ambientale, sociale ed economico, ma anche per perseguire in maniera efficace ed efficiente le sei direttrici d'azione di cui all'art. 3 Reg. (UE) 2021/241. Dai comuni proviene una prima base empirica a supporto di tale affermazione. Di 70 miliardi di euro circa destinati agli enti locali¹⁷¹, 40 miliardi di euro devono essere spesi dai comuni. Se preso il dato in assoluto, è facile cadere nell'illusione per cui i fondi del PNRR rilanceranno sicuramente i territori, in base alla mole di fondi stanziati in netta controtendenza rispetto agli anni '10. Tuttavia, occorre considerare altresì che i comuni sono soggetti attuatori di progetti: multi-attoriali, non affidati «chiavi in mano», per la gran parte appartenenti a componenti della Missione 5 (“Inclusione e coesione”) e dal valore complessivo di 29 miliardi di euro solo nel settore delle costruzioni, pari quindi a circa $\frac{3}{4}$ dei fondi a loro disposizione¹⁷².

2. Profili giuridici, amministrativi e istituzionali del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Nella corrente stagione di un rinnovato protagonismo dei pubblici poteri¹⁷³, l'attività di programmazione su come impiegare i fondi del Dispositivo europeo di ripresa e resilienza destinati all'Italia si è conclusa con un atto di programmazione dettagliato e a lungo raggio, che non si vedeva dagli anni Sessanta¹⁷⁴: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'attuazione e la buona riuscita del piano è fondamentale per il futuro non solo italiano, ma anche europeo. Si pensi soltanto, a titolo esemplificativo, che la corretta attuazione del PNRR (insieme alla disciplina di bilancio¹⁷⁵) è ora condizione necessaria per far attivare dalla Banca Centrale Europea il nuovo strumento anti-frammentazione

¹⁷¹ Dati resi disponibili dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2021) e rimasti pressoché invariati con la revisione del PNRR di dicembre 2023.

¹⁷² Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 265.

¹⁷³ Cfr. G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022.

¹⁷⁴ Cfr., tra le riflessioni che ancora oggi paiono di maggiore interesse, quelle di V. Bachelet, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 904 ss., A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Comunità, 1963, 425 ss., A. Manzella, *Legge di piano e Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1968, n. 1, 61 ss., A. Barbera, *Legge di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968, nonché, in chiave di ricostruzione storica, M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, Roma-Bari, Laterza, 1977, 82 ss.

¹⁷⁵ La BCE ha legato il suo scudo anti-spread al PNRR, al rigore nei conti pubblici e alla sostenibilità del debito pubblico, in onore al principio secondo cui la solidarietà non possa prescindere dalla responsabilità, per evitare fenomeni di *moral hazard*. Lo stesso principio vale ora anche per la politica monetaria e per le azioni della BCE.

(*Transmission Protection Instrument – TPI*)¹⁷⁶¹⁷⁷. Tale scelta è motivata dall'intenzione di evitare che la solidarietà prescindendo dalla responsabilità degli Stati membri. Inoltre, «dal successo del PNRR italiano dipende probabilmente la possibilità di rendere permanente questo meccanismo [del metodo di governo *performance-based*]¹⁷⁸ oppure di crearne altri simili (ad esempio, per altre emergenze)¹⁷⁹»¹⁸⁰. Posta la rilevanza del PNRR, è interessante riportare brevemente il dibattito dottrinale che si sviluppa attorno alla natura giuridica del piano¹⁸¹ stesso.

Su un piano statico, il PNRR può essere interpretato come:

a) un atto di indirizzo politico “normativo” e “sostanzialmente legificato” che impegna i governi e parlamenti futuri, l'amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, gli altri operatori giuridici e gli interpreti tutti, giurisdizione compresa. Concepito in tale modo, il Piano impone «una decisa valorizzazione della discrezionalità amministrativa e della sua efficacia al fine di assicurare il conseguimento tempestivo dei risultati in questione»¹⁸²;

b) una pianificazione prettamente politica, dunque «con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella

¹⁷⁶ Il *Transmission Protection Instrument* prevede la possibilità di acquisti – anche illimitati – di titoli statali da parte della BCE nel caso in cui si verificano condizioni di instabilità sui mercati finanziari. L'intervento, tuttavia, è possibile solo a condizione che da un lato, il Paese rispetti gli impegni sulla politica di bilancio e sulla sostenibilità del debito pubblico e che, dall'altro, sia attuato correttamente il PNRR (cfr. il comunicato stampa della BCE del 21 luglio 2022).

¹⁷⁷ Cfr. L. Bartolucci, *Il nuovo Governo e il “triangolo di ferro” tra PNRR, Bce e disciplina di bilancio*, in *Luiss School of Government, Policy Brief*, 2022, n. 17.

¹⁷⁸ A. Saravalle e C. Stagnaro, *Molte riforme per nulla. Una controstoria economica della seconda repubblica*, Venezia, Marsilio, 2022, 204 (Le sovvenzioni e i prestiti richiesti e ottenuti dall'Italia «fanno capire quanto il successo dell'intero programma poggia, nei fatti, sulle nostre spalle»).

¹⁷⁹ C. Bastasin, L. Bini Smaghi, M. Bordignon, S. De Nardis, C. De Vincenti, V. Meliciani, M. Messori, S. Micossi, P.C. Padoan, G. Toniolo, *Una visione del paese per una grande opportunità: le necessarie scelte del governo italiano in vista di Next Generation-EU*, in *Luiss School of European Political Economy, Policy Brief*, 2020, n. 42, 3.

¹⁸⁰ L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2024, 147.

¹⁸¹ Sovente si è ricorso ad un fallace parallelismo tra il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), presentato ex art. 18 Reg. (UE) 2021/241 dal governo italiano alla Commissione per gestire ed ottenere i fondi del Dispositivo, con il piano *Marshall*. Il primo conta migliaia di soggetti attuatori e di progetti, bandi, commissioni, riforme, ed ha una doppia dimensione e rilevanza ordinamentale, nazionale ed eurounitaria (cfr. M. Clarich, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021, n. 8-9, 1027.); il secondo, invece, «era molto basilico: essenzialmente viveri e indumenti per la popolazione, e materie prime per l'industria» (T. Boeri, R. Perotti, *PNRR: la grande abbuffata*, Milano, Feltrinelli, 2023, 24).

¹⁸² Così F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

sua attuazione»¹⁸³;

c) persino un contratto bilaterale tra l'Unione europea e ciascuno dei suoi Stati membri¹⁸⁴;

d) un atto complesso di una fattispecie a formazione progressiva, «poiché alla determinazione dell'effetto giuridico finale concorrono le volontà di soggetti differenti (lo Stato membro, nel caso italiano sulla base dell'interlocuzione fra Governo e Camere, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea), che intervengono in una sequenza procedimentale, o meglio pluri-procedimentale, scandita in segmenti temporalmente e funzionalmente distinti, ciascuno suggellato da un atto autonomo (la proposta dello Stato membro, la raccomandazione della Commissione, la decisione di esecuzione del Consiglio e il relativo allegato, l'accordo fra Commissione e Stato membro)»¹⁸⁵.

Su un piano dinamico, invece, il PNRR può essere interpretato come un procedimento c.d. euro-nazionale¹⁸⁶ che esige sia il coinvolgimento delle istituzioni nazionali ed europee sia la conformità al diritto dell'Unione e al diritto di ciascuno Stato membro.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si sviluppa¹⁸⁷ su sei missioni più una, che si è aggiunta *in itinere* per la diversificazione energetica e l'accelerazione della produzione di energia pulita: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; coesione e inclusione; salute; REPowerEU. Ogni missione prevede una o più componenti (sedici in tutto il

¹⁸³ Cfr. M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, 11 ss.

¹⁸⁴ Così, ad esempio, F. Giavazzi, *Quali modifiche al PNRR*, in *La Repubblica*, 24 settembre 2022: «abbiamo firmato un contratto con un'istituzione, l'Ue, che si è assunta parte della spesa, in parte direttamente, in parte di fatto tramite una garanzia. Le modifiche devono quindi essere apportate in coerenza con quel contratto. Violarlo unilateralmente non è possibile. Anche perché il contratto (vedi e.g. l'articolo 21) già prevede come e in che condizioni il piano possa essere modificato». Si vedano anche M. Buti, M. Messori, *The Role of Central Fiscal Capacity in Connecting the EU's Domestic and Global Agendas*, in *EUI School of Transnational Governance Policy Analysis*, 2022, n. 13, spec. p. 8, i quali ricordano come il *Next Generation EU* riprenda la filosofia di fondo dei c.d. "contractual arrangements", uno strumento che erano stato proposto nel 2013 dall'allora presidente del Consiglio europeo, Herman van Rompuy.

¹⁸⁵ D. De Lungo, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, n. 3, 35 (www.osservatoriosullefonti.it).

¹⁸⁶ Per tale categoria, che opera nell'ambito del sistema parlamentare euro-nazionale, cfr. A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in www.rivistaaic.it, 2015, n. 1, 4 ss.; N. Lupo, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2020, n. 9, 1 ss. Nonché ora, con riferimento appunto al PNRR, G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, a cura di V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana, Bologna, il Mulino, 2022, 137 ss.

¹⁸⁷ www.temi.camera.it/leg18/PNRR/missioni.html.

piano) finalizzate anche al perseguimento di una o più delle tre priorità trasversali (rispetto e promozione della parità di genere; protezione e valorizzazione dei giovani; superamento dei divari territoriali). Ogni componente si compone di unità più piccole chiamate “misure” normative (le riforme) e/o economiche (gli investimenti). Le riforme si distinguono a loro volta in: orizzontali (giustizia e pubblica amministrazione); abilitanti (promozione della concorrenza, semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale, semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana, semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno, miglioramento dell’efficacia e della qualità della regolazione, federalismo fiscale); settoriali (e.g. semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico, alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti). Le riforme orizzontali (o di contesto) sono finalizzate al miglioramento dell’equità, dell’efficienza, della competitività e del clima economico del Paese; le riforme abilitanti sono «orientate alla realizzazione del Piano e alla rimozione degli elementi ostativi, di carattere amministrativo, regolatorio o procedurale che strutturalmente limitano l’attività economica e incidono sulla qualità dei servizi»¹⁸⁸; le riforme settoriali (o di accompagnamento), infine, accompagnano gli investimenti delle singole missioni, e introducono regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti. Le misure economiche, invece, servono per generare investimenti «addizionali», cioè investimenti complessi e necessari che il mercato (e soprattutto il mercato privato) non era disposto a effettuare se non in presenza di questi investimenti pubblici¹⁸⁹. Gli investimenti richiedono i progetti, i quali comportano da un lato, per la pubblica amministrazione: bandi, avvisi di selezione, requisiti di ammissione, lotti funzionali, criteri di aggiudicazione, capacità organizzative e operativa, capitoli tecnici e prestazionali che guardino al futuro; dall’altro lato, per le imprese, per i centri di ricerca e per gli enti pubblici coinvolti: capacità progettuale, organizzazione, capacità operativa e offerte tecniche innovative.

Per quanto concerne i profili istituzionali del metodo di governo del PNRR si procede ora ad inquadrare brevemente i soggetti pubblici nevralgici che sono stati individuati per attuare il piano. Tale cornice è utile per calare gli interventi PNRR che sono realizzati o che si possono realizzare in partenariato, in un contesto istituzionale che si presenta come dirigitico nella definizione degli interventi, ma allo stesso tempo orizzontale nell’implementazione dei

¹⁸⁸www.documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/057/004allo5/0000002.pdf.

¹⁸⁹ D. Ielo, *Governance, modalità attuative e criteri selettivi degli interventi e progetti*, op. cit., 235.

medesimi¹⁹⁰.

La Cabina di regia è l'organo collegiale a geometria variabile¹⁹¹ presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi PNRR¹⁹². Il dato legislativo e la prassi dimostrano che i poteri esercitati dalla Cabina di regia¹⁹³ sono preparatori per le decisioni che assumono altri organi esistenti, senza pregiudizio *in primis* delle attribuzioni del Consiglio dei ministri¹⁹⁴. Di conseguenza, il Consiglio dei ministri rimane il luogo dove viene definito sia l'indirizzo politico-amministrativo che la politica generale. Il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 ha reso inoltre, la Cabina di regia anche la sede istituzionale dove si negozia con gli *stakeholders*¹⁹⁵. Quando si tratta di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, alle sedute della Cabina di regia partecipano il Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia, il sindaco di Roma capitale, nonché rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati, sulla base della maggiore rappresentatività, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13.

¹⁹⁰ *Infra* 2.3.

¹⁹¹ L'espressione "a geometria variabile" va ricondotta a M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in Astrid Rassegna, 2021, n. 12, 13.

¹⁹² La Cabina di regia elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR; monitora e informa periodicamente le camere, il Consiglio dei ministri e la Conferenza unificata Stato, città ed autonomie (Cfr. art. 8 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR; promuove il coordinamento e l'informazione tra i diversi livelli di governo e gli attori coinvolti; esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica di cui all'art. 4 d.l. n. 77/2021, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale, dal ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

¹⁹³ Come rileva la dottrina, in merito al funzionamento di detto organo «la prassi della Cabina di regia del PNRR restituisce l'immagine di un organo pletorico, che si è riunito in poche occasioni, [...] il cui rilievo per le sorti del PNRR non pare affatto decisivo. [...] Le notazioni svolte dovrebbero tuttavia bastare a ridimensionare le preoccupazioni in punto di rispetto del principio di collegialità dell'azione di Governo» (G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in osservatorio AIC, 2023, n. 3, 219-220).

¹⁹⁴ Lo stesso art. 2, co. 2, d.l. n. 77/2021 esordisce con «fermo restando quanto previsto dall'articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...]».

¹⁹⁵ Art. 2, co. 3-bis, d.l. n. 77/2021, introd. con art. 1, co. 4, lett. b), d.l. n. 13/2023.

La Struttura di missione PNRR presso la presidenza del Consiglio dei ministri¹⁹⁶ è l'unità di missione *ad hoc* alle dirette dipendenze del ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e per il PNRR, che coadiuva quest'ultimo nello svolgimento delle funzioni d'indirizzo e coordinamento dell'azione del governo attuativa del PNRR. Nel novero delle funzioni riconosciute alla Struttura di missione spiccano: assicurare e svolgere le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR¹⁹⁷; verificare la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati, e provvedere alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie¹⁹⁸; sovrintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR ai sensi dell'art. 21 Re. (UE) 2021/241. Da ultimo, la Struttura di missione in parola è uscita rafforzata dal d.l. 2 marzo 2024, n. 19, nella misura in cui l'art. 4, co. 1, lett. b) del medesimo decreto attribuisce alla Struttura di missione funzioni ispettive presso le Amministrazioni titolari di misure nonché presso i soggetti attuatori¹⁹⁹.

Presso il Dipartimento della Ragioneria dello Stato del Ministero dell'Economia e delle finanze, è istituito l'Ispettorato generale per il PNRR che subentra al Servizio centrale per il PNRR. L'Ispettorato generale per il PNRR eredita dal Servizio centrale per il PNRR i compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, sulla gestione finanziaria e sul monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea²⁰⁰. È compito, inoltre, del medesimo ufficio gestire il sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR (sistema ReGiS), così come il Fondo rotativo del *Next Generation EU-Italia* e i connessi flussi finanziari. Con il d.l. n. 13/2023, l'Ispettorato generale per il PNRR riceve, da ultimo, in dote funzioni di supporto

¹⁹⁶ Art. 2 d.l. n. 13/2023.

¹⁹⁷ Art. 2, co. 1, lett. b), d.l. n. 13/2023.

¹⁹⁸ Tale funzione *ex art. 2, co. 1, lett. c)*, d.l. n. 13/2023 è svolta in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR di cui al citato articolo 6 del decreto-legge n. 77 del 2021.

¹⁹⁹ Tale scelta dell'esecutivo ha destato nella Corte dei conti e nello scrivente alcune perplessità di ordine costituzionale. I giudici contabili notano infatti, che «al netto di considerazioni generali circa l'inopportunità di norme ordinamentali inserite con decretazione di urgenza in assenza di una valutazione delle complessive necessità organizzative dell'intera P.A., [...] la previsione sembra istituire in capo alla Struttura un potere ispettivo su tutte le Pubbliche amministrazioni (sia pure ai soli fini di verificare lo stato di attuazione del PNRR), potere che non appare coerente con i compiti di mero coordinamento attribuiti dall'art. 95 Cost. alla [presidenza del Consiglio dei ministri], presso la quale la predetta Struttura è allocata» (Corte dei conti, *Memoria della Corte dei conti per l'esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* A.C. 1752, 15, 16 (www.corteconti.it/Download?id=9b935931-0aad-4307-b986-a5057be00fcf). Inoltre, l'esercizio del potere ispettivo nei confronti di regioni o enti locali significa inevitabilmente comprimere il principio costituzionale di autonomia che governa i rapporti tra questi ultimi e le amministrazioni centrali.

²⁰⁰ Cfr. artt. 22 e 24 Reg. (UE) 2021/241.

diretto al ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e per il PNRR, «anche raccordandosi con la Struttura di missione PNRR istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri»²⁰¹.

L'art. 8 d.l. n. 77/2021 disciplina la gestione del Piano interna alle amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, ossia i ministeri e strutture della presidenza del Consiglio dei ministri. Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. È quindi loro compito presidiare e vigilare in modo costante, tempestivo ed efficace sull'esecuzione dei progetti o interventi che compongono le misure del PNRR di loro competenza, nonché garantire il raggiungimento di *target* e *milestones*. Esse possono anche avviare procedimento di revoca del finanziamento ottenuto a carico del soggetto attuatore, in caso di ritardi attuativi dovuti a negligenza o prolungata inattività. Gli uffici dell'amministrazione centrale titolare di interventi PNRR devono, in particolare: a) espletare i procedimenti attuativi connessi alla attuazione degli investimenti previsti (procedure di individuazione dei soggetti attuatori e/o procedure per l'individuazione dei soggetti realizzatori, ecc.) che individuino le specifiche condizionalità da rispettare; b) inserire nei procedimenti legislativi o amministrativi degli strumenti necessari per acquisire *ex ante* il contributo dei singoli progetti al *target* associato alla misura, secondo lo stesso indicatore e la stessa metrica; c) indicare specifiche prescrizioni per garantire il rispetto delle condizionalità associate alla misura.

Nell'ambito della propria autonomia organizzativa, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, individua la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento tra quelle esistenti ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale che svolga i predetti compiti. Se l'amministrazione istituisce l'unità di missione PNRR²⁰², quest'ultima è composta fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali²⁰³ di livello non generale ed è legata al completamento del Piano, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. L'organizzazione della struttura interna individuata ovvero dell'unità di missione istituita di ciascuna delle amministrazioni centrali è stata definita tramite i relativi provvedimenti di organizzazione interna (i Sistemi Gestione e

²⁰¹ Art. 6, co. 2, d.l. n. 77/2021, come mod. da art. 1(4) lett. e) d.l. n. 13/2023.

²⁰² Solo quattro ministeri hanno individuato una struttura esistente; gli altri hanno costituito un'unità di missione dedicata. cfr. Corte dei conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, marzo 2023. Per riferimenti puntuali ai decreti interministeriali sottoscritti dal ministro competente, di concerto con il MEF, cfr. G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, a cura di V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana, Bologna, il Mulino, 2022, 151.

²⁰³ Ogni unità di missione si compone di: un ufficio di coordinamento della gestione, un ufficio di monitoraggio, un ufficio di rendicontazione e controllo.

Controllo, cc.dd. Si.Ge.Co.), adottati con decreto del ministro di riferimento di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro i 30 giorni successivi al 29 luglio 2021²⁰⁴. La struttura di riferimento ovvero l'unità di missione dialoga con l'Ispettorato generale per il PNRR in particolare in occasione della presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento²⁰⁵.

La serrata tabella di marcia del Piano non ammette inerzie. Per questo motivo, le autorità sovraordinate possono esercitare i cc.dd. poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR²⁰⁶. Se le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province, i comuni, non rispettano gli obblighi e gli impegni assunti in qualità di soggetti attuatori (e.g. non adottano gli atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano) ovvero eseguono i progetti o gli interventi in ritardo o difformi ovvero sono inerti, il presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, può decidere di assegnare al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. La decisione del presidente del Consiglio dei ministri di esercitare i poteri sostitutivi è assunta ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR. «In caso di perdurante inerzia, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri o del ministro competente [...], il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi». In caso di inadempimento, ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti o degli interventi, ascrivibile a un soggetto attuatore diverso dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle città metropolitane, dalle province o dai comuni, il Ministro competente assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, il ministro competente esercita i poteri sostitutivi nelle stesse modalità previste per il presidente del Consiglio.

Particolarmente utile è l'art. 13, co. 1, d.l. n. 77/2021 in un ordinamento come il nostro fatto di pesi e contrappesi, competenze concorrenti e controlli amministrativi diffusi, tali da potere talvolta ostacolare la realizzazione del PNRR. È ivi stabilito che, ove un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni, in caso di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo statale ed idoneo a precludere,

²⁰⁴ È previsto che i relativi provvedimenti di organizzazione interna della struttura esistente indicata ovvero dell'unità di missione istituita, siano adottati con decreto del ministro di riferimento entro i 30 giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 77/2021, cioè il 29 luglio 2021.

²⁰⁵ Cfr. art. 24(2) Reg. (UE) 2021/241.

²⁰⁶ Art. 12 d.l. n. 77/2021.

in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, il ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR ovvero il ministro competente, propone al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione entro i successivi cinque giorni all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

3. I partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato: aspetti procedurali per la selezione ed attuazione delle progettualità

I soggetti attuatori sono «i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR»²⁰⁷, e cioè al loro avvio, alla loro attuazione e funzionalità. Tali funzioni includono anche: l'alimentazione del Sistema informativo unitario per il PNRR (ReGiS)²⁰⁸ con i dati concernenti sia l'avanzamento, fisico, procedurale e finanziario, che il contributo dell'intervento/progetto al perseguimento di *target* e *milestone* associati; il monitoraggio e controllo (e.g. verifiche a campione) dell'attuazione degli interventi secondo le indicazioni fornite dall'Ispettorato generale per il PNRR (già Servizio centrale per il PNRR istituito presso il ministero dell'Economia e delle finanze). Per ricevere la qualifica di “soggetto attuatore”, il soggetto pubblico o privato:

- a) deve possedere la capacità operativa e amministrativa necessaria a realizzare il progetto nelle modalità e termini previsti;
- b) deve essere privo di cause ostative di natura giuridica o finanziaria alla stipula di contratti con le pubbliche amministrazioni;
- c) deve adottare adeguate misure per garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria.

I soggetti attuatori pubblici possono essere le amministrazioni centrali, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, in base alle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR; possono provvedere alla “realizzazione operativa”²⁰⁹

²⁰⁷ Art. 1, co. 4, lett. o), d.l. n. 77/2021.

²⁰⁸ Per dimostrare la corretta esecuzione finanziaria del progetto, ai sensi dell'art. 1, co. 1043, l. n. 178/2020, viene utilizzato “il sistema ReGIS”, sviluppato: *i*) per supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo del PNRR; *ii*) per garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella *governance* del Piano.

²⁰⁹ Si applicherebbe in tal caso l'art. 12 d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. decreto *Semplificazioni*), il quale obbliga le pubbliche amministrazioni a misurare e pubblicare nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”, i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi “di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese”, comparandoli con i termini massimi previsti. Modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, nonché le ulteriori modalità di pubblicazione di cui al primo periodo, sono rimessi a un decreto del presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del ministro per la Pubblica Amministrazione e previa intesa in Conferenza

attraverso le proprie strutture ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni (cc.dd. co-beneficiari²¹⁰) individuati nel PNRR ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente²¹¹.

I soggetti realizzatori (o esecutori), invece, sono i soggetti e/o operatori economici che sono coinvolti a vario titolo nella realizzazione del progetto (e.g. fornitore beni e servizi/esecutore lavori). Essi sono individuati dal soggetto attuatore nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile (e.g. in materia di appalti pubblici).

Ogni beneficiario di fondi provenienti dal Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza deve rispettare determinati obblighi di tracciabilità, quando i flussi finanziari sono collegati ad appalti pubblici, subappalti, concessioni (di lavori e di servizi) e contratti affidati a contraente generale. Tali obblighi sono finalizzati alla trasparenza e dunque, a poter ricostruire *ex post* il “ciclo di vita” del finanziamento. La legge 16 gennaio 2003, n. 3 stabilisce che, per ogni opera finanziata, il destinatario del finanziamento deve richiedere il codice unico di progetto (CUP), codice alfanumerico univoco, che identifica e accompagna un progetto di investimento pubblico in tutte le fasi del suo ciclo di vita. «Gli atti amministrativi anche di natura regolamentare adottati dalle Amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l’esecuzione di progetti di investimento pubblico, sono nulli in assenza dei corrispondenti codici di cui al comma 1 che costituiscono elemento essenziale dell’atto stesso»²¹². L’art. 9, co. 4, d.l. n. 77/2021 prevede che, nell’attuazione degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, «le amministrazioni devono assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l’utilizzo delle risorse, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell’Economia e delle finanze. Tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa sono conservati su supporti informatici e sono disponibili per le attività di controllo e di *audit*».

Particolare attenzione meritano le modalità di attuazione degli interventi da parte delle amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR. Queste ultime possono attuare direttamente gli interventi di cui sono titolari e soggetti attuatori (interventi cc.dd. “a titolarità”), oppure indirettamente in qualità di soli “titolari”

Unificata. Di tale decreto non vi è traccia.

²¹⁰ I co-beneficiari sono i soggetti pubblici o privati preposti a realizzare gli interventi previsti dal PNRR congiuntamente con il soggetto attuatore; sul punto, D. Ielo, *Governance, modalità attuative e criteri selettivi degli interventi e progetti*, in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l’attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 274.

²¹¹ Art. 9, co. 1, d.l. n. 77/2021

²¹² Art. 11, co. 2-bis, l. n. 3/2003.

(interventi cc.dd. “a regia”). Negli interventi “a titolarità”, l’amministrazione centrale espleta le procedure di affidamento (gara o affidamenti diretti nei confronti di enti *in house*) e le attività di gestione, monitoraggio, controllo amministrativo e rendicontazione delle spese sostenute nell’attuazione dell’intervento, contando sulle proprie strutture amministrative preposte. Le spese di personale specificamente destinato a realizzare interventi a titolarità possono essere poste a carico del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, nei limiti degli importi previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto²¹³. Negli interventi cc.dd. “a regia”, invece, l’amministrazione centrale seleziona il soggetto attuatore, pubblico o privato, con modalità e strumenti che ritiene più idonei (e.g. manifestazioni di interesse, avvisi pubblici), e non può porre a carico dei fondi del Dispositivo le spese di personale destinato alla loro realizzazione.

Come è noto, il soggetto attuatore provvede alla realizzazione di interventi previsti dal PNRR. Tuttavia, se il soggetto attuatore è un’amministrazione centrale titolare di interventi “a regia”, l’intervento è individuato e selezionato all’esito di una delle seguenti procedure di selezione²¹⁴ dei progetti a regia²¹⁵:

- a) procedura concertativo – negoziale;
- b) procedura di avviso pubblico;
- c) procedura prevista da apposito atto normativo (e.g. legge di finanziamento) che assegna risorse per perseguire specifiche finalità di sviluppo.

Attraverso la modalità concertativo-negoziale si garantisce un coordinamento volontario e orizzontale tra soggetti sempre più dotati di autonomia politico-amministrativa. Nell’ambito di tale procedura, il progetto è sovente selezionato sulla base di una intesa, successivamente formalizzata in un accordo, convenzione o protocollo d’intesa secondo una delle modalità previste dalla legge. Il contenuto dell’intesa è di carattere generale, giacché essa racchiude gli obiettivi e le modalità di collaborazione tra i soggetti coinvolti. L’utilizzo frequente di tale procedura ha fatto emergere una nuova “funzione conferenziale” dell’*agere amministrativo*.

Attraverso la modalità di selezione fondata sull’avviso pubblico, l’amministrazione centrale seleziona il progetto a regia al termine di una procedura che può essere alternativamente:

²¹³ Art. 1 d.l. n. 80/2021, come mod. dalla legge di conversione n. 113/2021.

²¹⁴ Sul punto D. Ielo, *Governance, modalità attuative e criteri selettivi degli interventi e progetti*. in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l’attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 245, 277 ss.

²¹⁵ Sul punto A. Di Filippo, *Attuazione del PNRR: risorse e strumenti a disposizione degli enti territoriali*, in *Azienditalia*, 2022, n. 5.

a) di tipo valutativo, se l'amministrazione da un lato stila una graduatoria delle proposte progettuali attribuendo loro un punteggio di merito secondo i criteri fissati nell'avviso pubblico; dall'altro, finanzia i progetti secondo un ordine decrescente dal punteggio massimo e fino ad esaurimento delle risorse disponibili;

b) a sportello²¹⁶, se le proposte progettuali che rispondono ai criteri fissati nell'avviso pubblico sono finanziati nel rispetto delle soglie previste, secondo l'ordine di presentazione delle richieste di finanziamento e sino ad esaurimento delle risorse disponibili.

Si rammenta, infine, che tutti i singoli interventi o progetti finanziati con i fondi PNRR, indipendentemente da come sono stati individuati e selezionati, devono rispettare i seguenti principi e obblighi²¹⁷:

i) il principio del *do no significant harm*²¹⁸;

ii) il principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale per la transizione energetica e digitale, se pertinente per la tipologia di intervento considerata;

iii) l'obbligo di conseguire *target, milestones* e gli obiettivi finanziari connessi, «con eventuale previsione di clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti, nei tempi assegnati e di riassegnazione delle somme per lo scorrimento delle graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo, fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi»²¹⁹;

iv) l'obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento, ossia che il Dispositivo, altri programmi o lo Stato non finanzia due volte lo stesso intervento o progetto,

v) gli obblighi in materia di comunicazione e informazione, attraverso l'esplicito riferimento al finanziamento da parte dell'Unione Europea e all'iniziativa *Next Generation EU* (utilizzando la frase "finanziato dall'Unione Europea – *NextGenerationEU*") e la presenza dell'emblema dell'Unione europea.

²¹⁶ Ad esempio, il "Bando Agrisolare" (luglio 2023) chiusosi in attuazione della misura "Parco agrisolare" (M2C1 | 2.2) prevede a pag. 37 una procedura di selezione a sportello (www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20oper%20e/Attuazione%20misure%20PNRR/Agrisolare/Bando%202%20MASAF_2023_0386481_Allegato_RegolamentoOperativo.pdf.pdf).

²¹⁷ Circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze n. 21 del 14.10.2021 ("Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR").

²¹⁸ *Supra* par. 1.2.

²¹⁹ Art. 8, co. 5, d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021.

4. Il partenariato pubblico-privato e il PNRR: sinergie e limiti all'innovazione sostenibile

Quando lo Stato contrae rapporti con i soggetti privati per la produzione di beni e/o l'erogazione di servizi, esso si riserva tradizionalmente il ruolo di mero regolatore oltreché di controllore generale sulla corretta esecuzione della prestazione da parte del concessionario. Ciò significa decidere «a monte quale servizio garantire; a quali prezzi e con quale livello qualitativo»²²⁰. Il privato, invece, provvede «attivamente alla progettazione, realizzazione e gestione dell'opera, garantendo livelli di efficienza e qualità»²²¹. Tuttavia, questa suddivisione dei ruoli può risultare non sempre efficiente nel rispondere ai bisogni, non sempre di natura economica, e alle questioni interconnesse che gli operatori, pubblici e privati, si trovano sempre più spesso ad affrontare²²². Da tempo si invoca quindi un ruolo diverso dello Stato-apparato²²³, il quale, secondo un orientamento dottrinale, dovrebbe presiedere al governo di reti di collaborazione tra diversi soggetti interessati alla realizzazione di uno scopo comune²²⁴, l'interesse generale²²⁵. In particolare, vi è chi ritiene che lo Stato debba essere un soggetto abilitatore (*enabling state*) gravato a livello locale del «compito di assistere fornendo risorse e indicazioni tecniche per contribuire a creare le condizioni per la *co-governance*, a volte sotto forma di *partnership*

²²⁰ V. Montani, *Il project financing inquadramento giuridico e logiche manutentive*, Torino, Giappichelli, 2018, 22.

²²¹ *Ibidem*.

²²² Si pensi, ad esempio, «ai vari *Sustainable Development Goals* (SDG) della *United Nations Agenda 2030 for Sustainable Development*: per sconfiggere la povertà (SDG#1) è imprescindibile sconfiggere la fame (SDG#2), nonché ridurre le disuguaglianze (SDG#10), promuovendo, fra le altre, l'istruzione di qualità (SDG#4)» (S. Rossa, *Lo sviluppo sostenibile e appalti pubblici. Sul ruolo degli appalti innovativi come strumento di sostenibilità*, in *CERIDAP*, 2022, n. 4, 79).

²²³ Gli organi "investiti" dalla collettività o da organi rappresentativi di essa o da quelli di cui questi ultimi sono l'emanazione e i fiduciari esercitano le funzioni statali e costituiscono lo "Stato-apparato" (C. Iaione e E. De Nictolis, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Diritto e Società*, 2022, n. 4, 617).

²²⁴ Cfr. M. Lind, *The Catalytic State*, in 27 *The National Interest* (1992), C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, a cura di G. Arena e C. Iaione, Roma, Carocci, 2015, 43.

²²⁵ L'interesse generale è «uno scopo comune nel quale si compendiano, si fondono, si armonizzano, entrano in sinergia, convergono interessi pubblici, interessi privati, interessi collettivi. Non è contemperamento, concertazione, negoziazione fra interessi contrapposti. Si tratta di un allineamento degli interessi pubblici, privati e collettivi verso un interesse superiore, l'interesse generale, che dei precedenti non è la sintesi, la somma, la composizione. È bensì il fattore moltiplicatore e creativo di un valore nuovo, diverso, aggiunto, frutto appunto della moltiplicazione degli sforzi individuali, pubblici, privati e collettivi, di soggetti consapevoli che collaborando si è in grado di generare nuova energia, nuova ricchezza, nuove risorse» (C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione*, op. cit., 35-36).

pubblico-pubblico e pubblico-comunità²²⁶». A tale scopo si dovrebbe enfatizzare il diritto privato, ripensando gli «istituti civilistici dal basso, all’insegna della solidarietà e oltre le strette maglie del diritto patrimoniale e degli interessi egoistici che esso esprime²²⁷». Di tutt’altro avviso è, invece, altra autorevole dottrina che reputa gli strumenti privatistici strutturalmente inadeguati alla regolazione di esigenze e interessi per loro natura “multipolari” quando la pubblica amministrazione se ne avvale²²⁸.

In epoca recente si sono promossi e sviluppati in vario modo nell’Unione europea rapporti di stretta collaborazione fra soggetti pubblici e privati²²⁹. Se in taluni Stati membri (e.g. fino a qualche anno fa il Regno Unito) ci si è avvalsi di partenariati pubblico-privato anzitutto per favorire logiche di mercato anche nei servizi alla persona²³⁰, in talaltri (e.g. la Svezia) si è superata la dicotomia pubblico-privato, sperimentando soluzioni istituzionali sensibili alle potenzialità di cui ciascun attore pubblico, privato, sociale, scientifico, civico può essere portatore²³¹. In Italia, invece, rispetto a Paesi membri come la Francia il numero di iniziative in partenariato risulta ridotto, benché si sia passati da 330 iniziative nel 2002 a quasi 4.000 iniziative nel 2019²³², in cui ci si è avvalsi prevalentemente della concessione di servizi. Negli anni recenti di rinnovato protagonismo dello Stato nelle opere pubbliche, i privati sono chiamati a partecipare nella fase discendente di attuazione del PNRR²³³ secondo forme e procedure non

²²⁶ «Per immaginare l’amministrazione locale come facilitatore, è necessario allontanarsi dal Leviatano o dallo Stato Gargantua, che rappresentano entrambi un’agenzia centralizzata che gestisce tutti i beni e i servizi della città, come i trasporti e i servizi pubblici, per progettare un sistema istituzionale senza un centro dominante» (S.R. Foster e C. Iaione, *Co-cities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, Cambridge, the MIT Press, 2022, 151).

²²⁷ In altre parole, «il diritto privato può svolgere una funzione importante [...] fornendo gli strumenti per costruire la collettività civica come una sorta di ecosistema, di nicchia ecologica in cui nascono processi di innovazione che però non sono più direttamente riconducibili al potere pubblico o alla responsabilità dell’amministratore. In questo modo, vengono escluse le responsabilità dell’amministratore pubblico, si riepande la giurisdizione della magistratura ordinaria, riducendo quella della Corte dei Conti» (U. Mattei, *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, a cura di P. Chirulli e C. Iaione, Napoli, Jovene, 2018, 132-133).

²²⁸ Cfr. F.G. Scoca, *La teoria del provvedimento dalla sua formazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1995, n. 21.

²²⁹ Relazione speciale: *Partenariati pubblico-privato nell’UE: carenze diffuse e benefici limitati*, a cura della Corte dei conti Europea, 2018, n. 9, 17.

²³⁰ M. Dugato, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Dir. amm.*, 2020, n. 3, 511.

²³¹ I. Kjellberg, S. Szücs, *Pursuing collaborative advantage in Swedish care for older people: stakeholders’ views on trust*, in *Journal of Integrated Care*, 2020, 231.

²³² Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, *Partenariato pubblico privato e finanza di progetto*, 2020.

²³³ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del*

necessariamente riconducibili alle gare di appalto²³⁴. Come si avrà modo di vedere, non sono tanto i partenariati cc.dd. a finanziamento misto²³⁵ ad essere oggetto di sperimentazione ai fini dell'attuazione e monitoraggio del PNRR.

Nell'ordinamento eurounitario, il partenariato pubblico-privato (PPP) è definito come «un insieme di forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e 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»²³⁶. Nell'ordinamento nazionale il d.lgs. n. 36/2023 è intervenuto a modificare non solo i profili disciplinari, ma anche la definizione di partenariato pubblico-privato²³⁷. L'art. 174, co. 1, d.lgs. n. 36/2023 definisce il partenariato pubblico-privato come «un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche: a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico; b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo²³⁸ assunto dalla medesima; c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione; d) il rischio operativo connesso alla

PNRR, in *Diritto Amministrativo*, 2022, n. 2, 441.

²³⁴ Cfr. *Infra* 2.4.

²³⁵ I progetti di PPP che combinano fondi UE e risorse finanziarie private sono detti PPP a finanziamento misto.

²³⁶ Commissione Europea, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni*, Bruxelles, 2004, COM (2004)327.

²³⁷ L'art. 3, co. 1, lett. eee) d.lgs. n. 50/2016, abrogato dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, definiva «il contratto di partenariato pubblico privato» 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 [...]».

²³⁸ L'art. 3, lett. zz), d.lgs. n. 50/2016 definiva il rischio operativo come «il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180». Rientrano pertanto nel rischio operativo: a) il rischio di natura economica, implicante l'impossibilità di riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati in condizioni operative normali; b) la potenziale perdita del concessionario che non deve essere né trascurabile (solleverebbe il concessionario dal suddetto rischio) né puramente nominale; c) il rischio di esposizione alle fluttuazioni del mercato (rischio sul lato dell'offerta, rischio sul lato della domanda, rischio sia sul lato della domanda che sul lato dell'offerta), (D. Ielo, *Interventi PNRR in PPP*, in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 299).

realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è *allocato* [corsivo aggiunto] in capo al soggetto privato». Scompare, inoltre, nel nuovo codice dei contratti pubblici l'elenco non esaustivo di istituti che ricadono sotto l'etichetta di "partenariato"²³⁹. Permane, invece, la distinzione fra partenariato di tipo contrattuale e partenariato di tipo istituzionale, che proviene dal «Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni», emanato dalla Commissione europea in data 30 aprile 2004. Il partenariato di tipo contrattuale prevede che sul *partner* privato gravino obblighi relativi alla progettazione, finanziamento, realizzazione, rinnovamento, sfruttamento di un lavoro o di un servizio definiti prima e durante²⁴⁰ un rapporto di natura convenzionale con la pubblica amministrazione²⁴¹. Rientrano in tale *species*, ad esempio, la concessione di costruzione e gestione e la concessione di servizi. Il partenariato di tipo istituzionale, invece, ricorre allorché il settore pubblico e quello privato cooperino «in seno ad un'entità distinta, costituita da una struttura societaria caratterizzata da una congiunta partecipazione di capitale pubblico²⁴² e privato secondo il modello della società mista»²⁴³. In entrambi i partenariati, il *partner* privato è individuato all'esito di una gara ad evidenza pubblica.

Qualsiasi operazione in partenariato non può prescindere da tre elementi, che anche il precedente codice dei contratti pubblici aveva recepito dalla prassi²⁴⁴: l'onerosità dell'operazione, l'allocatione dei rischi tra le parti

²³⁹ L'art. 180, co. 8, d.lgs. n. 50/2016 annoverava nell'ambito del partenariato la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità, la finanza di progetto e «qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti». In base a tale ultima formula rientravano, e possono tutt'ora rientrare a legislazione vigente, nel *genus* del partenariato anche gli interventi di sussidiarietà orizzontale, il baratto amministrativo e la cessione di immobili in cambio di opere.

²⁴⁰ Come è stato notato «i PPP sono contratti cc.dd. incompleti in quanto caratterizzati da un arco temporale ampio e, come tale, suscettibile di modifiche fisiologiche. Di qui l'utilità di clausole di riequilibrio [...] che non devono [però] trasformarsi in una modalità – illecita – di restituzione del rischio» (D. Ielo, *Interventi PNRR in PPP*, in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 313).

²⁴¹ B. Bosetti, *Il partenariato pubblico-privato contrattuale. Project financing, contratto di disponibilità, leasing immobiliare e sponsorizzazione*, in *App. e contr.*, 2012, n. 6, 8; D. Ielo, *Interventi PNRR in PPP*, in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 293.

²⁴² A seguito della delibera ANAC n. 432 del 20 settembre 2022 prima, e della emanazione del d.lgs. n. 36/2023 poi, è caduto il limite del valore monetario che l'ente pubblico poteva trasferire al privato, che si attestava al quarantanove per cento rispetto al valore dell'intera operazione economica.

²⁴³ V. Montani, *Il project financing inquadramento giuridico e logiche manutentive*, Torino, Giappichelli, 2018, 23.

²⁴⁴ Cfr. Eurostat, *Treatment of public-private partnership*, 2004, n. 18.

contraenti²⁴⁵ e l'equilibrio economico finanziario del progetto. Il coinvolgimento del privato nell'operazione in partenariato si fonda sul presupposto che quest'ultima sia concepita per consentire al privato medesimo sia di rientrare dei costi di realizzazione (o ammodernamento) dell'opera e/o di gestione del servizio attraverso flussi di cassa, sia di ottenere una remunerazione, la quale però non può mai essere fissa²⁴⁶. L'operazione economica in partenariato costituisce per i *partner* coinvolti un investimento. Come tale essa presenta una serie di *alea* che rientrano nell'ambito del c.d. rischio operativo, allocato, e non già trasferito, al *partner* privato ex art. 174, co. 1, d.lgs. n. 36/2023. I fattori aleatori cui ci si riferisce sono tradizionalmente: a) il c.d. rischio costruzione, rappresentato da eventuali aumenti del costo delle materie prime per la realizzazione dell'infrastruttura ovvero degli oneri conseguenti a imprevisti tecnici e costruttivi; b) il ritardo nei tempi di ultimazione dei lavori; c) il rischio di manutenzione e il rischio di incremento dei costi operativi; d) i rischi di contrazione della domanda. L'allocatione dei rischi è effettuata nel rispetto anzitutto del principio dell'allocatione del rischio alla parte maggiormente attrezzata a sostenerlo a costi minori²⁴⁷, e dell'equilibrio economico finanziario del progetto²⁴⁸.

²⁴⁵ Cfr. Commissione Europea, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles, 2004, COM(2004)327. Per la dottrina sul tema del rischio, *ex multis*, F. Goisis, *Rischio economico, trilateralità e traslattività nel concetto europeo di concessioni di servizi e di lavori*, in *Diritto amministrativo*, 2011, n. 4, 729 ss; M. Ceruti, *L'insostenibile leggerezza delle concessioni: alcune questioni interpretative circa la natura giuridica delle concessioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, nn. 3-4, 807 ss.

²⁴⁶ Una remunerazione fissa in favore del *partner* privato a carico di quello pubblico significherebbe la mancata assunzione del rischio da parte del privato, la quale è *contra legem*. L'appalto mascherato da concessione costituirebbe difatti quantomeno: a) un grave danno erariale per la P.A.; b) una *causa nullitatis* per elusione di norma imperativa; c) una simulazione contrattuale in frode alla legge; d) una violazione delle regole europee *Eurostat*. L'istituto statistico dell'Unione Europea ha infatti da tempo stabilito che il rischio di mercato debba essere interamente allocato in capo al privato e che quindi, eventuali formule cc.dd. di *take or pay*, per cui l'amministrazione garantisce al privato l'erogazione di una somma di denaro al di là dell'effettiva utilizzazione dell'opera o del servizio, non sono compatibili con la logica del partenariato (Commissione Europea, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles, 2004, COM(2004)327).

²⁴⁷ D. Ielo, *Interventi PNRR in PPP*, in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 298; D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, a cura di M. Passalacqua, Padova, CEDAM, 2022; Relazione speciale: *Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati*, a cura della Corte dei conti Europea, 2018, n. 9, 13.

²⁴⁸ L'art. 3, co. 1, lett. *fff*), d.lgs. n. 50/2016 definiva l'«equilibrio economico e finanziario» come «la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria». La *convenienza economica* del progetto è la capacità del progetto di creare valore

Poiché l'operazione economica in partenariato deve essere in equilibrio economico finanziario, si potrebbe *prima facie* obiettare che le concessioni fredde²⁴⁹ non siano istituti partenariali, bensì appalti, mancando apparentemente il rischio operativo per il *partner* privato. Inoltre, dato che le linee di investimento del PNRR costituiscono un'ingente domanda pubblica per la realizzazione di opere su cui spesso non vi è una domanda di mercato, rimarrebbe per assurdo uno spazio esiguo per i PPP. Invece, come è stato notato in dottrina²⁵⁰, la realizzazione di opere fredde o tiepide può avvenire anch'essa attraverso istituti partenariali, quando la pubblica amministrazione corrisponde al *partner* privato contributi parametrati all'effettivo grado di disponibilità di prestazioni o servizi forniti dal privato, al loro volume e secondo qualità predeterminate. Su un piano operativo negoziale, quindi, nelle concessioni tiepide o fredde il *partner* privato stipula con il *partner* pubblico gli "accordi sui livelli di servizi" (*Service Level Agreements*, o più semplicemente SLA), all'interno dei quali sono fissati, in particolare, i livelli qualitativi di servizio e le penali ad esecuzione automatica e dinamica, che «vanno a decurtare il canone versato dalla P.A. al concessionario, laddove sia rilevato il mancato soddisfacimento degli *standard* di servizi predeterminati in termini di volume o di qualità. Al fine di rendere effettivo (e non solo sulla carta) tale meccanismo, si attiva sovente un monitoraggio continuo, tramite un *software* di analisi applicativa, che rilevi tali difformità»²⁵¹.

I modelli operativi contrattuali di partenariato pubblico privato sono numerosi e diversi; tuttavia, ai fini dei progetti del PNRR, vi sono alcuni modelli che potrebbero risultare attrattivi per eventuali *partner* privati. Alcuni di questi sono:

a) Il *Build Operate and Transfer* (BOT). Il concessionario costruisce, gestisce e trasferisce l'opera alla P.A.

b) Il *Design-Build* (DB). Il *partner* private progetta e costruisce l'infrastruttura o l'opera per soddisfare le specifiche del *partner* del settore pubblico.

c) Il contratto di funzionamento e manutenzione (*O&M*). Il *partner* pubblico mantiene la proprietà dei beni, i quali sono gestiti dal *partner* privato

nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito; la *sostenibilità finanziaria* del progetto la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento.

²⁴⁹ Le concessioni sono fredde quando, in mancanza di una domanda di mercato, il soggetto pubblico fa leva sulla domanda pubblica (e.g. la realizzazione di uffici pubblici, ospedali, ecc.).

²⁵⁰ Cfr. Eurostat, *Treatment of public-private partnership*, 2004, n. 18; ANAC, determinazione 11 marzo 2010, n. 2.

²⁵¹ D. Ielo, *Interventi PNRR in PPP*, in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Gruppo24ore, 2022, 309.

per un determinato periodo di tempo.

d) Il *Build-Own-Operate* (BOO). Il *partner* privato finanzia, costruisce, possiede e gestisce la componente infrastrutturale, di cui mantiene la proprietà²⁵².

e) Il *Build-lease-operate-transfer* (BLOT). «Il *partner* privato progetta, finanzia e costruisce una struttura su un terreno pubblico in locazione; il *partner* privato gestisce la struttura per la durata del contratto di locazione del terreno; alla scadenza del contratto di locazione, i beni vengono trasferiti al *partner* pubblico»^{253 254}.

Attorno ai benefici derivanti dagli istituti partenariali pubblico-privato si è sviluppata nelle ultime due decadi una non trascurabile letteratura²⁵⁵ e dottrina²⁵⁶, che è giunta a riconoscere in essi i migliori modelli gestionali di infrastrutture strategiche e sociali, sia nei Paesi in via di sviluppo che negli altri più avanzati. I vantaggi paventati dall'utilizzo dei PPP sono per lo più i seguenti: la riduzione dei tempi necessari per la realizzazione progettuale; la catalisi degli investimenti privati; la condivisione dei rischi con il *partner* privato e la

²⁵² Ci si è avvalsi del modello BOO, ad esempio, nell'ambito del bando "Piano Italia a 1 Giga" (www.innovazione.gov.it/notizie/articoli/digitale-3-7miliardi-internetveloce-a-7milioni-dicivici/). Il modello in parola sembrerebbe maggiormente congruente rispetto alle caratteristiche del mercato *telco* ove le reti sono gestite da privati.

²⁵³ D. Ielo, *Interventi PNRR in PPP*, in *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, a cura di M. C. Colombo e D. Ielo, Milano, Gruppo24ore, 2022, 312.

²⁵⁴ Tale modello trova applicazione, ad esempio, in un interessante caso di *project financing* correlato alla realizzazione di uno stadio di calcio in zona Pietralata, nel comune di Roma Capitale. Come si legge nella descrizione dell'intervento nella relazione conclusiva del coordinatore, «tale progetto prevede la realizzazione - a cura e spese del Club - di un nuovo stadio per ospitare le partite in casa della A.S. Roma S.p.A., oltre ad altri eventi sportivi, concerti e manifestazioni, con l'obiettivo di diventare un luogo attivo e di incontro per tutta la città. Il progetto interessa un'area complessiva di circa 20 ha di proprietà prevalentemente di Roma Capitale, di cui la A.S. Roma S.p.A. chiede in diritto di superficie per 90 anni, trascorsi i quali l'infrastruttura realizzata verrà ceduta gratuitamente in proprietà a Roma Capitale» (www.urbanistica.comune.roma.it/images/realazione-coordinatore.PDF).

²⁵⁵ Si veda, *ex multis*, P. Burger e I. Hawkesworth, *How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*, in *OECD Journal on Budgeting*, 2011, n. 1 (www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-11-5kg9zcopvq6j.pdf?expires=1723407495&id=id&accname=guest&checksum=44E5900704062F9E7F865D120C9C2EAO); EPEC, *PPP Motivations and challenges for the Public Sector. Why (not) and how*, 2015 (www.eib.org/attachments/epec/epec_ppp_motivations_and_challenges_en.pdf).

²⁵⁶ Cfr. V. Pendovska, A. Maksimovska, E. Neshovska Kjoseva, *Public-Private Partnership as an Alternative Source for Financing Public Needs: Experiences from South eastern European Countries*, in *Iustinianus Primus L. Rev.*, 2018, 1; A. Gualdani, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 12; G. Mulazzani, *Il partenariato pubblico privato nel diritto francese: dal "contrat de partenariat" al "marché de partenariat"*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018, nn. 3-4, 629-653.

conseguenziale ottimizzazione dei costi lungo il ciclo di vita del progetto; la possibilità di migliorare il livello della manutenzione e dei servizi; la possibilità di integrare in modo più efficace le competenze del settore pubblico e del settore privato. Anche il legislatore europeo è sembrato non immune da tale euforia²⁵⁷. Ciononostante, vi è un più recente filone dottrinale²⁵⁸ che mette in luce diverse criticità che renderebbero i PPP strumenti imperfetti quando non sostenibili su un piano sociale, ambientale ed economico. «Da un recente studio di mercato è emerso che soltanto una operazione su quattro messa a gara arrivava alla fase di avvio della gestione, permanendo ancora molto alta la “mortalità” di queste iniziative a causa di diversi profili problematici: 1) tempi troppo lunghi e incerti per giungere all'affidamento del contratto di PPP, al *financial closing* e all'inizio della fase di realizzazione; 2) forte criticità tecnica nella formulazione delle proposte e dei bandi gara, nella realizzazione dei progetti e nella gestione dei rapporti tra pubblico e privato; 3) difficoltà a trovare un giusto equilibrio tra rischi privati e garanzie pubbliche; 4) rischio politico-amministrativo troppo elevato che comporta frequenti cambiamenti dei progetti; 5) prevalenza nelle imprese di una cultura imprenditoriale tradizionale, maggiormente finalizzata alla costruzione e meno attenta alla gestione»²⁵⁹. Inoltre, i PPP escludono la partecipazione della comunità locale, attore necessario benché non sufficiente per la durata e l'efficacia a lungo termine dei beni comuni urbani,²⁶⁰ specie quando questi sono oggetto di cospicui investimenti. Di qui il rischio che essi corrano di prestare meno attenzione alle esigenze reali e locali, oltretutto di rinunciare al sostegno della comunità che potrebbe essere fondamentale per il successo dell'implementazione degli interventi in partenariato²⁶¹. In merito all'aderenza dei PPP alle esigenze reali a cui dovrebbero rispondere risultano essere illuminanti le parole scelte dalla Corte dei conti europea in un passaggio di una sua relazione pubblicata nel 2018²⁶²:

²⁵⁷ Cfr. Reg. (UE) 2013/1303 e Reg. (UE) 2013/1316.

²⁵⁸ E. Iossa e F. Antellini Russo, *Potenzialità e criticità del Partenariato pubblico privato in Italia*, in *Rivista di politica economica*, 2008, n. 3 (www.core.ac.uk/download/pdf/6508742.pdf).

²⁵⁹ D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, a cura di M. Passalacqua, Padova, CEDAM, 2022. In merito al medesimo punto sui principali fattori di criticità dell'esperienza italiana dei partenariati pubblico-privati si veda anche A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Diritto amministrativo*, 2022, n. 2, 454-460.

²⁶⁰ S.R. Foster e C. Iaione, *Co-cities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, Cambridge, the MIT Press, 2022, 150.

²⁶¹ B. P. Harman, B. M. Taylor e M. B. Lane, *Urban Partnerships and Climate Adaptation: Challenges and Opportunities*, in *12 Current Opinion in Environmental Sustainability* (2015), 74-79 (www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343514001110).

²⁶² Relazione speciale: *Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati*, a cura della Corte dei conti Europea, 2018, n. 9, 34.

«La possibilità di unire competenze pubbliche e private nella progettazione di un PPP viene generalmente ritenuta positiva per una valutazione realistica dell'utilizzo futuro dell'infrastruttura pianificata. Tuttavia, il fatto che i pagamenti si possano ripartire su un periodo di 20-30 anni riduce lo stimolo a ottimizzare la portata del progetto in funzione delle esigenze reali e quindi aggrava il rischio che gli enti pubblici intraprendano progetti infrastrutturali più vasti del necessario, o di quanto sarebbero altrimenti in grado di permettersi [c.d. illusione dell'accessibilità economica]. Insieme ad altre previsioni eccessivamente ottimistiche sulla domanda e l'utilizzo futuri dell'infrastruttura pianificata, ciò può provocare un sottoutilizzo dei progetti, con un peggior rapporto tra benefici e costi e vantaggi inferiori al previsto».

Il passaggio appena riportato contribuisce a ridurre il grado di assertività di alcune conclusioni dottrinali²⁶³ circa gli effetti positivi di una maggiore diffusione del PPP. Nella medesima relazione i giudici contabili europei hanno inoltre confermato alcune perplessità dottrinali concernenti la gestione dei progetti PPP finanziati dall'UE. Tali perplessità hanno riguardato e.g. la mancanza di analisi comparative preliminari costi/benefici e la ripartizione dei rischi, spesso inadeguata, che «ha comportato minori incentivi o una eccessiva esposizione al rischio per il *partner* privato». A fronte di dette carenze diffuse e di benefici limitati, il legislatore è recentemente intervenuto sulla materia con l'intenzione di rimuovere alcuni ostacoli alla diffusione del partenariato pubblico-privato. Vi è quindi la previsione per cui il ricorso al PPP deve essere preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità costi/benefici; l'adozione di un programma triennale delle esigenze pubbliche idonee ad essere soddisfatte tramite PPP; ed infine, il superamento del limite del contributo pubblico all'operazione economica, oltretutto la possibilità di modificare il contratto di partenariato senza indire una nuova procedura di gara fino alla fine della sua durata.

Alla luce dei rilievi sia della letteratura che della dottrina, oltretutto delle recenti modifiche normative, si possono indagare gli spazi e le prospettive degli istituti partenariali non riconducibili necessariamente a quelli più noti o utilizzati. Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si osserva che «in via prudenziale, non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i fondi del PNRR vengano utilizzati per sostenere oppure attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garanzie. In tal caso l'impatto sarebbe stato ben maggiore per l'operare di un effetto leva»²⁶⁴. Ciononostante, in

²⁶³ In S. Valaguzza, *Governare per contratto. Creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 73 si afferma che gli strumenti di partenariato «permettono di reagire alla scarsa aderenza delle istituzioni rispetto ai bisogni reali della comunità, mutando la metodologia con la quale si attribuisce significato all'interesse generale, che non parte, negli schemi partenariali, dall'enunciazione formale espressa da una decisione (che potrebbe essere corrotta) dell'amministrazione, ma si basa sulla concretezza dell'immedesimazione, sostanziale, tra il mondo da cui una certa necessità sorge (il privato) e chi, quella necessità, la riconosce e si propone di realizzarla (ancora una volta, il privato)».

²⁶⁴ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 248-249

base alla dottrina rinvenuta e alle diffuse interviste a dirigenti e funzionari di alcune amministrazioni centrali, sembrerebbe che le pubbliche amministrazioni, ove sia riconosciuto loro un più o meno ampio margine di discrezionalità, tendano a preferire la dimensione tradizionale della committenza pubblica in cui al privato viene richiesto semplicemente di “fare qualcosa”. Ed invero, la programmazione incalzante dei *target* e delle *milestones* da raggiungere entro puntuali tempistiche e la conseguente «logica del risultato»²⁶⁵, percolata all’interno del nuovo codice dei contratti pubblici, parrebbero non conciliarsi con i tempi previsti dai contratti di PPP di lunga durata né tantomeno con il rapido ritmo dei mutamenti tecnologici e geopolitici²⁶⁶, i quali richiedono flessibilità procedurale²⁶⁷. Tuttavia, se si considera che la programmazione dettata nel PNRR da un lato, lascia al mercato e ai privati spazi per proporre soluzioni innovative, e, dall’altro, detta obiettivi di lungo periodo che vanno oltre il 2026 e che presuppongono una risposta convergente da parte dei capitali privati²⁶⁸ e non solo, allora «la logica del partenariato non appare funzionale soltanto a stimolare un più deciso apporto del settore privato in termini finanziari o di *expertise* nella fase progettuale»²⁶⁹. Se calata all’interno di reti multiattoriali²⁷⁰ e multifattore, intesa a perseguire non unicamente il profitto, la logica partenariale potrebbe consolidare e stabilizzare i risultati riferibili agli obiettivi a lungo termine di cui all’art. 3 Reg. (UE) 2021/241 e derivanti specialmente dal settore dei servizi e

(www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf).

²⁶⁵ F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2021, 15 ss.

²⁶⁶ Relazione speciale: *Partenariati pubblico-privato nell’UE: carenze diffuse e benefici limitati*, a cura della Corte dei conti Europea, 2018, n. 9, 43, ove si riporta che «i contratti di PPP di lunga durata sono poco adatti al rapido ritmo dei mutamenti tecnologici».

²⁶⁷ Come notato in A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, 2022, n. 2, 463, «la stessa fase scarsamente formalizzata che precede la decisione sulla fattibilità della proposta privata non dovrebbe trasformarsi in una procedura ad evidenza pubblica “anticipata”, anche (e soprattutto) in un contesto in cui sarà sempre più frequente la presentazione di una pluralità di progetti per il perseguimento degli obiettivi già individuati dal PNRR».

²⁶⁸ Cfr. J. Rifkin, *Un Green New Deal Globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l’audace piano economico per salvare la terra*, Milano, Mondadori, 2019, 55 ss. e 170 ss.

²⁶⁹ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, 2022, n. 2, 450.

²⁷⁰ La dottrina ha da tempo suggerito formule come partenariato pubblico-civico, pubblico-comunità, pubblico-privato-comunità per «cercare di spingere la dottrina e la giurisprudenza a riflettere sulla necessità di non soppiantare alla dicotomia pubblico-privato altre forme dicotomiche» (C. Iaione, *Città e beni comuni*, in *L’Italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena e C. Iaione, Roma, Carocci, 2012, p. 127; S. Foster e C. Iaione, *The city as a commons*, in *34 Yale Law & Policy Review* (2016), 281 (www.yalelawandpolicy.org/sites/default/files/YLPR/foster_iaione_final_copy3.pdf); S. Foster e C. Iaione, *Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons*, in *Routledge Handbook of the Study of the Commons*², a cura di D. Cole, B. Hudson e J. Rosenbloom, New York, Routledge, 2020, 235-255 (www.ssrn.com/abstract=3130087)).

delle infrastrutture sociali. Tale ipotesi sembrerebbe promettente allorché si consideri solo che le *partnership* di maggior successo appaiono oggi essere più complesse e ibride²⁷¹. Già altri ordinamenti hanno manifestato interesse nel coinvolgere varie componenti sociali ed economiche nella progettazione e nella fornitura di servizi pubblici²⁷². Tale approccio esperienziale²⁷³ all’uopo suggerito si fonda, inoltre, sull’estensione e applicazione operativa del principio del *partnership principle*²⁷⁴, il quale è finalizzato altresì alla promozione dell’innovazione sostenibile di cui all’art. 5, co. 1, Reg. (UE) 2021/1060. Ciononostante, parte della dottrina riconduce ancora i partenariati più complessi e ibridi nell’alveo dei partenariati pubblico-privato²⁷⁵. Tali nuove forme partenariali spesso non hanno una normativa ad esse dedicata, in ragione del fatto che esse vivono e mutano con l’esperienza. Occorrerebbe quindi non cadere vittime della pareidolia per potere apprezzare, pur in chiave problematica, i benefici che possono celarsi dietro il superamento del partenariato pubblico-privato.

5. PNRR e partenariato pubblico-pubblico (focus: il contratto istituzionale di sviluppo)

Nell’ambito del PNRR la cooperazione orizzontale prende vita in forma di accordi orizzontali tra amministrazioni ex art. 15 l. n. 241/1990. Tali accordi rientrano nel *genus* di contratti di diritto pubblico e sono atti bilaterali o plurilaterali non complessi²⁷⁶. In base ad essi due o più enti pubblici cooperano tra di loro per garantire l’adempimento di una funzione di servizio pubblico a loro comune²⁷⁷. La disciplina eurounitaria in materia di appalti non si applica agli

²⁷¹ A. Castelli, *Smart Cities and Innovation Partnership*, in 13 *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* (2018); J. Leigland, *Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique*, in 33 *The World Bank Research Observer* (2018).

²⁷² A. Hemerijck, M. Mazzucato e E. Reviglio, *Social investment and infrastructure*, in *A European public investment outlook*, a cura di F. Saraceno e F. Cerniglia, Cambridge, Open Book Publishers, 2020, 115; I. Kjellberg e S. Szücs, *Pursuing collaborative advantage in Swedish care for older people: stakeholders’ views on trust*, in *Journal of Integrated Care*, 2020, 231.

Tale interesse si fonda sulla esigenza di rispondere ai fallimenti reali o percepiti tanto dello Stato sociale quanto del mercato. Si aggiungono poi, da un lato, l’esigenza di elaborare nuovi modelli di finanziamento e gestione dei servizi pubblici più economicamente sostenibili; dall’altro, la valorizzazione da parte dello Stato del principio di solidarietà.

²⁷³ In merito al modello di PPP affinato mediante l’esperienza E. Campagnano, *Le nuove forme del partenariato pubblico-privato*, Padova, Cedam, 2020, 88.

²⁷⁴ *Supra* 1.4.

²⁷⁵ Cfr. C.D. Tvarnø, *Climate Public Private Partnership in the EU*, in 15 *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* (2020), 13; M. De Giorgi e A. Lupo, *Governare l’incertezza. Percorsi di innovazione sociale per nuovi partenariati pubblico-privato*, Milano, FrancoAngeli, 2022.

²⁷⁶ Non vi è infatti fusione di due o più volontà in una volontà unica.

²⁷⁷ Corte di Giustizia UE, *Commissione v. Germania*, C-480/06, punto 37.

accordi orizzontali tra amministrazioni se contestualmente: a) detti accordi sono stipulati esclusivamente tra enti pubblici; b) nessun prestatore privato è posto in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti; c) la cooperazione istituita si fonda unicamente su considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico²⁷⁸.

In materia di accordi orizzontali *ex art. 15 l. n. 241/1990*, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che l'accordo tra amministrazioni pubbliche è lo strumento utile «per soddisfare il pubblico interesse, il coordinamento, in un quadro unitario, di interessi pubblici di cui ciascuna amministrazione è portatrice. Del resto, in materia di accordi tra Pubbliche amministrazioni, al di fuori dell'ipotesi più ricorrente di svolgimento di funzioni comuni (quali, ad esempio, la costituzione di un consorzio tra enti per la gestione tecnica ed amministrativa di aree industriali o la gestione di un servizio comune), è possibile ricorrere all'art. 15 l. n. 241/1990 quando una Pubblica amministrazione intenda affidare a titolo oneroso ad altra Amministrazione un servizio, ove questo ricada tra i compiti dell'ente. In tale quadro è stato, ad esempio, ritenuto legittimo l'affidamento del servizio di trasporti intra – inter-ospedalieri da parte di un'azienda ospedaliera alla Croce Rossa Italiana, ente di diritto pubblico avente, tra i propri compiti, quello di effettuare, compro propria organizzazione, il servizio di pronto soccorso e trasporto infermi, concorrendo all'adempimento delle finalità del Servizio sanitario nazionale attraverso apposite convenzioni»²⁷⁹.

Gli enti pubblici e gli enti territoriali, in particolare, hanno un ruolo primario nella gestione della realizzazione degli interventi previsti dal PNRR²⁸⁰. Tra i motivi di tale scelta vi è anzitutto il tentativo di colmare attraverso il Piano le disuguaglianze territoriali in termini sia di servizi offerti ai cittadini che di infrastrutture. Come si è visto a suo tempo, le amministrazioni centrali adottano modelli di attuazione²⁸¹ che valorizzano il ruolo dei soggetti attuatori, nei casi di interventi a regia e all'esito di una delle tre procedure di selezione possibili. Allorché siano le regioni ad essere individuate come “soggetti attuatori” di interventi e progetti PNRR, esse possono godere di non trascurabili margini di decisione che sono tracciati in alcuni specifici casi nell'ambito dei cc.dd. contratti

²⁷⁸ Corte di Giustizia UE, *Commissione v. Germania*, C-480/06, punti 44 e 47.

²⁷⁹ Sent. Cons. St., III, n. 7082/2020.

²⁸⁰ Cfr. *Supra* Introduzione 3.

Ad esempio, i comuni sono responsabili per l'attivazione dell'85-94% delle risorse dedicate alla Missione 5. Inoltre, essi sono soggetti attuatori di progetti: multiattoriali, non affidati «chiavi in mano» e dal valore complessivo di 29 miliardi di euro solo nel settore delle costruzioni, pari quindi a circa $\frac{3}{4}$ dei fondi a loro disposizione (Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 265).

²⁸¹ Per un'analisi delle prime prassi applicative, cfr. M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze sui sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, 295 ss.

istituzionali di sviluppo (CIS). Il Contratto istituzionale di sviluppo (CIS) è un atto negoziale istituzionale introdotto nell'ordinamento italiano nel 2011²⁸² per velocizzare gli investimenti pubblici in progetti strategici di valorizzazione del territorio. Le parti contraenti di un contratto istituzionale di sviluppo sono i ministeri interessati, le regioni e le amministrazioni competenti per l'attuazione di «interventi di notevole complessità, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, che richiedano un approccio integrato e l'impiego di fondi strutturali di investimento europei e di fondi nazionali inseriti in piani e programmi operativi finanziati a valere sulle risorse nazionali e europee»²⁸³. Gli interventi per i quali è prevista la sottoscrizione di un CIS sono individuati dal presidente del Consiglio dei ministri, o dal ministro per le politiche di coesione, su richiesta delle amministrazioni interessate ex art. 7 d.l. n. 91/2017. Per ogni intervento, categoria di intervento o programma, il CIS detta il cronoprogramma, le responsabilità dei contraenti, le modalità di attuazione, i criteri di valutazione e monitoraggio, le sanzioni in caso di inadempimento²⁸⁴. Come riporta Invitalia S.p.A., la società partecipata del ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) che, oltre a supportare le amministrazioni centrali ed eventualmente regionali, gestisce e monitora lo svolgimento di quanto previsto dai contratti istituzionali di sviluppo stipulati, lo scopo del CIS è quello di «accelerare la realizzazione di progetti strategici, tra loro funzionalmente connessi, di valorizzazione dei territori. Rientrano in tale ambito i progetti di infrastrutturazione, sviluppo economico, produttivo e imprenditoriale, turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali, ambiente, occupazione e inclusione sociale»²⁸⁵. Il fine ultimo del contratto in esame di «accelerare la realizzazione degli interventi [...] e di assicurare la qualità della spesa pubblica [...]»²⁸⁶ rende il contratto istituzionale di sviluppo uno strumento utile per il conseguimento dei *target* e delle *milestones* previste nell'Annesso della *Council Implementing Decision*²⁸⁷.

Il contratto istituzionale di sviluppo sembrerebbe la sede ideale dove le parti istituzionali coinvolte possano convergere su come valutare l'impatto

²⁸² D.l. 31 maggio 2011, n. 88 – “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42” - GU 143 del 22 giugno 2011. Al decreto legislativo n. 88/2011 sono seguiti diversi interventi legislativi, da ultimo, l'articolo 7 del d.l. 20 giugno 2017, n. 91 – “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno” - GU 12 agosto 2017, n. 188, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.

²⁸³ Art. 7 d.l. n. 91/2017.

²⁸⁴ Art. 6 d.lgs. n. 88/2011.

²⁸⁵ www.invitalia.it/cosa-facciamo/contratti-istituzionali-di-sviluppo.

²⁸⁶ Art. 7 d.lgs. n. 88/2011.

²⁸⁷ Annex to the Council Implementing Decision amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy (2024) (www.op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0e7539e-8d32-11ee-8aa6-01aa75ed71a1/language-en).

territoriale degli interventi oggetto del contratto medesimo. La valutazione dell'impatto territoriale (*Territorial Impact Assessment*) è «un processo che può essere utilizzato per simulare e valutare, alle diverse scale, la risposta di un sistema territoriale ad uno o più indirizzi/azioni di *policy*. È un processo multidisciplinare e multilivello che tiene conto della diversità territoriale. Esso si svolge mediante l'applicazione di diversi modelli interpretativi che correlano politiche-territorio-effetti calcolando l'impatto di una certa azione territoriale (o di un insieme di azioni, sviluppate a partire da una politica)»²⁸⁸. La valutazione dell'impatto territoriale si fonda su modelli o metodi quali-quantitativi di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto territoriale di politiche, piani e programmi. Tra questi vi rientra, ad esempio, il modello STeMA – TIA²⁸⁹ sviluppato dalla Prof.ssa Maria Prezioso nell'ambito del progetto ESPON, il programma di cooperazione interregionale che, attraverso il finanziamento della ricerca, intende favorire una dimensione territoriale europea nell'ambito dello sviluppo e della cooperazione²⁹⁰. Attraverso l'applicazione del modello STeMA – TIA su di un determinato territorio, si ottengono il Valore Territorializzato Iniziale (VTI) e il Valore Territorializzato Finale (VTF). La differenza di questi valori costituisce la c.d. *carrying capacity* del territorio, cioè la soglia di sostenibilità del sistema ed il parametro che, se superato, renderebbe insostenibili le *policies* prese in considerazione. Il modello è già stato applicato alle città di Lisbona e Göteborg per valutare la Politica di coesione in riferimento agli obiettivi della strategia Europa 2020²⁹¹.

6. Partenariati estesi alle università, ai centri di ricerca, alle aziende per il finanziamento di progetti di ricerca di base

Tra gli obiettivi di ampio respiro (cc.dd. pilastri) sottesi al PNRR rientra la resilienza²⁹² economica, sociale e istituzionale. Senza di essa, non si potrebbe

²⁸⁸ M. Prezioso, *Quale TIA per una politica di coesione territoriale 2020 e post*, in *Quale Territorial Impact Assessment della coesione territoriale nelle Regioni italiane. La concettualizzazione del problema*, a cura di M. Prezioso, Bologna, Patron Editore, 2018, 141.

²⁸⁹ La Prof.ssa Maria Prezioso ha sviluppato il modello nell'ambito del progetto ESPON 3.3: Territorial dimension of Lisbon/Göteborg Strategy (2004-2006) «per valutare a NUTS2 e NUTS3 la *capability* territoriale in relazione alle politiche di competitività in sostenibilità, il metodo è stato poi rivisitato in relazione alla Politica di coesione nel 2008 e nel 2011 per essere applicato alle Regioni e alle Province italiane al fine di valutarne la capacità politica prima della predisposizione dei PON e dei POR 2014-2020 secondo l'approccio coesivo integrato europeo. Recentemente è stato impiegato per valutare l'impatto della legge 56/2014 (Delrio) nell'avvio della città metropolitana Roma Capitale (Caroli e Prezioso 2016) e alla *green economy* (Prezioso, Coronato, D'Orazio, 2016)».

²⁹⁰ www.espon.eu.

²⁹¹ www.journals.openedition.org/mefrim/1400.

²⁹² Il concetto di “resilienza” ha origine nell'ambito dell'ecologia (la resilienza è «a measure of the ability of these systems to absorb changes of state variables, driving variables and parameters, and still persist», C. S. Holling, *Surprise for Science, Resilience for Ecosystems, and Incentives for People*, in *6 Ecological Applications* (1996), 733-735). «L'idea ha fatto breccia nelle

essere preparati né capaci di rispondere alle crisi, oltretutto di effettuare progressi e.g. verso la transizione verde²⁹³, la trasformazione digitale e la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La componente M4C2 “Dalla ricerca all’Impresa” e l’investimento ivi previsto 1.3 – Creazione di “Partenariati estesi alle università, ai centri di ricerca, alle aziende per il finanziamento di progetti di ricerca di base” promuovono la resilienza economica e sociale. Essi, infatti, sostengono gli investimenti in ricerca e sviluppo, promuovono l’innovazione²⁹⁴ (quand’anche sociale²⁹⁵, tramite il coinvolgimento di enti pubblici di ricerca, università, cittadini, ecc.) e la diffusione delle tecnologie, e rafforzano le competenze favorendo la transizione verso una economia basata sulla conoscenza²⁹⁶.

I partenariati estesi sono quattordici programmi di finanziamento²⁹⁷ dedicati a cinque tipologie di attività rispetto a quattordici tematiche strategiche²⁹⁸. Attraverso la linea di investimento M4C2 | 1.3 di cui il ministero

scienze sociali in diversi modi, soprattutto quando sistemi sociali e sistemi ecologici si sovrappongono, come nella *governance* dei sistemi di irrigazione o nell’uso dei beni comuni e, più in generale, nello sviluppo sostenibile» (C. Buchen, *Institutional resilience: how the formal legal system sustains informal cooperation*, in 20 *Journal of Institutional Economics* (2024), 2).

Nell’ambito del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, cfr. Art. 3 lett. e) Reg. (UE) 2021/241 («L’ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri: [...] salute e resilienza economica, sociale e istituzionale»).

²⁹³ Cfr. W. N. Adger, *Social and Ecological Resilience: Are They Related?*, in 24 *Progress in Human Geography* (2000).

²⁹⁴ La Commissione Europea nel libro Verde sull’Innovazione (1995) definisce la “innovazione” come «il rinnovo e l’ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi, nonché dei mercati ad essi assegnati; l’attuazione di nuovi metodi di produzione, d’approvvigionamento e di distribuzione; l’introduzione di mutamenti nella gestione, nell’organizzazione e nelle condizioni di lavoro, nonché nelle qualifiche dei lavoratori». In epoca più recente, l’innovazione compare, *inter alia*, in almeno tre significative comunicazioni della Commissione europea: “*Communication on a Renewed Agenda for Research & Innovation in the Single Market*”; “*Communication on Artificial Intelligence*”; “*Commission Communication on Better Regulation*” (2019).

²⁹⁵ «La ricerca e l’innovazione devono rispondere a bisogni della comunità e dei cittadini. Questi ultimi sono portatori di bisogni, ma anche di soluzioni; l’innovazione sociale, quindi, presuppone il coinvolgimento dal basso e.g. delle organizzazioni sociali, EPR, ecc. nei processi di ricerca e sviluppo» (F. Cobis).

²⁹⁶ In una economia basata sulla conoscenza il capitale umano è dotato delle capacità e abilità per comprendere e anticipare il cambiamento, cfr. Cons. 16) Reg. (UE) 2021/241; sulla rilevanza del capitale umano rispetto a quello fisico, G. Sartor, *L’informatica giuridica e le tecnologie dell’informazione. Corso d’informatica giuridica*³, Torino, Giappichelli, 2016, 13.

²⁹⁷ Dall’analisi effettuata dei decreti di concessione dei finanziamenti è emerso che ognuno dei quattordici programmi finanziati conta dai 120 ai 130 milioni di euro allocati.

²⁹⁸ 1) Intelligenza artificiale: aspetti fondazionali; 2) Scenari energetici del futuro; 3) Rischi ambientali, naturali e antropici; 4) Scienze e tecnologie quantistiche; 5) Cultura umanistica e patrimonio culturale come laboratori di innovazione e creatività; 6) Diagnostica e terapie innovative nella medicina di precisione; 7) Cybersecurity, nuove tecnologie e tutela dei diritti; 8)

dell'università e della ricerca è l'amministrazione centrale titolare²⁹⁹, sono finanziate le attività di: ricerca fondamentale e applicata; trasferimento tecnologico³⁰⁰ e valorizzazione dei risultati della ricerca; supporto alla nascita e sviluppo di *start-up* e *spin off* da ricerca³⁰¹; formazione condotta in sinergia dalle università e dalle imprese; dottorati di ricerca³⁰². Tali attività sono svolte secondo un approccio interdisciplinare, olistico e *problem solving*, da reti diffuse di università, enti pubblici di ricerca (EPR), ed altri soggetti pubblici e privati, impegnati in attività di ricerca, altamente qualificati e internazionalmente riconosciuti. È fondamentale porre brevemente l'attenzione sui soggetti facenti parte dei partenariati estesi per comprendere ancor meglio la *ratio* di questi ultimi e, in particolare, i loro meccanismi di *governance*. Fino agli anni Ottanta del secondo scorso, la ricerca di base era lontana dalla ricerca applicata perché l'innovazione era concepita come esito di un percorso lineare che partiva dalla produzione di conoscenza sino ad arrivare al mercato³⁰³. «Il modello lineare è stato superato da un modello circolare della ricerca: le nuove conoscenze derivano spesso dall'applicazione» (F. Cobis). Ciononostante, poiché il tessuto imprenditoriale italiano è fatto per la gran parte di PMI che non hanno sovente la capacità di effettuare investimenti in ricerca e sviluppo o di avvalersi di brevetti, l'istituzione governativa decide così di promuovere e agevolare l'interazione, l'integrazione e l'interscambio di conoscenze fra chi produce conoscenza, gli istituti cognitivi, e chi la trasforma in un valore economico³⁰⁴. È

Conseguenze e sfide dell'invecchiamento; 9) Sostenibilità economico-finanziaria dei sistemi e dei territori; 10) Modelli per un'alimentazione sostenibile; 11) Made-in-Italy circolare e sostenibile; 12) Neuroscienze e neurofarmacologia; 13) Malattie infettive emergenti; 14) Telecomunicazioni del futuro.

Per i dettagli sulle tematiche cfr. allegato A dell'avviso MUR n. 341 del 15 marzo 2022.

²⁹⁹ Avviso MUR n. 341 del 15 marzo 2022.

³⁰⁰ Il "trasferimento tecnologico" è definito come il «processo attraverso il quale conoscenze, tecnologie, metodi di produzione, prototipi e servizi sviluppati da governi, università, aziende, enti di ricerca pubblici e privati possono essere resi accessibili a un'ampia gamma di utenti che possono poi ulteriormente sviluppare e sfruttare la tecnologia per creare nuovi prodotti, processi, applicazioni, materiali o servizi» (art. 2 n. 29) avviso MUR n. 341, 15 marzo 2022.

³⁰¹ Gli *spin-off* della ricerca sono iniziative di un ateneo o di un Ente pubblico di ricerca mirate a mettere a disposizione di suoi affiliati uno spettro di capitali intangibili con l'intento di facilitare lo sviluppo dell'idea fino alla possibilità di commercializzazione (art. 2, n. 28), avviso MUR n. 341, 15 marzo 2022).

³⁰² Art. 6 Avviso MUR n. 341 del 15 marzo 2022.

³⁰³ D. E. Stokes, *Pasteur's Quadrant. Basic Science and Technological Innovation*, Harrisonburg, Brookings, 1997, 10.

³⁰⁴ Si riporta quanto ci è stato riferito dal dott. F. Cobis, responsabile del procedimento per l'avviso MUR n. 341, 15 marzo 2022 sui partenariati estesi oggetto del presente paragrafo.

Sul modello di innovazione a tripla elica, fondato su un rapporto tra università, industria, governo, H. Etzkowitz e L. Leydesdorff, *The triple helix---university-industry-government relations:a laboratory for knowledge based economic development*, in 14 EASST Review (1995), 14-19; L. Leydesdorff e I. Ivanova, "Open Innovation" and "Triple Helix" Models of Innovation: Can Synergy in Innovation Systems Be Measured?, in 2 Journal of Open Innovations:

su queste basi che si fonda l'applicazione dei principi di “*Open science*”³⁰⁵ e “*FAIR Data*”³⁰⁶ ai risultati dei programmi di ricerca e innovazione portati avanti attraverso i meccanismi di *governance* del partenariato esteso ex art. 18 (*Accesso aperto*) Avviso MUR n. 341, 15 marzo 2022.

Ciascun partenariato esteso deve avere una non trascurabile c.d. massa critica, ossia coinvolgere un numero minimo di unità personale di ricerca e di soggetti come specificato all'art. 7, co. 3, avviso MUR n. 341 del 15 marzo 2022. Il coinvolgimento di un gran numero di attori nell'ambito di detti partenariati pone problematiche attinenti alla *governance* dei programmi di finanziamento medesimi, le quali sono affrontate nell'ambito dei meccanismi di *governance* derivanti dal modello c.d. “*hub&spoke*”. Attraverso il modello “*hub&spoke*” si sta sperimentando con successo (F. Cobis) una gestione partecipata, e non già verticistica, dei progetti oggetto dei partenariati in parola in modo tale da avanzare “insieme” nel raggiungimento dei *target* previsti entro e non oltre il 28 febbraio 2026³⁰⁷. Occorre quindi analizzarne i meccanismi.

In primo luogo, i soggetti proponenti – i soggetti ammessi a presentare proposte progettuali – potevano essere esclusivamente le università statali e gli enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR. Una volta avanzate le proposte progettuali entro i termini previsti, queste sono state valutate ed approvate secondo le fasi individuate all'art. 11 dell'avviso MUR n. 341 del 15 marzo 2022. La pubblicazione dei decreti di concessione dei finanziamenti ha segnato l'avvio dei partenariati estesi volti alla realizzazione dei loro programmi entro i tempi

Technology, Market and Complexity (2016). Tale modello è integrabile dal modello a quintupla elica su cui si riporta una dottrina che offre un esempio applicativo: I. S. Zen e H. Shibakawa, *Quintuple Helix Lens for Transformation: An Okayama Model of Education for Sustainable Development*, in 3 *Frontiers in Sustainability* (2022).

³⁰⁵ L’“*Open science*” è definito nell'Avviso MUR di cui sopra come «l'approccio al processo scientifico basato sulla cooperazione e sulle nuove modalità per diffondere la conoscenza, migliorare l'accessibilità e la riusabilità dei risultati della ricerca mediante l'utilizzo di tecnologie digitali e nuovi strumenti di collaborazione [...]» (art. 2 n. 33).

³⁰⁶ «“Principi FAIR Data”: insieme di principi, linee guida e migliori pratiche atti a garantire che i dati della ricerca siano Findable (Reperibili), Accessible (Accessibili), Interoperable (Interoperabili) e Re-usable (Riutilizzabili), nel rispetto dei vincoli etici, commerciali e di riservatezza e del principio “*il più aperto possibile e chiuso solo quanto necessario*” [cfr. art.14(1) b) Reg. UE/2021/695]» (art. 2 n. 34) avviso MUR n. 341, 15 marzo 2022).

³⁰⁷ Entro il 28 febbraio 2026, «le attività connesse al programma finanziato dovranno essere concluse e i relativi *target* finali conseguiti; le spese dovranno essere state sostenute dai soggetti attuatori/realizzatori (*Spoke*, soggetti affiliati e altri soggetti che ricevono finanziamenti dai bandi a cascata di cui all'art. 5) e dall'*Hub*; i trasferimenti di risorse dagli *Hub* agli *Spoke* e quelli dagli *Spoke* ai soggetti affiliati e agli altri soggetti che ricevono finanziamenti dei bandi a cascata dovranno essere stati completati; tutte le attività e le spese effettivamente sostenute per il programma dovranno essere rendicontate dall'*Hub* al MUR [...]» (art. 8, co. 5, Avviso MUR n. 341 del 15 marzo 2022).

stabiliti. La struttura di *governance* del partenariato esteso è costituita dai seguenti soggetti, i cui rapporti, specie quelli tra *hub* e *spoke*, sono definiti attraverso accordi scritti tra le parti.

Hub. L'*hub* è il soggetto attuatore³⁰⁸ nonché referente unico per l'attuazione del partenariato esteso nei confronti del MUR. Di esso fanno parte università, statali e non statali, enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR, altri enti pubblici di ricerca e altri soggetti pubblici. È previsto che l'*hub*, da un lato, sia costituito in forma stabile e non temporanea (e.g. fondazione) successivamente alla data di eventuale aggiudicazione della proposta progettuale; dall'altro, sia dotato di autonoma personalità giuridica. Quanto ai suoi obblighi l'*hub* «deve prevedere il coinvolgimento di soggetti privati, impegnati in attività di ricerca, riconosciuti come altamente qualificati»³⁰⁹; «svolge esclusivamente le attività di gestione e di coordinamento del partenariato esteso, riceve le *tranche* di agevolazioni concesse, verifica e trasmette al MUR la rendicontazione delle attività svolte dagli *Spoke* e loro affiliati»³¹⁰; eroga agli *spoke* le agevolazioni in ragione delle attività svolte.

Spoke. Gli *spoke* sono soggetti giuridici autonomi, pubblici o privati, preesistenti al 15 marzo 2022. Essi sono coinvolti nelle attività del partenariato esteso in qualità di soggetti esecutori in base alla propria specializzazione e capacità di innovazione. Gli *spoke* possono avvalersi della collaborazione di soggetti cc.dd. affiliati, ossia di altri soggetti giuridici autonomi già esistenti, tramite specifici accordi. Gli *spoke* di natura pubblica sono obbligati altresì ad emanare sotto la loro responsabilità i cc.dd. bandi a cascata nel rispetto delle disposizioni sugli aiuti di Stato, sui concorsi e sui contratti pubblici, nonché delle altre norme comunitarie e nazionali applicabili. Su un piano prettamente economico, i bandi a cascata possono assorbire una parte significativa del finanziamento assegnato al partenariato esteso, dato che essi possono essere attivati per un importo complessivo compreso tra il 10% e il 50% del finanziamento assegnato al partenariato medesimo. I bandi a cascata sono emanati per il reclutamento di ricercatori e tecnologi a tempo determinato per lo svolgimento delle attività di competenza dello *spoke* previste dal programma di ricerca e innovazione; per la concessione a soggetti esterni al partenariato esteso di finanziamenti per attività di ricerca coerenti con il suddetto programma; oppure, per l'acquisto di forniture, beni e servizi necessari alla sua attuazione.

Particolarmente chiarificatrice ci è sembrata la metafora di cui si è avvalso l'intervistato esperto, individuato nel responsabile del procedimento per l'avviso ex art. 20 Avviso MUR n. 341, 15 marzo 2022³¹¹, per esprimere il funzionamento

³⁰⁸ *Supra* Introduzione 3.

³⁰⁹ Art. 4, co. 5, Avviso MUR n. 341 del 15 marzo 2022.

³¹⁰ Art. 4, co. 7, Avviso MUR n. 341 del 15 marzo 2022

³¹¹ Intervista effettuata tramite videoconferenza l'11 luglio 2024 al dott. F. Cobis.

del modello “*hub & spoke*”. Si paragoni il ministero dell’università e della ricerca al gestore di una sala concerti con una certa disponibilità economico-finanziaria. Il gestore prende accordi con il direttore d’orchestra – il soggetto *hub* – sul giorno, ora e opera che l’orchestra da lui diretta dovrà poi eseguire. È evidente l’attenzione che tanto il gestore quanto il direttore d’orchestra dovranno porre affinché gli orchestranti rispettino la partitura e non vadano fuori tempo! Tale attenzione si riflette nelle attività di monitoraggio, supporto, indirizzo, intervento e orientamento che il ministero dell’università e della ricerca conduce quotidianamente per seguire quasi in tempo reale la progressione dei lavori. L’attività del ministero che concerne i programmi in parola si basa sui dati (e.g. di spesa, di reclutamento, di tempo di esecuzione di procedure, *performance* di un bando a cascata nel produrre risultati, ecc.) che vengono caricati ed elaborati ogni giorno sulla piattaforma preposta³¹² tramite sistema di *business intelligence* a disposizione del ministero dell’università e della ricerca.

Dal punto di vista scientifico i quattordici programmi progettuali in parola sono seguiti da revisori internazionali appositamente nominati. Questi ultimi seguono le attività dei partenariati, le valutano e riferiscono gli esiti al responsabile dell’avviso MUR sui partenariati estesi³¹³.

Secondo l’opinione dell’autorevole intervistato, la gestione partecipata dei progetti e delle attività partenariati era l’unica via percorribile data l’entità, non soltanto economica, delle progettualità. Una gestione verticistica delle progettualità non avrebbe consentito di trarre dai partenariati in esame i risultati positivi sinora registrati.

7. I Piani urbani integrati: successi e fallimenti di un modello di rigenerazione urbana a più attori

Nell’ambito della Missione 5 (“Coesione e inclusione”) del PNRR sono finanziati i Piani Urbani Integrati (PUI). Per cercare di comprendere appieno l’oggetto e la *ratio* dei Piani urbani integrati, occorre soffermarsi prima sul concetto di rigenerazione urbana, alla quale è «affidato un ruolo centrale per la realizzazione degli obiettivi trasversali del piano [il PNRR], cioè il sostegno all’*empowerment* femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l’incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale

³¹² “*Artwork*” (www.pnrr-atwork.mur.gov.it/#null) è il nome della piattaforma creata dal MUR in collaborazione con CINECA, un consorzio di soggetti a capitale pubblico (118 enti, di cui 2 ministeri, 70 università italiane, 46 istituzioni pubbliche nazionali (13 enti di ricerca, 9 aziende ospedaliere universitarie-IRCCS, 19 istituzioni AFAM, 5 agenzie e istituzioni) che opera senza scopo di lucro per supportare e promuovere la transizione digitale attraverso: l’innovazione e lo sviluppo di soluzioni tecnologiche innovative; la realizzazione di piattaforme integrate disegnate per i consorziati e con i consorziati; e la fornitura di servizi a supporto di enti ed amministrazioni (www.cineca.it/it/chi-siamo/cineca-oggi).

³¹³ L’intervistato ha riportato che dette valutazioni da lui ricevute sono positive.

e lo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne»³¹⁴³¹⁵. Sul punto la legislazione vigente non offre una definizione di “rigenerazione urbana” e si concentra sul finanziamento di interventi edilizio-trasformativi e ambientali³¹⁶ aventi alcune finalità in comune: la «drastica riduzione» del consumo di suolo³¹⁷, la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e la promozione e agevolazione della «riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l’adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione»³¹⁸. Se ci basassimo unicamente sul dato positivo, potremmo erroneamente pensare che la rigenerazione urbana sia un complesso coordinato di interventi fisici per la realizzazione o la riqualificazione di opere pubbliche. Tuttavia, finiremmo con il trascurare i processi³¹⁹ e le trasformazioni che generano i progetti di rigenerazione urbana o che sono generati dai progetti di rigenerazione stessi. La duplice anima, materiale e immateriale, della rigenerazione urbana emergerebbe peraltro in una definizione di quest’ultima prevista in un disegno di legge sottoposto al Senato³²⁰. Secondo una parte della

³¹⁴ A. Giusti, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, n. 2, 333.

³¹⁵ Come dimostrano diverse esperienze pregresse di Stati membri dell’Unione europea, gli interventi di rigenerazione urbana sono empiricamente strumentali al perseguimento degli obiettivi trasversali del PNRR e al conseguimento della coesione sociale ed economica sottesa alla Missione 5. Si prenda, a titolo esemplificativo, il *Programme National pour la Rénovation Urbaine* (PNRU), avviato nel 2003 e divenuto operativo dal 2004 con un arco temporale di azione previsto in 16 anni. L’obiettivo di tale piano è stato quello di riabilitare centinaia di quartieri urbani nei quali si manifestavano pesanti criticità sociali, economiche, urbane, edilizie. Tra i più significativi risultati del PNRU vi sono la creazione di 540.000 posti di lavoro, la demolizione di 160.000 alloggi pubblici degradati, la costruzione di 180.000 nuovi alloggi sociali in affitto, la costruzione di 520 nuove scuole e l’avviamento di interventi di sostegno alle famiglie e di riqualificazione degli spazi pubblici (www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npru).

³¹⁶ Cfr. d.l. 12 aprile 2019, n. 31; d.l. 16 luglio 2020, n. 76; d.p.c.m. 15 ottobre 2015.

³¹⁷ La riduzione del consumo di suolo è trasversale nella materia della rigenerazione urbana nell’ultimo decennio tale da fare sembrare iniziata l’epoca del riuso e del recupero dell’esistente, e conclusa quella dell’urbanistica e dell’edilizia di espansione (cfr. P. S. Richter, *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, a cura di P. S. Richter, Milano, Giuffrè, 2016).

³¹⁸ Art. 5, co. 1, d.l. 12 aprile 2019, n. 31.

³¹⁹ Sul punto A. Giusti, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, n. 2, 337 ss.

³²⁰ L’art. 2 lett. b) d.d.l. approvato nella seduta del 17 marzo 2021 del Senato (www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/51435.pdf), recita «“rigenerazione urbana”: un complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio, ambientale o socio-economico».

dottrina, la rigenerazione urbana non dovrebbe essere considerata un oggetto “afferrabile”, bensì «una dichiarazione di principio, un approccio progettuale che nel tentativo di soddisfare nuovi bisogni, senza consumare nuovo suolo espandendo la città costruita, si pone il problema di riutilizzare e dare un nuovo senso a infrastrutture degradate o sottoutilizzate»³²¹.

Compresa l’importanza dell’obiettivo ultimo dei piani oggetto del presente paragrafo, proviamo ad entrare nel dettaglio di cosa essi siano e trattino. I “Piani Urbani Integrati” (cc.dd. PUI) sono nuovi progetti di pianificazione urbanistica individuati dalle città metropolitane, come enti aventi la finalità della «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano»³²², e finanziati esclusivamente nell’ambito dell’investimento PNRR “Piani Urbani Integrati”, di cui l’amministrazione titolare è il ministero dell’Interno. Gli interventi previsti nei PUI possono avere come soggetti attuatori la città metropolitana, il comune o aggregazioni di comuni, oppure altri soggetti, e sono volti, da un lato, a favorire una migliore inclusione sociale (e.g. attraverso la promozione di servizi sociali e sanitari di prossimità a livello locale), e, dall’altro, a promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, l’efficientamento energetico e idrico degli edifici e la riduzione del consumo di suolo³²³. Come hanno avuto modo di specificare i giudici contabili, gli interventi previsti dai PUI consistono in progetti di pianificazione urbanistica volti «all’istituzione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell’accessibilità e dell’intermodalità delle infrastrutture, allo scopo di trasformare territori metropolitani, degradati o esposti al degrado, in luoghi efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore»³²⁴. Essi dovrebbero essere concepiti soprattutto per porre a sistema le azioni di carattere e.g. fisico, sociale, economico che seguiranno alla realizzazione degli interventi materiali e che richiederanno *partnership* plurali (c.d. carattere “integrato” ex art. 21, co. 7, lett. *d-bis*)³²⁵, co. 8, lett. *b*) e *c*)³²⁶, co. 9³²⁷, d.l. n. 152/2021). Tuttavia, la messa a sistema delle azioni immateriali (e.g. l’erogazione di servizi nei centri socioculturali e/o nei poli di aggregazione), utili a non vanificare l’investimento effettuato su interventi

³²¹ Servizio Studi – Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, 2022, n. 32, 113.

³²² Art. 1, co. 2, l. n. 56/2014.

³²³ Cfr. art. 21, co. 1, d.l. 6 novembre 2021, n. 152.

³²⁴ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 25 luglio 2023, n. 70/2023/G, 14.

³²⁵ È ivi stabilito che, a pena di inammissibilità, i progetti oggetto di finanziamento devono «assicurare ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile in fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati».

³²⁶ È ivi previsto che «i progetti oggetto di finanziamento possono, inoltre, prevedere la presenza facoltativa di start-up di servizi pubblici nella proposta progettuale; la co-progettazione con il terzo settore».

³²⁷ «I singolo interventi rientranti nei progetti integrati, di cui al comma 6 [...]».

materiali (e.g. la ristrutturazione e rifunzionalizzazione di immobili), sembrerebbe non realizzarsi per via di tre elementi fattuali:

a) la disomogeneità con cui vengono svolti sul territorio nazionale i processi di co-progettazione e partecipazione sociale (imprese, Terzo settore, ecc.), i quali sono generalmente sperimentati finora soprattutto nelle città maggiori³²⁸;

b) non sono ancora previsti né stanziati fondi per l'avviamento e il mantenimento delle attività seguenti alla realizzazione degli interventi materiali;

c) per via dei tempi stretti di progettazione non si sono svolte consultazioni preliminari di mercato né si sono stipulati accordi di partenariato pubblico-privato³²⁹.

Rispetto al programma operativo nazionale Città metropolitane (PON Metro 2014-2020), dedicato allo sviluppo urbano e concentrato principalmente sui comuni capoluogo, i finanziamenti PNRR legati ai PUI non sono oggetto di un bando, ma sono allocati in base ad un calcolo matematico, dato dalla radice quadrata della popolazione residente in ciascuna area metropolitana moltiplicata per il quadrato della mediana dell'Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), un indicatore composito costruito dall'ISTAT nel 2015 e fondato su sette indicatori di vulnerabilità sociale e materiale³³⁰. In base ai fondi loro assegnati, le città metropolitane hanno provveduto ad individuare i progetti finanziabili all'interno della propria area urbana entro 135 giorni dopo la data di entrata in vigore del d.l. n. 152/2021, tra i quali il ministero dell'Interno ha indicato quelli ammessi al finanziamento³³¹ sulla base della riscontrata presenza delle condizioni di ammissibilità di cui all'art. 21, co. 6 e 7, d.l. n. 152/2021. Queste sono, in particolare, il dovere riguardare la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche e private³³² e altre sette condizioni di cui al comma 7 del medesimo articolo:

a) intervenire su aree urbane il cui IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale, al fine di non acuire le disuguaglianze e concentrare le risorse sulle aree metropolitane maggiormente bisognose di interventi di rigenerazione urbana;

³²⁸ Sul punto, Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 66.

³²⁹ B. Baldi, G. Citroni e M. Mazzoleni, *PNRR e città metropolitane. La sfida dei Piani Urbani Integrati*, Milano, EDUCatt, 2023, 39.

³³⁰ L'incidenza di famiglie monogenitoriali giovani e adulte; l'incidenza di famiglie numerose; l'incidenza di bassa istruzione; il disagio assistenziale; l'affollamento abitativo; i giovani fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione; il disagio economico.

³³¹ Decreto interministeriale Interno ed Economia e finanze del 22 aprile 2022.

³³² Art. 21, co. 6, d.l. 6 novembre 2021, n. 152.

b) avere un livello progettuale che assicuri il rispetto dei termini di cui al comma 10³³³ e, in ogni caso, non inferiore al progetto di fattibilità;

c) assicurare, nel caso di edifici oggetto di riuso, rifunzionalizzazione o ristrutturazione, l'incremento di almeno due classi energetiche;

d) assicurare l'equilibrio tra zone edificate e zone verdi, limitando il consumo di suolo, nonché potenziare l'autonomia delle persone con disabilità e l'inclusione sociale attraverso la promozione di servizi sociali e sanitari di prossimità a livello locale eliminando, laddove possibile, gli ostacoli all'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro tenendo conto anche delle nuove possibilità offerte dalle tecnologie e dal lavoro da remoto ai fini della conciliazione tra esigenze di cura familiare ed esigenze lavorative, nel rispetto del principio di parità di genere e ai fini della riduzione dei flussi di traffico veicolare nelle aree metropolitane;

d-bis) assicurare ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile in fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati;

e) prevedere la valutazione di conformità alle condizioni collegate al principio del DNSH (“*Do No Significant Harm*”), previsto dall'articolo 17 del regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020;

f) prevedere la quantificazione del target obiettivo: metri quadrati dell'area interessata all'intervento, intesa come bacino territoriale che beneficia dell'intervento. Il rispetto di tale condizione risulta utile ai fini della verifica *ex post* del conseguimento nazionale del *target* M5C2-14 | I. 5 entro il secondo trimestre del 2026, laddove è prescritto che «il soddisfacimento dell'obiettivo dipende anche dal soddisfacimento di un obiettivo secondario: il completamento di azioni di pianificazione integrata su un'area di almeno 3.000.000 m² da parte di tutte le 14 città metropolitane»³³⁴. Di contro, potrebbe risultare difficile per i

³³³ «Entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono assegnate le risorse ai soggetti attuatori per ciascun progetto integrato oggetto di finanziamento, di cui al comma 6, e per i singoli interventi che ne fanno parte (identificati da CUP) e, per ciascun progetto, è sottoscritto uno specifico “atto di adesione ed obbligo”, allegato al medesimo decreto del Ministro dell'interno, contenente i criteri, gli indirizzi ed i relativi obblighi che regolano il rapporto con i soggetti attuatori. L'atto di adesione ed obbligo ed il decreto di cui al primo periodo disciplinano altresì i termini di avvio e conclusione dei lavori (marzo 2026), le modalità di erogazione e revoca delle risorse, i contenuti essenziali della documentazione di gara per il rispetto del principio DNSH (*Do Not Significant Harm*), previsto dall'articolo 17 del regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, ed ogni altro elemento utile per il rispetto delle disposizioni riportate nel PNRR per la gestione, controllo e valutazione della misura, ivi inclusi obblighi in materia di comunicazione e informazione previsti dall'articolo 34 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, in base alle indicazioni riportate nell'atto di adesione ed obbligo di cui al primo periodo, e l'obbligo di alimentazione del sistema di monitoraggio [...]».

³³⁴ Annex to the Council Implementing Decision amending Implementing Decision of 13

soggetti attuatori e per le città metropolitane valutare e monitorare³³⁵ i profili qualitativi riguardanti l'attuazione dei PUI. Il medesimo *target* M5C2-14 | I. 5 prevede, infatti, il completamento entro il medesimo trimestre in tutte le quattordici città metropolitane di almeno 300 PUI in almeno una delle tre dimensioni seguenti: manutenzione per il riuso e la riattivazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione di edifici pubblici; miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane attraverso il supporto alle tecnologie digitali e alle tecnologie con minori emissioni di CO₂. Non si registrano a tal proposito degli indicatori comuni.

Nell'individuare i progetti finanziabili all'interno della propria area urbana, le città metropolitane hanno dovuto tenere conto «delle progettualità espresse anche dai comuni appartenenti alla propria area urbana»³³⁶ secondo un modello di pianificazione urbanistica partecipata. Tale modello comporta altresì che i progetti oggetto di finanziamento prevedano *ex art. 21, co. 8, lett. a), b) e c)*: la possibilità di partecipazione dei privati, attraverso il «Fondo Ripresa Resilienza Italia» nel limite massimo del 25 per cento del costo totale dell'intervento; la presenza facoltativa di *start-up* di servizi pubblici nella proposta progettuale; la co-progettazione con il terzo settore. Occorre però sottolineare che il modello di pianificazione urbanistica partecipata rende i progetti PUI solo «potenzialmente in grado di coinvolgere tutto il territorio di ciascuna città metropolitana, precisamente nell'attuare strategie di area vasta di rigenerazione e sviluppo territoriale»³³⁷ definita a livello di ente metropolitano. Le strategie metropolitane di 'area vasta' faticano talvolta ad emergere dai Piani urbani integrati, alla luce del fatto che le stesse linee guida ministeriali ammettono al finanziamento progetti che includono insieme «di interventi, definiti da più CUP e anche con soggetti attuatori diversi (e.g. comune e città metropolitana), su una specifica area urbana»³³⁸. Inoltre, non sempre vi sono stati momenti di co-progettazione, benché i PUI stessi fossero declinabili in uno o più interventi «che risultano funzionalmente e strategicamente unitari anche se non territorialmente contigui e/o progetti 'a rete' [...] che riescono ad aggregare comuni piccoli e medi, soggetti attuatori di singoli interventi di dimensioni contenute ma di elevato impatto

July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy (2024), 376 (www.op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0e7539e-8d32-11ee-8aa6-01aa75ed71a1/language-en).

³³⁵ Art. 5 d.m. 22 aprile 2022.

³³⁶ Art. 21, co. 5, d.l. 6 novembre 2021, n. 152.

³³⁷ Cfr. B. Baldi, G. Citroni e M. Mazzoleni, *PNRR e città metropolitane. La sfida dei Piani Urbani Integrati*, Milano, EDUCatt, 2023, 51.

³³⁸ Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali (2021), *FAQ Piani Integrati*, 2.

complessivo»³³⁹. Gli esempi più eclatanti a riprova di tali mancanze sono i PUI di quattro città metropolitane (Catania, Napoli, Torino e Venezia), i cui contenuti sono stati in realtà elaborati esclusivamente su scala comunale³⁴⁰.

Diverse esperienze di successo dimostrano che «gli interventi di rigenerazione urbana sono tra gli investimenti che producono un maggiore impatto sociale, soprattutto quando sono accompagnati da iniziative di innovazione sociale quali lo sviluppo di servizi e modelli collaborativi che soddisfano i bisogni delle comunità creando relazioni»³⁴¹. Il partenariato pubblico-privato potrebbe quindi non essere sempre adatto agli interventi di rigenerazione urbana³⁴², preso comunque atto che per via dei tempi stretti di progettazione non si sono coinvolti attori non pubblici tramite consultazioni preliminari di mercato o accordi di partenariato³⁴³. Si guardi allora al modello della *co-città* che consiste nella promozione e regolazione delle pratiche di collaborazione civica, al fine di contribuire al perseguimento di obiettivi di interesse generale da parte delle pubbliche amministrazioni. Se integrato, e non sostituito, ai modelli dell'attività autoritativa, dell'attività consensuale e a quello di diritto privato, l'amministrazione condivisa può contribuire con i suoi elementi *bottom-up* alla risoluzione delle esternalità negative derivanti dall'approccio *top-down* che contraddistingue l'attuale metodo di governo *performance-based* del PNRR.

³³⁹ Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali (2021), *FAQ Piani Integrati*, 2.

³⁴⁰ Cfr. B. Baldi, G. Citroni e M. Mazzoleni, *PNRR e città metropolitane. La sfida dei Piani Urbani Integrati*, Milano, EDUCatt, 2023, 42.

³⁴¹ Cfr. Servizio Studi – Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, 2022, n. 32, 107.

³⁴² A supporto di tale considerazione vi sono da un lato, i diversi esempi in cui il PPP non ha accorciato i tempi né migliorato la qualità delle opere (cfr. Court of Auditors, *Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*, 2018, n. 9 (www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf) e, dall'altro lato, le esigenze di flessibilità e la pluralità degli interessi, che caratterizzano i programmi di rigenerazione urbana oggetto del presente paragrafo (cfr. G. Delle Cave, *Rigenerare per ripartire: la "città intelligente" nel prisma delle riqualificazioni e delle rigenerazioni urbanistiche*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. 111, 354; R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, n. 2, 237-259; A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 53-54; E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, n. 3, 54 ss.).

³⁴³ B. Baldi, G. Citroni e M. Mazzoleni, *PNRR e città metropolitane. La sfida dei Piani Urbani Integrati*, Milano, EDUCatt, 2023, 39.

Eppure, come si ricorderà, tra le condizioni di ammissibilità al finanziamento previsti per i PUI vi era il dovere «assicurare ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile in fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati» (art. 21, co. 7, lett. *d-bis*), d.l. n. 152/2021).

Come sottolinea la Corte di Cassazione³⁴⁴, «la iniziativa spontanea di cittadini, famiglie, associazioni e comunità nello svolgimento di attività aventi carattere tipico e riferibili esclusivamente a quei soggetti, nelle quali l'ente territoriale non ha alcun titolo per intervenire, ed alle quali può in vario modo concorrere, anche mediante l'erogazione di sovvenzioni, sulla base di una valutazione della necessità che il servizio o l'attività possano continuare a beneficio della collettività di riferimento [...] non ha nulla in comune con la prestazione di servizi di interesse generale suscettibili di essere erogati in forma d'impresa, e resta pertanto estranea all'assunzione diretta o indiretta di tali servizi da parte degli enti pubblici».

Il modello dell'amministrazione condivisa trova nei comuni la sua sede ideale dove potersi declinare (c.d. “metodo co-città” o “metodo della città collaborativa”³⁴⁵) perché è dopotutto il comune l'ente che cura gli interessi e lo sviluppo della propria comunità, oltre a svolgere le sue funzioni «anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali»³⁴⁶. Il “metodo della città collaborativa” muove i suoi primi passi nell'ordinamento italiano proprio in alcuni comuni che a partire dal 2014, adottano i regolamenti per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani³⁴⁷, nel rispetto del perimetro della loro potestà regolamentare³⁴⁸. Generalmente gli atti attuativi di questi regolamenti sono i cc.dd. patti di collaborazione, intesi come gli atti negoziali «con cui determinati soggetti privati (inquadriati come proponenti) e le amministrazioni interessate individuano congiuntamente i beni meritevoli di un intervento di cura, di gestione condivisa e di rigenerazione, concordando l'attuazione da parte dei primi di specifiche azioni, tese a garantire una miglior fruizione di tali beni, nonché l'impiego da parte delle seconde di apposite forme di sostegno che, in varia misura, possano agevolare le attività dei cittadini e assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati»³⁴⁹. Un patto di

³⁴⁴ Cass. Civ., I, sent. n. 15595/2014.

³⁴⁵ Il “metodo co-città” o “metodo della città collaborativa” «punta a favorire la transizione delle città e delle loro articolazioni *infra*-municipali verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e rigenerazione della città, i bisogni delle persone e le prospettive dell'economia locale vengono affrontati, soddisfatti o coltivati facendo leva anche, se non soprattutto sulla collaborazione tra pubblico e comunità/collettività» (C. Iaione, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in *Le politiche della condivisione*, a cura di E. Polizzi e M. Bassoli, Milano, Giuffrè, 2016, 44).

³⁴⁶ Cfr. art. 3, co. 2 e 5, TUEL.

³⁴⁷ Il primo tra questi è stato quello del comune di Bologna (Deliberazione del consiglio comunale n. 172/2014).

³⁴⁸ L'autonomia normativa riconosciuta ex artt. 114 e 117, co. 6, Cost. ai comuni si estende a tutti i profili organizzativi ed allo svolgimento tanto delle loro funzioni previste dalla legge quanto delle attività di cui si assumono la titolarità e responsabilità verso la propria comunità.

³⁴⁹ G. Pavani, S. Profeti e C. Tubertini, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti*

collaborazione nasce su iniziativa dei cittadini oppure su sollecitazione dell'amministrazione; ciò che però lo rende interessante ai fini del nostro discorso, è che esso può essere uno strumento utile a perseguire e conseguire obiettivi di sostenibilità ambientale, di miglioramento climatico e di rigenerazione urbana, che non si limitino al mero recupero e riqualificazione dell'esistente³⁵⁰. Tale è il suo potenziale che invero, in seguito alla sua nascita spontanea a livello comunale, il modello dell'amministrazione condivisa è stato recepito dal legislatore. Con il Codice del terzo settore³⁵¹ il legislatore ha predisposto gli strumenti specifici che regolano i rapporti tra enti pubblici e gli enti del terzo settore, al fine di perseguire «finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale»³⁵². Potenzialmente il modello può essere applicato a tutti i campi dell'azione amministrativa; tuttavia, nell'ambito del PNRR si è deciso di limitarlo all'investimento dei "Piani Urbani Integrati" (M5C2 | 2.2). L'art. 21, co. 6 e 7 lett. *d-bis*), d.l. n. 152/2021, obbliga le città metropolitane «ad individuare [...] i progetti finanziabili all'interno della propria area urbana [...] tenendo conto delle progettualità espresse anche dai comuni appartenenti alla propria area urbana» ed ha posto tra i requisiti di finanziabilità dei progetti medesimi l'ampia «partecipazione degli attori economici e della società civile» nella fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati.

La definizione e implementazione di formule partenariali per la rigenerazione urbana ed incentrate sullo sviluppo di servizi e di modelli collaborativi tra diverse tipologie di componenti (pubblico, privato, comunità) presenta diverse complessità. Le principali che possono essere riscontrate tra queste ultime sono, su un piano giuridico, il numero e la natura delle competenze che si intersecano nel tema della "rigenerazione urbana", e, su un piano empirico, quelle che derivano dalle diverse esperienze pregresse in cui non si è riusciti a coinvolgere effettivamente gli attori territoriali (operatori di mercato, del terzo settore e della società civile organizzata) con cui si sono siglati gli atti aventi ad oggetto le strategie di rigenerazione definite dai comuni o dagli enti pubblici (e.g. Contratti di fiume, PUMS, SNAI, ecc.)³⁵³. Per quanto concerne il riparto delle competenze che si intersecano nel tema della "rigenerazione urbana", si consideri che i programmi di rigenerazione urbana includono progetti e/o interventi che

per un percorso multidisciplinare, Bologna, il Mulino, 2023, 82.

³⁵⁰ Sul tema si veda, *ex multis*, G. Piperata, *Rigenerare i beni e gli spazi delle città: attori, regole, azioni*, in *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare le città*, a cura di E. Fontanari e G. Piperata, Bologna, il Mulino, 2017, 28 ss.; M. V. Ferroni, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 2017, n. 3, 3 ss.; F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, n. 1, 16 ss.

³⁵¹ D.lgs. n. 117/2017.

³⁵² Art. 2 d.lgs. n. 117/2017.

³⁵³ La siglatura di detti atti è seguita «da conseguenti azioni concrete di investimento da parte degli attori territoriali che li siglano» (Servizio Studi – Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, 2022, n. 32, 112).

possono ricadere: nella materia del governo del territorio³⁵⁴ (e.g. interventi urbanistici, interventi edili), di potestà legislativa concorrente di Stato e regioni; nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di potestà legislativa esclusiva dello Stato³⁵⁵; nella materia della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la quale rientra nella potestà legislativa concorrente.

³⁵⁴ In merito al “governo del territorio”, la Corte costituzionale ne ha definito indirettamente il perimetro in senso estensivo. Rientrano nella materia del “governo del territorio” gli interventi concernenti l’uso del suolo, i quali debbono prevedere «adeguate forme di coinvolgimento delle regioni» (Sent. Corte cost. n. 303/2003). Tali interventi intercettano non solo interessi pubblici (Cfr. Sent. Corte cost. n. 219/2021, in cui si afferma che i piani paesaggistici regionali hanno come fini non solo la salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche lo sviluppo sostenibile e l’uso consapevole del suolo), ma anche «gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori» (Sent. Corte cost. n. 62/2005). Gli interessi di queste ultime cui i programmi di rigenerazione si indirizzano, potrebbero essere maggiormente soddisfatti, aumentando l’impatto sociale dei programmi di rigenerazione medesimi, nell’ambito di formule di partenariato pubblico-civico, pubblico-comunità, pubblico-privato-comunità come formulati in C. Iaione, *Città e beni comuni*, in *L’Italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena e C. Iaione, Roma, Carocci, 2012, 127; in S. Foster e C. Iaione, *The city as a commons*, in 34 *Yale Law & Policy Review* (2016), 281 (www.yalelawandpolicy.org/sites/default/files/YLPR/foster_iaione_final_copy3.pdf); ed in S. Foster e C. Iaione, *Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons*, in *Routledge Handbook of the Study of the Commons*², a cura di D. Cole, B. Hudson e J. Rosenbloom, New York, Routledge, 2020, 235-255 (www.ssrn.com/abstract=3130087).

³⁵⁵ Art. 117, co. 2, lett. s), Cost.

Capitolo Tre

I partenariati multiattoriali e multifattore per l'innovazione sostenibile

SOMMARIO: 1. Catalizzatori e inibitori di un possibile partenariato a più attori e fattori. – 2. L'appalto pre-commerciale: un istituto partenariale vigente a più attori e fattori. – 3. La descrizione degli indicatori (*target* e *milestones*) come prerequisito per partenariati multi-attoriali e multi-fattore. Il caso della bonifica dei siti orfani. – 4. Investimenti per l'innovazione sostenibile e un possibile partenariato a più attori e fattori: il Parco agrisolare. – 5. ...Promozione rinnovabili per le comunità energetiche. – 6. ...Reti di prossimità e strutture per l'assistenza sanitaria territoriale.

1. Catalizzatori e inibitori di un possibile partenariato a più attori e fattori

I rapporti fra soggetto pubblico e soggetto privato non dovrebbero essere esclusivamente orientati al profitto, ma anche al servizio pubblico reso, e, in senso lato, al valore pubblico prodotto. A tal fine, alcuni studiosi, come Irazàbal³⁵⁶ e Marana³⁵⁷, suggeriscono di superare la dicotomia pubblico-privato su cui orbita tradizionalmente il partenariato e di iniziare a concepire categorie partenariali aperte alla società civile e al mondo *non-profit*, a partire da progetti urbanistici di *smart cities*. A onore del vero, vi sono alcuni istituti (e.g. co-programmazione e co-progettazione *ex art.* 55 d.lgs. n. 117/2017; baratto amministrativo) e principi sia nel d.lgs. n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo Settore) sia nel d.lgs. n. 36/2023³⁵⁸ che disciplinano forme di collaborazione tra soggetto pubblico ed enti del terzo settore o mondo sociale in senso lato. Ciononostante, i cc.dd. partenariati sociali sono ancora riconducibili in una cornice non tanto diversa da quella del PPP,

³⁵⁶ C. Irazábal, *Public, Private, People Partnerships (PPPPs): Reflections from Latin American Cases*, in *Private Communities and Urban Governance. Theoretical and Comparative Perspectives*, a cura di A. Lehari, Dordrecht, Springer, 2016, 191- 214.

³⁵⁷ P. Marana, L. Labaka e J. M. Sarriegi, *A framework for public-private-people partnerships in the city resilience-building process*, in *110 Safety Science* (2018), 39-50.

³⁵⁸ Cfr. art. 6 d.lgs. n. 36/2023, rubricato “Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore”: «In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017».

benché lo scopo ultimo del *partner* privato non sia il profitto³⁵⁹. In ragione di ciò, nell'ordinamento italiano non si possono ancora dire riconosciuti modelli che superino la dicotomia pubblico-privato per l'erogazione di servizi pubblici o la gestione di beni comuni. La dottrina che si è occupata di categorie partenariali multiattoriali e/o multifattore si è concentrata su casi studio isolati e per lo più derivanti da contesti urbani differenti. Da questi ultimi si evince che non sarebbe possibile dettagliare ulteriori modelli partenariali a livello normativo-legislativo, poiché dirimente risulterebbe essere il contesto spazio-temporale in cui essi vengono implementati³⁶⁰. Cionondimeno, l'approccio che porta alla definizione locale di e.g. partenariati pubblico-privato-comunità (PPCPs) e/o di partenariati pubblico-comunità (PCPs) potrebbe rappresentare il *modus operandi* esperienziale per invernare alcuni degli obiettivi sottesi o che ispirano la Direttiva (UE) 2014/24 e che vengono ripresi in parte anche nel Reg. (UE) 2021/241 istitutivo del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza: la ricerca e l'innovazione, inclusa l'eco-innovazione e l'innovazione sociale³⁶¹; «favorire l'innovazione, rispettare l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici³⁶², riducendo il consumo energetico, aumentando l'occupazione, migliorando la salute pubblica e le condizioni sociali, e promuovendo l'uguaglianza e l'inclusione dei gruppi svantaggiati»³⁶³. Anzi, una tale implementazione potrebbe ricevere la copertura dei principi previsti quanto meno dalla Direttiva (UE) 2014/24. Per ora, ciò che si registra è l'adozione dell'approccio multiattoriale e multifattoriale

³⁵⁹ C. Iaione, *Urban sustainable development and innovation partnerships*, in 14 *Italian Journal of Public Law* (2022), 533.

³⁶⁰ Ad esempio, nel marzo del 2018 il governo federale tedesco ha istituito la "Commissione del Carbone", composta, *inter alia*, da ONG per la difesa dell'ambiente, gruppi locali della società civile e membri del mondo accademico e della comunità scientifica, al fine di stilare una strategia di eliminazione progressiva del carbone. I precedenti sforzi per la transizione verde assieme all'urgenza di agire a fronte del cambiamento climatico hanno complicato il lavoro della Commissione del Carbone di sviluppare e pervenire ad una strategia che fosse condivisa da tutti gli *stakeholders*. Inoltre, il piano a cui infine si è pervenuti non è sufficientemente ambizioso per la Germania affinché quest'ultima rispetti le aspettative e gli impegni assunti a livello internazionale e, in particolare, nell'Accordo di Parigi (A. Reitzenstein, S. Schulz e F. Heilmann, *The story of coal in Germany: A model for just transition in Europe?*, in *Just Transitions. Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*, a cura di E. Morena, D. Krause e D. Stevis, London, Pluto Press, 2020, 158 ss.).

Vi sono però esempi in cui l'approccio *multi-stakeholder* ha dato buoni frutti. A titolo esemplificativo, nei progetti di approvvigionamento idrico in aree a basso reddito, l'inclusione di ONG sensibilizzate alla povertà e legate ai bisogni delle popolazioni locali rende l'intervento efficace dal punto di vista dell'accesso al servizio e della riduzione della povertà (R. Franceys e A. Weitz, *Public-private community partnerships in infrastructure for the poor*, in 15 *J. Int. Dev.* (2003), 1083).

³⁶¹ Cfr. Cons. 47) Direttiva (UE) 2014/24.

³⁶² Cfr. C.D. Tvarnø, *Climate Public Private Partnership in the EU*, in 15 *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* (2020).

³⁶³ Commissione europea, *Libro verde sulla "Modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti"*, Bruxelles, COM(2011) 15 definitivo, paragrafo 4.

in parola prima in seno all'Agenda Urbana per l'Unione europea³⁶⁴, la quale rappresenta un nuovo metodo di lavoro a più livelli per la promozione della cooperazione tra gli Stati membri, le città, la Commissione europea e altre parti interessate, e poi nei Regolamenti (UE) 2021/695 e 2021/1060.

La definizione e implementazione di partenariati multiattoriali e multifattore possono rilevarsi utili nella risoluzione di alcune questioni che concernono il *public procurement for innovation*³⁶⁵. Tra queste vi sono le modalità pratiche di interazione tra amministrazioni aggiudicatrici, *broker* per l'innovazione³⁶⁶ e fornitori (persone, imprese, filiali, società controllate, cooperative, società a responsabilità limitata, università, imprenditori sociali e innovatori locali, pubblici o privati), come è evidenziato nell'*Action Plan*³⁶⁷ dell'*Urban Partnership on Innovative and Responsible Procurement*, parte dell'Agenda Urbana per l'Unione europea³⁶⁸. Nella medesima *Action Plan* si evidenzia, inoltre, come «in una gara d'appalto, i fornitori spesso non hanno

³⁶⁴ Cfr. www.futurium.ec.europa.eu/system/files/migration_files/pact-of-amsterdam_en.pdf,

www.ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2021/ljubljana-agreement.

³⁶⁵ «Gli appalti pubblici di soluzioni innovative (PPI) facilitano l'ampia diffusione di soluzioni innovative sul mercato. Il PPI si verifica quando il settore pubblico utilizza il suo potere d'acquisto per agire come *early adopter* di soluzioni innovative che non sono ancora disponibili su base commerciale su larga scala. La domanda è sufficientemente ampia da incentivare l'industria a investire in un'ampia commercializzazione per portare sul mercato soluzioni innovative con la qualità e il prezzo necessari per la diffusione sul mercato di massa. Ciò consente al settore pubblico di modernizzare i servizi pubblici con soluzioni dal miglior rapporto qualità-prezzo e offre opportunità di crescita alle aziende» (www.research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/public-procurement-innovative-

[solutions_en#:~:text=Public%20procurement%20of%20innovative%20solutions%20\(PPI\)%20facilitates%20wide%20diffusion%20of,on%20large%20scale%20commercial%20basis">solutions_en#:~:text=Public%20procurement%20of%20innovative%20solutions%20\(PPI\)%20facilitates%20wide%20diffusion%20of,on%20large%20scale%20commercial%20basis](#)).

³⁶⁶ I processi di cogenerazione della conoscenza richiedono la costruzione di un dialogo efficace e costruttivo tra tutti i soggetti coinvolti. Le dinamiche relazionali, però, possono essere ostacolate da asimmetrie cognitive, normative ed etiche oppure da *gap* informativi e gestionali, che impediscono di individuare i potenziali *partner* o di acquisire e implementare nuova conoscenza. La figura del *broker* per l'innovazione è preposta quindi a non solo scandagliare i mercati, individuare le tecnologie emergenti, aiutare le imprese a interpretare il valore di queste tecnologie e dei servizi ad esse collegati, ma anche a incentivare l'evoluzione di *partnership* a più attori nel campo dell'innovazione. Per la dottrina si veda J. Howells, *Intermediation and the role of intermediaries in innovation*, in 35 *Research Policy* (2006), 715-728.

³⁶⁷ «Questo piano d'azione mira a proporre un pacchetto di azioni suggerite che possono aiutare le città ad affrontare le sfide che incontrano in materia di appalti pubblici innovativi e responsabili. Le azioni sono state valutate e selezionate sulla base di sei criteri: esigenze urbane, impatto, fattibilità, competenze all'interno del partenariato, valore aggiunto e sostenibilità» (*Urban Partnership on Innovative and Responsible Procurement, Action Plan*, 2018, 7).

³⁶⁸ www.urbanagenda.urban-initiative.eu/sites/default/files/2023-05/Flyer%20Urban%20Agenda%20Partnership%20May%202023%20v.2.pdf.

tempo sufficiente per reagire, soprattutto se le amministrazioni aggiudicatrici richiedono prodotti innovativi. [...] In particolare, i legami tra le *start-up* che offrono soluzioni innovative e le PMI innovative, da un lato, e i committenti pubblici che possono essere disposti ad acquistare da loro, dall'altro, sono spesso deboli e non nascono spontaneamente». Nell'ambito di partenariati a più attori che perseguono l'interesse comune, come quelli per l'innovazione, vi è quindi l'esigenza di una figura professionale (v. *broker* per l'innovazione) volta a costruire o rafforzare i predetti legami. Come si cercherà di dimostrare nei casi studio, tali partenariati possono generare valore a livello urbano se prevedono forme di collaborazione con le comunità locali. A tal proposito, una dottrina³⁶⁹ riporta che per assicurare l'effettiva *partnership* e co-autorialità di processi sostenibili innescati in seno a partenariati allargati alle comunità locali di persone, imprese, società controllate, cooperative, società a responsabilità limitata, università, imprenditori sociali e innovatori locali, pubblici o privati, sono essenziali: i processi di sviluppo delle capacità, le infrastrutture fisiche (e.g. le case delle tecnologie emergenti³⁷⁰) e, infine, un'infrastruttura istituzionale. Quest'ultima comporta, in particolare, «la creazione di organismi di *governance* locale e la promozione di partenariati tra enti pubblici, organizzazioni della società civile, imprese e altre parti interessate»³⁷¹. Altra dottrina aggiunge che un contributo importante possa provenire dalla co-produzione di pubblici servizi, ossia da «un sistema in cui gli abitanti della città producono i propri servizi almeno in parte»³⁷². Evidentemente è possibile sposare detta dottrina se si considerano i *city inhabitants* come elemento chiave per ottenere l'erogazione di migliori servizi e rafforzare la coesione sociale³⁷³. Sembrerebbe poi vi sia pochissima dottrina³⁷⁴ interessata a rinvenire possibili addentellati normativi, nazionali ed eurounitarie.

La diffusione e realizzazione di partenariati a più attori che perseguono l'interesse comune è resa difficile da alcune criticità non trascurabili. Tra queste vi sono: la gestione della conoscenza disponibile all'interno della *partnership*;

³⁶⁹ C. Iaione, *Just Sustainable Innovation: shared systemic stewardship as governance impact of sustainable investment?*, in *Munus*, 2024, n. 1, 38 ss.

³⁷⁰ www.mimit.gov.it/it/impresa/competitivita-e-nuove-imprese/case-tecnologie-emergenti.

³⁷¹ C. Iaione, *Just Sustainable Innovation: shared systemic stewardship as governance impact of sustainable investment?*, in *Munus*, 2024, n. 1, 39-40.

³⁷² T. Brandsen e V. Pestoff, *Co-production, the third sector and the delivery of public services*, 8 *Public Management Review* (2006), 493-501.

³⁷³ Cfr. C. Hess e E. Ostrom. *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, Cambridge, The MIT Press, 2007.

³⁷⁴ La presente constatazione è contenuta in C. Iaione, *Urban sustainable development and innovation partnerships*, in 14 *Italian Journal of Public Law* (2022), assieme ad un invito a rinvenire possibili addentellati normativi. Nel prosieguo del presente capitolo, si coglierà tale invito muovendo dalle disposizioni normative attinenti all'attuazione dei più significativi interventi sociali previsti nelle Missioni 2, 5 e 6 del PNRR.

l'*expertise* dei soggetti coinvolti, intrecciata alla questione di quali soggetti dovrebbero essere coinvolti³⁷⁵; e, infine, il rischio che l'approccio *multi*-attoriale e *multi*-fattore sia utilizzato dai governi, nazionali e locali, per attribuire ad altri scelte elettoralmente difficili da compiere, specie in tema di transizione verde (rischio c.d. di *political outsourcing*)³⁷⁶. In merito alla eventuale carenza di *expertise* dei soggetti coinvolti possono aiutare processi di sviluppo delle capacità³⁷⁷, sebbene richiedano tempo, risorse e intenti comuni. Quanto, invece, alla gestione della conoscenza disponibile all'interno di una tale tipologia di partenariati si potrebbe ipotizzare l'applicazione di un metodo di *modelling* concettuale basato sui fatti, applicato e implementato in Olanda in contesti aziendali e para-istituzionali, che offre una società di consulenza: il metodo *Cognition enhanced Natural language Information Analysis Method* (CogNIAM). Il metodo CogNIAM³⁷⁸ riconosce quattro diverse dimensioni della conoscenza: dati (quali sono i fatti?); processo (come vengono generati/cancellati/modificati i fatti?); semantica (cosa significano i fatti?); regole (quali condizioni si applicano ai fatti?). Queste dimensioni si influenzano reciprocamente in modo significativo. Le regole limitano i dati, la semantica descrive i concetti e i termini utilizzati nei processi, ecc. La conoscenza viene quindi classificata utilizzando un ideale "triangolo della conoscenza". La conoscenza che può essere mappata sul triangolo della conoscenza è strutturalmente rilevante e può essere verbalizzata. Le conoscenze che non possono essere verbalizzate, ad esempio la "Monna Lisa", non sono incluse. Inoltre, la conoscenza deve essere strutturalmente rilevante. Non è strutturalmente rilevante, ad esempio, la motivazione (il perché?). È un'informazione importante, ma non è un valore aggiunto al modello. La conoscenza rimanente può essere mappata nel triangolo della conoscenza. Il triangolo della conoscenza è composto dai seguenti livelli:

³⁷⁵ «Se i gruppi della società civile coinvolti non sono rappresentativi o non possiedono le conoscenze e l'esperienza necessarie per cooperare attivamente con gli attori pubblici e privati, c'è il rischio che il loro ruolo all'interno di un processo di *public procurement* sia privo di significato o produca effetti distorsivi o negativi» (C. Cravero, *Rethinking the Role of Civil Society in Public Procurement*, in 14 *European Procurement & Public Private Law Review* (2019), 30).

³⁷⁶ Cfr. A. Reitzenstein, S. Schulz e F. Heilmann, *The story of coal in Germany: A model for just transition in Europe?*, in *Just Transitions. Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*, a cura di E. Morena, D. Krause e D. Stevis, London, Pluto Press, 2020, 167.

³⁷⁷ Un esempio è costituito dalle attività svolte dal Laboratorio di Città Corviale. Nato nel 2018 da una convenzione tra la Direzione per l'Inclusione Sociale della Regione Lazio e il Dipartimento di Architettura di Roma Tre, il Laboratorio di Città Corviale svolge attività di animazione territoriale e di *empowerment* della comunità locale. A titolo meramente esemplificativo, il Laboratorio di Città Corviale ha mappato le competenze del quartiere per potere facilitare le iniziative di economia sociale e solidale che si avvieranno nella fase successiva alle operazioni di cantiere.

³⁷⁸ Per saperne di più rispetto a quanto ivi riportato www.pna-group.com/en/over-pna/cogniam/.

a) Il “livello dei fatti”. La maggior parte della conoscenza consiste in fatti concreti. I fatti descrivono possibili stati attuali, passati o futuri. Nel CogNIAM un fatto è definito come «una proposizione considerata vera da una comunità rilevante»³⁷⁹. Un esempio semplice potrebbe essere: «la capitale d’Italia è Roma».

b) Il “livello specifico del dominio”. In questo livello si specificano le regole che governano i fatti del livello precedente. Per l’esempio precedente, una regola che governa il fatto potrebbe essere “un Paese ha esattamente una capitale”. Si tratta di una regola che garantisce che al livello dei fatti non si verifichino stati non veri o transizioni non consentite tra stati diversi.

c) Il “livello generico”, il quale contiene le regole che determinano le regole.

2. L’appalto pre-commerciale: un istituto partenariale vigente a più attori e fattori

«Le amministrazioni pubbliche possono offrire un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 [tra cui rientra la crescita intelligente, sostenibile e solidale], sfruttando il proprio potere di acquisto per appaltare beni e servizi a maggiore valenza “sociale” per favorire l’innovazione, rispettare l’ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici, riducendo il consumo energetico, aumentando l’occupazione, migliorando la salute pubblica e le condizioni sociali, e promuovendo l’uguaglianza e l’inclusione dei gruppi svantaggiati»³⁸⁰. Sembrerebbe quasi immutata la rotta tracciata più di dieci anni fa dalla Commissione europea. Molti di quegli obiettivi di lungo termine sono, infatti, stati ripresi all’interno e.g. del Reg. (UE) 2021/241³⁸¹ e del Reg. (UE) 2021/1060³⁸². Le conclusioni poc’anzi citate e a cui era giunta la Commissione si fondano su alcuni studi economici³⁸³ risalenti agli anni ’70. Questi hanno empiricamente evidenziato come per via della capacità di interazione tra domanda e offerta la domanda pubblica possa essere un incentivo più efficace ed efficiente rispetto ai sussidi pubblici nell’ambito delle politiche per l’innovazione. Alla luce di un «maggiore protagonismo dei pubblici poteri nella definizione delle politiche industriali e nella stessa programmazione dei fini e della direzione dei processi di sviluppo»³⁸⁴, oltreché di nuovi spazi riconosciuti di

³⁷⁹ I. Lemmens, J.P. Koster e S. Valera, *Achieving interoperability at semantic level*, in *On the Move to Meaningful Internet Systems: OTM 2015 Conferences: Confederated International Conferences: CoopIS, ODBASE, and C&TC 2015, Rhodes, Greece, October 26-30, 2015. Proceedings*, Dordrecht, Springer, 2015, 210.

³⁸⁰ Commissione europea, *Libro verde sulla “Modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti”*, Bruxelles, COM(2011) 15 definitivo, paragrafo 4.

³⁸¹ Cfr. art. 3 Reg. (UE) 2021/241.

³⁸² Cfr. art. 5 Reg. (UE) 2021/1060.

³⁸³ J. Edler e L. Georghiou, *Public Procurement and innovation. Resurrecting the demand side*, in *36 Research Policy* (2007), 949-950, 954-957; E. Von Hippel, *The dominant role of users in the scientific instrument innovation process*, in *5 Research Policy* (1976), 212-239.

³⁸⁴ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del*

discrezionalità amministrativa³⁸⁵, il soggetto pubblico può essere con ancor più convinzione un catalizzatore di innovazione a favore di terzi beneficiari, avvalendosi e.g. dell'appalto pre-commerciale di cui all'art. 135, co. 2, d.lgs. n. 36/2023.

L'appalto pre-commerciale (in inglese, *pre-commercial procurement*) «costituisce un contratto per acquisire sul mercato, da parte di una amministrazione pubblica, servizi in materia di ricerca e sviluppo (c.d. R&S) fondando il rapporto contrattuale su una cooperazione tra il soggetto pubblico e l'operatore economico»³⁸⁶. Sono ivi ravvisabili alcuni elementi caratteristici dei rapporti di partenariato onde per cui ritenere l'istituto in parola anch'esso un istituto partenariale, anche se atipico. Vi è l'allocatione di un rischio operativo in capo al privato e la condivisione dei rischi e dei benefici, la quale deve essere ponderata e non già annullata attraverso la c.d. restituzione del rischio al soggetto pubblico³⁸⁷. L'atipicità dell'appalto pre-commerciale è invece data dalla sua natura multi-attoriale e multi-fattore: l'amministrazione può, infatti, rivolgersi allo stesso tempo a più operatori economici all'esito della procedura a plurime fasi competitive³⁸⁸, per il cofinanziamento dell'attività di ricerca e sviluppo di cui necessita. Inoltre, quest'ultima può sfociare in una soluzione progettuale (un prodotto o un servizio) ad uno o più problemi di particolare rilevanza sociale o ambientale, che apporta un beneficio non necessariamente economico. I vantaggi degli operatori economici sono sostanzialmente: l'ottenimento del finanziamento dell'amministrazione aggiudicatrice per l'attività di ricerca e sviluppo svolta³⁸⁹, la conseguente condivisione del rischio d'impresa con il soggetto pubblico e l'assenza di esclusive sui risultati dell'attività in capo all'amministrazione. Per la pubblica amministrazione, invece, si annovera la possibilità di rivolgersi a più operatori economici e la facoltà di non procedere all'acquisto dei risultati della prestazione resa dagli operatori economici.

Su un piano sostanziale, proprio come nell'appalto di servizi di ricerca e

PNRR, in *Diritto Amministrativo*, 2022, n. 2, 444.

³⁸⁵ *Supra* 1.3.

³⁸⁶ A. Blasini, *Prime riflessioni in tema di appalto pre-commerciale*, in *federalismi.it*, 2016, n. 19, 6.

³⁸⁷ Quantomeno per non costituire un indebito aiuto di Stato in violazione della normativa eurounitaria in materia.

³⁸⁸ Comunicazione della Commissione del 14 dicembre 2007 (COM(2007)799) rubricata "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa".

³⁸⁹ Una dottrina vede nell'appalto pre-commerciale una sorta di «modalità di finanziamento della ricerca e dell'innovazione» (M. Delsignore, M. Ramajoli, *Gli appalti pubblici pre-commerciali*, in *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, a cura di L. Fiorentino e A. La Chimia, Bologna, il Mulino, 2021, 349).

sviluppo, l'oggetto di tale tipologia contrattuale è costituito dai soli servizi di ricerca di base, applicata e sperimentale destinati a generare un progresso scientifico nel campo delle scienze naturali o sociali³⁹⁰. Tuttavia, nell'appalto di servizi di ricerca e sviluppo, da un lato, i risultati appartengono esclusivamente alla stazione appaltante, per essere destinati all'esercizio della propria attività, dall'altro, la prestazione del servizio è interamente retribuita dalla stazione appaltante³⁹¹. Di contro, l'appalto pre-commerciale è in primo luogo radicato su di una esigenza che non può essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato. La pubblica amministrazione non agisce quindi da "committente pubblico", poiché essa finalizza l'eventuale³⁹² acquisto di beni e/o servizi ancora inesistenti sul mercato alla risoluzione di uno o più problemi³⁹³ di particolare rilevanza sociale o ambientale per i quali non esistano già sul mercato prodotti, servizi e tecnologie. Essa «"pone a bando" un problema, stabilisce un certo ammontare di risorse da investire e chiede agli operatori privati di partecipare al progetto, sopportandone *pro quota* costi e rischi»³⁹⁴. In secondo luogo, nell'appalto pre-commerciale la prestazione del servizio non è interamente retribuita dalla stazione appaltante, poiché alla retribuzione concorrono anche i proventi derivanti dallo sfruttamento delle private sui risultati conseguiti riconosciute al privato. In terzo luogo, la prestazione del servizio oggetto di appalto pre-commerciale è destinata al conseguimento di risultati non appartenenti in via esclusiva alla stazione appaltante, affinché li usi nell'esercizio della propria attività. È proprio in ragione di tali marcate differenze tra appalto pre-commerciale e contratti di servizi di ricerca e sviluppo che per i profili

³⁹⁰ Cfr. ANAC, Comunicato del Presidente, *Ambito oggettivo degli appalti pubblici pre-commerciali e disciplina di riferimento*, 9 marzo 2016, 1.

³⁹¹ Cfr. art. 135, co. 1, d.lgs. n. 36/2023; art. 14 Dir. (UE) 2014/24.

³⁹² A differenza del partenariato per l'innovazione, l'appalto pre-commerciale non comprende la fase di commercializzazione: «se l'amministrazione ha interesse ad acquistare il prodotto o il servizio sviluppato durante l'appalto pre-commerciale, essa può agire ricorrendo a una procedura di aggiudicazione ulteriore e distinta dall'appalto pre-commerciale» (S. Rossa, *Sviluppo sostenibile e appalti pubblici. Sul ruolo degli appalti innovativi come strumento di sostenibilità*, in CERIDAP, 2022, n. 4, 72).

³⁹³ In merito all'individuazione di detti problemi o "bisogni di innovazione", non sempre le pubbliche amministrazioni sono in grado *ex se* di provvedere alla loro individuazione. Si riportano quindi le norme salienti *ex art.* 19, co. 9, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, concernenti il ruolo dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID), il soggetto pubblico competente e di supporto, nella politica per l'incentivazione dei processi di innovazione nel settore pubblico. L'AgID, previa intesa tra il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, pubblica con cadenza almeno annuale una sollecitazione a manifestare interesse, rivolta alle amministrazioni pubbliche, diretta ad acquisire la segnalazione di problemi di particolare rilevanza sociale o ambientale che non trovano una risposta soddisfacente in prodotti, servizi e tecnologie già esistenti sul mercato (lett. a)); valuta le manifestazioni d'interesse pervenute in termini di rilevanza sociale, accessibilità, innovatività, scalabilità e attiva successivamente gli appalti precommerciali finalizzati all'individuazione della migliore soluzione (lett. d)).

³⁹⁴ A. Blasini, *Prime riflessioni in tema di appalto pre-commerciale*, in *federalismi.it*, 2016, n. 19, 9.

disciplinari di carattere procedurale si dovrà fare riferimento non già alla Dir. (UE) 2014/24³⁹⁵, bensì alla Comunicazione della Commissione europea del 14 dicembre 2007³⁹⁶. Ciò consente alle amministrazioni procedenti di articolare l'*iter* procedurale secondo le necessità del caso concreto, dovendo però rispettare i principi di settore (e.g. il rispetto della parità di trattamento tra tutti i partecipanti³⁹⁷).

La procedura dell'appalto pre-commerciale è scandita in plurime fasi competitive e a sviluppo progressivo. La selezione progressiva degli operatori economici dovrebbe «mantenere almeno due imprese partecipanti fino alla fase finale per garantire condizioni di concorrenza sul futuro mercato»³⁹⁸. In primo luogo, si ricorre alle consultazioni preliminari di mercato per verificare il fabbisogno pubblico che non può essere soddisfatto dal mercato allo stato dell'arte. All'esito negativo di tale verifica si provvede a sviluppare un progetto mirato e a sviluppare un prototipo, da produrre in pochi esemplari e testare in un contesto simile alla realtà e nel quale viene vagliata la sua funzionalità e il soddisfacimento o meno del fabbisogno iniziale.

Come è stato notato in dottrina, «l'innovazione non passa solo per le forme contrattuali in grado di favorire ricerca e sviluppo tecnologico nei diversi settori interessati ma, affinché il modello di partenariato sia completo e possa essere in grado di raggiungere risultati profittevoli, deve esser accompagnata da un'altra particolare componente, quella sociale»³⁹⁹. Entra così in gioco lo scenario in cui i destinatari dell'innovazione, ossia i cittadini, in forma singola o aggregata, possono (*rectius*: dovrebbero) essere coinvolti in quanto portatori di bisogni, ma anche di soluzioni⁴⁰⁰. Tale approccio, sempre più attenzionato dall'Unione

³⁹⁵ Cfr. Art. 14 Dir. (UE) 2014/24.

³⁹⁶ Comunicazione della Commissione del 14 dicembre 2007 (COM(2007)799) rubricata "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa". Come è stato evidenziato dalla dottrina, l'appalto pre-commerciale, introdotto da una semplice comunicazione a differenza degli altri appalti innovativi, disciplinati dalle Direttive del 2014 nn. 24 e 25, «non è stato oggetto né di modifica, né di integrazione nelle citate direttive», C. Pagliarin, *Il partenariato per l'innovazione. La pubblica amministrazione e l'iniziativa privata per l'innovazione*, in *Contratti pubblici e innovazione. Una strategia per far ripartire l'Europa*, a cura di C. Pagliarin, C. Perathoner e S. Laimer, Milano, Giuffrè, 2021, 173.

³⁹⁷ Ne consegue la necessità e l'obbligo in capo all'amministrazione procedente di trattare le informazioni fornite da uno degli offerenti in riservatezza e di comunicare i dati utili alla partecipazione alla gara.

³⁹⁸ Comunicazione della Commissione del 14 dicembre 2007 (COM(2007)799) rubricata "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa".

³⁹⁹ C. Iaione, *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, n. 6, 311.

⁴⁰⁰ Sul concetto di "social innovation" P. Tracey e N. Stott, *Social innovation: a window on alternative ways of organizing and innovating*, in 19 *Innovation* (2016), 51–60. (www.doi.org/10.1080/14479338.2016.1268924). In breve, essi classificano l'innovazione sociale

europea⁴⁰¹, comporta la corresponsabilizzazione dei destinatari delle misure di intervento sociale di modo che la partecipazione e la valorizzazione del contributo individuale siano funzionali al riconoscimento di prestazioni e benefici.

3. La descrizione degli indicatori (*target e milestones*) come prerequisito per partenariati multi-attoriali e multi-fattore. Il caso della bonifica dei siti orfani

Se rispetto alle comunità energetiche rinnovabili possono esservi i presupposti per l'adozione di partenariati multiattoriali, lo stesso potrebbe non dirsi in merito ad un programma di interventi che riguardano l'uso del suolo, per via di come esso è stato definito e implementato: la "Bonifica del suolo dei siti orfani". La "Bonifica del suolo dei siti orfani" si tratta di un investimento PNRR volto a tutelare l'ambiente e la salute, oltreché lo sviluppo del territorio. Occorre anzitutto muovere da alcune premesse di ordine concettuale. L'art. 2 d.m. 29 dicembre 2020, n. 269 del ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare definisce come "sito orfano":

a) il sito potenzialmente contaminato in cui non è stato avviato o si è concluso il procedimento di cui all'articolo 244 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero di cui all'articolo 8 del decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471, per il quale il responsabile dell'inquinamento non è individuabile o non provvede agli adempimenti previsti dal titolo V, parte quarta, del medesimo decreto legislativo, ovvero agli adempimenti previsti dal decreto ministeriale 1 marzo 2019, n. 46, e non provvede il proprietario del sito né altro soggetto interessato;

b) sito rispetto al quale i soggetti di cui agli articoli 242 e 245 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 [il responsabile dell'inquinamento, le pubbliche amministrazioni, la provincia, ecc.] dopo avere attivato le procedure previste dal titolo V, parte quarta, del medesimo decreto legislativo, non concludono le attività e gli interventi.

La *species* di sito c.d. "orfano" appartiene al *genus* di "sito potenzialmente contaminato" ex art. 240, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 152/2006⁴⁰², di competenza delle

in tre categorie: "*social entrepreneurship*" (ad esempio, creazione di un'impresa), "*social intrapreneurship*" (ad esempio, affrontare un problema sociale dall'interno di un'organizzazione) e "*social extrapreneurship*" (ad esempio, mescolanza di persone, idee e risorse che affrontano sfide sociali).

⁴⁰¹ *Supra* 1.4. e Comunicazione della Commissione europea COM(2013)83.

⁴⁰² L'art. 240, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 152/2006 recita: «sito potenzialmente contaminato: un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione sulla base delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)».

Regioni, le quali possono delegare le attività amministrative correlate ai comuni. Sette mesi prima circa che fosse approvato il PNRR dal Consiglio dell'Unione europea, il governo italiano ha destinato € 105.589.294,00⁴⁰³ per la bonifica di 75 siti orfani, individuati sulla base di accordi sottoscritti tra ministero e regioni, nell'ambito di un programma di finanziamento la cui operatività cessa nel 2024. Successivamente, nell'ambito del PNRR e per la medesima categoria di siti sono state previste risorse aggiuntive per un valore pari a 500 mln di euro, che la Commissione erogherà⁴⁰⁴ se sarà conseguito il *target* M2C4-25 | 3.4 entro il primo trimestre del 2026, indipendentemente dal costo effettivo degli interventi di riqualificazione. Si è quindi dapprima definito e adottato nell'agosto 2022 il quadro giuridico per l'identificazione e la bonifica dei siti orfani (d.m. 12 ottobre 2022, n. 239⁴⁰⁵), conseguendo così la relativa *milestone* M2C4-24 | 3.4. Merita, invece, particolare attenzione la descrizione del *target* "Remediation of "orphan-sites soil" (M2C4-25 | 3.4.): «riqualificare [*to revitalise*] almeno il 70% della superficie dei siti orfani per ridurre il consumo di suolo e migliorare la rigenerazione urbana»⁴⁰⁶. Riqualificare la superficie dei siti orfani significa effettuare gli interventi individuati dalle regioni e province autonome in base ad una priorità relativa al rischio ambientale e sanitario connesso, sulle matrici ambientali – quali suolo e acque sotterranee se funzionali al riutilizzo del sito⁴⁰⁷. Rispetto invece, al computo del 70% della superficie dei siti orfani, in virtù della descrizione del *target* M2C4-25 | 3.4 cristallizzata nella *Council Implementing Decision* tra Italia e Consiglio dell'Unione europea, la Commissione può valutare il conseguimento del *target* rispetto alla somma di tutte le superfici dei 152 siti orfani ammessi al finanziamento⁴⁰⁸ e distribuiti su tutto il territorio nazionale per una superficie complessiva pari a 810 ettari. Se approfondiamo l'estensione dei 152 siti orfani ammessi al finanziamento, scopriamo che soltanto dieci siti hanno dimensione superiore ad undici ettari; ne consegue il fatto che in questi dieci siti orfani è contenuta all'incirca il 67% della superficie totale da riqualificare. Posto

⁴⁰³ www.bonifichesiticontaminati.mite.gov.it/amianto-e-siti-orfani/siti-orfani/.

⁴⁰⁴ Le risorse economiche per l'avvio delle attività sono quindi anticipate dallo Stato italiano (cfr. d.m. MASE 4 agosto 2022).

⁴⁰⁵ www.mase.gov.it/sites/default/files/styles/media_home_559/public/archivio/allegati/PNRR/decreto_n._301_del_04.08.2022.pdf.

⁴⁰⁶ *Annex to the Council Implementing Decision Amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy (2024)*, 262 (www.op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0e7539e-8d32-11ee-8aa6-01aa75ed71a1/language-en).

⁴⁰⁷ Art. 4, co. 3, d.m. MASE 4 agosto 2022; tale articolo lascia intendere che gli interventi «coerenti con il *target* di riqualificazione del suolo dei siti orfani» sulla matrice acqua sotterranea non siano perentori per il raggiungimento del *target* della riqualificazione del 70% della somma delle superfici dei siti orfani.

⁴⁰⁸ Allegato 2 al d.m. 4 agosto 2022 del ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (www.mase.gov.it/sites/default/files/styles/media_home_559/public/archivio/allegati/PNRR/decreto_n._301_del_04.08.2022.pdf).

che non esiste una categoria *ad hoc* per questi siti e che per quattro di essi⁴⁰⁹ non è ancora stato sottoscritto l'accordo per l'avvio delle attività fra ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, soggetti attuatori (le regioni o le province autonome) e i soggetti attuatori esterni (i comuni o altri soggetti pubblici, come, ad esempio, Invitalia S.p.A.), non è formalmente prevista una particolare attenzione amministrativa verso questi dieci siti orfani⁴¹⁰. Inoltre, non vi sono vincoli temporali o di merito sulla riqualificazione del restante 30% della somma della superficie dei siti orfani ammessi al finanziamento. Tale mancanza potrebbe inficiare sulla qualità e sull'impatto dei progetti di rigenerazione urbana sull'uso di quel suolo e rispetto ai quali si potrebbero applicare formule partenariali multiattoriali e multifattore.

Tra le società *in house* statali che sostengono la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerano l'attuazione degli investimenti pubblici emerge l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia S.p.A.). L'agenzia in parola è la società *in house* statale⁴¹¹ con cui le amministrazioni centrali dello Stato già da tempo possono stipulare⁴¹² convenzioni per investire o finanziare progetti nelle aree sottoutilizzate del Paese con fondi sia nazionali che europei. Per circa un terzo delle componenti del PNRR⁴¹³ e per un totale di circa 40 miliardi di euro dei fondi PNRR disponibili⁴¹⁴, Invitalia S.p.A. è il soggetto di riferimento. L'agenzia in esame ha sottoscritto una convenzione⁴¹⁵ con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, valida fino al 31 dicembre 2026. In base a questa convenzione Invitalia S.p.A. «può svolgere attività di centralizzazione delle committenze [...] o di committenza ausiliarie [...] nella definizione delle procedure di gara idonee alla più celere realizzazione [delle opere]; [contribuire alla] definizione delle misure agevolative a favore delle imprese – in particolare di quelle previste dal PNRR e dal PNC – al fine di rafforzare la competitività del sistema produttivo; svolgere tutte le attività

⁴⁰⁹ La Regione Sicilia, per il sito orfano di «SIN di Gela Aree “Biviere di Gela”»; La Regione Lombardia, per i siti orfani di «Lombarda Petroli» e «Aree ex SNIA»; La Regione Veneto, per il sito orfano di «Area Forte Marghera-Mestre» (fonte MASE).

⁴¹⁰ Nell'intervista svoltasi il 7 maggio 2024 presso gli uffici del MASE, il Capo Unità di missione PNRR non ci ha riferito che tipo di controlli verranno effettuati su quei dieci siti la somma dei quali rappresenta il 67% della superficie da riqualificare per il conseguimento del target M2C4-25 | 3.4.

⁴¹¹ *Invitalia S.p.A.* è detenuta al 100% del suo azionariato dal Ministero dell'economia e delle finanze (www.invitalia.it/chi-siamo/agenzia).

⁴¹² Art. 55-*bis*, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27.

⁴¹³ www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/306/601/INVITALIA.pdf.

⁴¹⁴ I dati sono stati raccolti da un'intervista all'Ad di INVITALIA rilasciata ad ottobre 2023, presso la festa del quotidiano *il Foglio* (www.youtube.com/watch?v=dvmaASjTKN4).

⁴¹⁵ www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-allegati/2022/operazione-trasparenza/ConvenzioneConAllegati.pdf.

di supporto per la pianificazione e la gestione dell'intero ciclo di realizzazione degli Interventi [previsti dai piani], anche ai fini del rispetto dei tempi, delle regole e delle procedure previsti dalla normativa vigente; [svolgere] altre iniziative di supporto e assistenza finalizzate all'efficace, tempestiva e corretta progettazione ed esecuzione degli interventi del PNRR e del PNC, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo»⁴¹⁶. In sintesi, Invitalia S.p.A. può essere coinvolta nell'attuazione del PNRR in qualità di: soggetto attuatore delle politiche industriali; soggetto che assiste le amministrazioni pubbliche nella programmazione e gestione dei programmi comunitari; stazione appaltante e centrale di committenza per gli investimenti pubblici.

Quando Invitalia S.p.A. agisce in qualità di soggetto attuatore di investimenti di grandi dimensioni (di regola 20 mln di euro) nel settore industriale, agro-industriale, turistico e di tutela ambientale (come nel caso della bonifica dei siti orfani), essa funge da catalizzatore attraverso lo strumento del c.d. Contratto di Sviluppo⁴¹⁷. L'oggetto di questo tipo di contratto può essere uno o più programmi di sviluppo industriale per la tutela ambientale oppure di attività turistiche. Il decreto ministeriale 14 settembre 2023 del Ministero delle imprese e del Made in Italy⁴¹⁸ ha da ultimo reso possibile l'utilizzo di questo strumento contrattuale anche per iniziative finalizzate ad introdurre elementi di circolarità nei processi produttivi, produrre energia rinnovabile per l'autoconsumo, efficientare gli immobili, oltreché i processi produttivi. Per la realizzazione del programma di sviluppo o dell'iniziativa oggetto di un contratto di sviluppo possono essere coinvolte non più di cinque imprese tra soggetti proponenti e soggetti aderenti, e tra i partecipanti ai contratti di rete. L'impresa o le imprese proponenti o aderenti al contratto per la realizzazione dei programmi di sviluppo possono essere italiane o straniere, oltreché di qualsiasi dimensione. L'incentivo a proporre e/o aderire ad un contratto di sviluppo risiede nelle agevolazioni concesse al soggetto proponente e alle imprese aderenti. Tali agevolazioni⁴¹⁹, oltre a potersi combinare tra loro, consistono in forme di finanziamento agevolato, nei limiti del 75% delle spese ammissibili, oppure in forme di contributo in conto interessi, in conto impianti o diretto alla spesa.

⁴¹⁶ Art. 3, 1, lett. A1, A2, B, C, della Convenzione sottoscritta tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Invitalia S.p.A. (www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-allegati/2022/operazione-trasparenza/ConvenzioneConAllegati.pdf).

⁴¹⁷ In materia di Contratti di Sviluppo si veda R. Carrieri, *Invitalia: sostegno ai programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni*, in *Pratica fiscale e professionale*, 2024, n. 5.

⁴¹⁸ www.mimit.gov.it/images/stories/normativa/DM_14_settembre_2023_CDS.pdf.

⁴¹⁹ «L'entità delle agevolazioni è determinata sulla base della tipologia di progetto, dalla localizzazione dell'iniziativa e dalla dimensione d'impresa, fermo restando che l'ammontare e la forma dei contributi concedibili vengono definiti nell'ambito della fase di negoziazione» (R. Carrieri, *Invitalia: sostegno ai programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni*, in *Pratica fiscale e professionale*, 2024, n. 5, 48).

L'amministrazione pubblica che sceglie⁴²⁰ Invitalia S.p.A. per essere supportata nella programmazione e gestione dei fondi PNRR è tenuta ad inviare una richiesta di assistenza all'Ispettorato generale per il PNRR, istituito presso il Dipartimento della Ragioneria dello Stato del Ministero dell'Economia e delle finanze, assieme a tutte le eventuali e ulteriori azioni di ausilio operativo di cui già usufruiscono a carico dei rispettivi bilanci. Si ritiene in dottrina⁴²¹ che l'Ispettorato generale per il PNRR possa esercitare un'attività istruttoria penetrante, dunque non già limitata alla fondatezza delle richieste di assistenza, ma anche al merito della scelta del tipo di supporto e della società scelta a cui chiedere sostegno. L'art. 6.3 della convenzione stipulata tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Invitalia S.p.A. prevede che quest'ultima, prima di fornire l'assistenza, debba svolgere un'analisi di fattibilità dell'intervento richiesto e trasmetterne l'esito al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. In caso di esito positivo di siffatta analisi, Invitalia fornisce all'amministrazione richiedente il suo ausilio tecnico-amministrativo. Così facendo, si dovrebbero condividere conoscenze tecniche e trasmettere *expertise* per favorire una maggiore capacità amministrativa⁴²².

4. Investimenti per l'innovazione sostenibile e un possibile partenariato a più attori e fattori: il Parco agrisolare

L'investimento PNRR denominato "Parco agrisolare" (M2C1 | 2.2) mira a minimizzare il consumo energetico delle attività agroalimentari, migliorandone la produttività e sostenendone la crescita. L'amministrazione centrale titolare della misura in parola è il ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il quale ha individuato come soggetto attuatore il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) con cui ha stipulato un accordo che definisce i criteri e le modalità di gestione della misura. Su un piano amministrativo, il "Parco agrisolare" consiste nell'assegnazione di contributi in conto capitale in favore di: imprenditori agricoli; imprese agroindustriali; le cooperative agricole che svolgono attività di cui all'art. 2135 cod. civ.; le cooperative o loro consorzi di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 228/2001; altri soggetti indicati come soggetti beneficiari, tra cui associazioni temporanee di imprese (A.T.I.), raggruppamenti temporanei di impresa (R.T.I), reti d'impresa, comunità energetiche rinnovabili (CER)⁴²³.

⁴²⁰ Si rammenta che «Invitalia non opera in virtù di riserve di legge, ma è scelta di volta in volta dalle amministrazioni sulla base delle specifiche competenze e dei fabbisogni richiesti» (Invitalia per il Piano nazionale di ripresa e resilienza (*NextgenerationItalia*), 10), (www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/306/601/INVITALIA.pdf).

⁴²¹ G. Mocavini, *L'assistenza delle società a partecipazione pubblica nell'attuazione del PNRR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, n. 6, 738.

⁴²² A. Averardi, *PNRR, investimenti e partecipate pubbliche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, n. 3, 303.

⁴²³ Art. 4, co. 1, d.m. MASAF 19 aprile 2023.

Tali contributi sono assegnati al termine di una procedura a sportello⁴²⁴, per essere poi destinati a sostenere, per la metà o per la gran parte, «l’acquisto e posa in opera di pannelli fotovoltaici sui tetti di fabbricati strumentali all’attività delle imprese beneficiarie»⁴²⁵, in funzione della potenza dell’impianto fotovoltaico che si intende installare e del tipo di impresa che intende fare domanda. Da un’intervista realizzata⁴²⁶ alla Responsabile dell’Ufficio Gestione e Controllo dell’Unità di Missione PNRR presso il ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, è emerso non solo che il rifinanziamento della misura in parola, avvenuto in occasione della riprogrammazione del PNRR del dicembre 2023, consentirà di triplicare il *target* finale in termini di potenza da installare a giugno 2026, da 375 MW a 1.383 MW, ma anche che «l’andamento delle istruttorie in capo al GSE ci ha consentito di anticipare di sei mesi – da dicembre 2024 a giugno 2024 – il *target* intermedio di selezione dei beneficiari per il 100% del precedente totale (1,5 miliardi)». Dalla medesima intervista è emerso, inoltre, un’interessante novità del secondo bando della misura PNRR “Parco agrisolare”, che potrebbe persino stimolare “dal basso” la creazione di nuove cc.dd. Configurazioni di Autoconsumo per la Condivisione dell’Energia Rinnovabile (CACER)⁴²⁷. Il primo bando per l’assegnazione dei contributi escludeva l’ammissibilità ai contributi delle spese sostenute dai beneficiari misti per l’installazione di impianti fotovoltaici sui tetti dei fabbricati agricoli dalla capacità energetica superiore al fabbisogno energetico del singolo beneficiario, in ossequio agli orientamenti europei sugli aiuti di Stato nel settore agricolo. A seguito di un lavoro congiunto delle direzioni generali competenti della Commissione europea e dell’Unità di Missione PNRR del ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, nel 2023, in occasione del secondo bando indetto per l’assegnazione dei contributi previsti per la misura in parola, il predetto limite del c.d. autoconsumo è rimasto, ma sono state altresì qualificate come ammissibili anche le spese sostenute dai beneficiari per l’installazione di impianti fotovoltaici sui tetti dei fabbricati agricoli per l’autoconsumo c.d. condiviso⁴²⁸. Come rileva l’autorevole intervistata, il concetto dell’autoconsumo è di utilità ai fini di una

⁴²⁴ Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, Allegato A, “Regolamento operativo”, del Secondo avviso recante le modalità di presentazione delle domande di accesso alla realizzazione di impianti fotovoltaici da installare su edifici a uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale, da finanziare nell’ambito del PNRR, Missione 2, Componente 1, Investimento 2.2 “Parco Agrisolare”, 7-8 (www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20040).

⁴²⁵ Allegato A, “Regolamento operativo”, *op. cit.*, 4.

⁴²⁶ L’intervista è stata rilasciata allo scrivente il 3 maggio 2024 in presenza presso gli uffici del ministero dell’Ambiente, della Sovranità alimentare e delle Foreste, dalla Dott.ssa Ing. Luna Kappler.

⁴²⁷ Si veda in merito alle *species* di CACER www.energia.regione.emilia-romagna.it/comunita-energetiche/autoconsumo-diffuso.

⁴²⁸ Il concetto di autoconsumo condiviso lo si ritrova altresì nelle direttive RED più recenti; esso rinvia in tale contesto all’installazione di impianti fotovoltaici per una potenza «pari alla somma dei consumi energetici degli aggregati» (L. Kappler).

maggior efficacia degli effetti attesi dalla misura, poiché si ritaglia all'ipotesi di una disomogenea disponibilità di tetti fra i soggetti interessati specialmente nel Mezzogiorno.

5. ... Promozione rinnovabili per le comunità energetiche

Nell'ambito della Missione 2 del PNRR vi sono diversi interventi atti a promuovere la produzione e diffusione delle energie rinnovabili. Tra questi vi sono agevolazioni volte a favorire la costituzione di comunità energetiche. Occorre preliminarmente analizzare lo schema della "comunità energetica rinnovabile" (CER) e il suo intrinseco valore non soltanto ambientale. A partire dal 2018, l'attenzione del legislatore europeo prima⁴²⁹, e quella del legislatore nazionale poi⁴³⁰, si è posata sulle possibili Configurazioni⁴³¹ di Autoconsumo per la Condivisione dell'Energia Rinnovabile (CACER)⁴³², tra cui quella rappresentata dalla comunità energetica rinnovabile, la quale trova negli artt. 3, 9, 41 e 43 Cost. il suo addentellato costituzionale⁴³³. Ai sensi dell'art. 31, co. 1, d.lgs. n. 199/2021⁴³⁴, la comunità energetica rinnovabile è un soggetto di diritto privato autonomo il cui obiettivo principale è quello di fornire benefici ambientali (e.g. la produzione e fruizione di energia da fonti energetiche rinnovabili (FER), in luogo dell'energia proveniente da fonti fossili), economici (e.g. contributi economici, detrazioni fiscali, ecc.) o sociali (e.g. la promozione di forme di cittadinanza attiva, il contrasto alla povertà energetica⁴³⁵, l'erogazione di servizi

⁴²⁹ Direttiva 2018/2001/UE (direttiva c.d. RED II).

⁴³⁰ Si veda il D.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (decreto c.d. *Milleproroghe*), con cui si è avviata la fase di sperimentazione delle CER nell'ordinamento italiano.

⁴³¹ La Direttiva UE n. 2018/2021 definisce le "configurazioni" all'art. 2, nn. 14 e 15.

⁴³² Le presenti configurazioni consentono di perseguire il percorso europeo di "democraticizzazione" del sistema energetico, il quale è ragionevole presumere che assumerà forme decentralizzate per sostenere, *inter alia*, l'indipendenza energetica nazionale ed europea. Il termine "democraticizzazione" del sistema energetico è stato utilizzato in riferimento all'energia condivisa e consumata da M. Meli, *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy sharing*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, n. 3, 633.

⁴³³ In virtù della sua composizione e dei suoi obiettivi di cui all'art. 31, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 199/2021, la comunità energetica rinnovabile costituisce, infatti, una formazione sociale (art. 3 Cost.) che tutela l'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9 Cost.) e che svolge una attività di iniziativa economica che non si svolge in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41 Cost.). Infine, vi è anche la copertura offerta dall'art. 43 Cost., il quale prevede che «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

⁴³⁴ Il d.lgs. n. 199/2021 recepisce totalmente la direttiva 2018/2001/UE (direttiva c.d. RED II).

⁴³⁵ Situazioni definite di povertà o vulnerabilità energetica ricorrono quando «un individuo o una famiglia non sono in grado di permettersi un paniere minimo di beni e servizi energetici, o sono in grado di permetterselo solo a costo di sacrificare una quota socialmente

sociali⁴³⁶) a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità. La partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a: tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili; le imprese – la cui partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale – ; le associazioni con personalità giuridica di diritto privato; enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali; gli enti di ricerca e formazione; gli enti religiosi (e.g. parrocchie); quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali che contestualmente rientrano in un apposito elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e siano situate nel territorio degli stessi comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di energia rinnovabile prodotta da impianti che risultano nella disponibilità e sotto il controllo della comunità (comma 2). Le comunità energetiche rinnovabili differiscono significativamente sia dal c.d. autoconsumatore di energia rinnovabile sia dai gruppi di autoconsumatori. La comunità energetica rinnovabile è infatti, un soggetto giuridico, distinto e autonomo rispetto ai soggetti che la compongono e possiede capacità giuridica e di agire proprie; l'autoconsumatore di energia rinnovabile e i gruppi di autoconsumatori, invece, «sono clienti finali che, generalmente operando in spazi delimitati di propria pertinenza, possono produrre energia rinnovabile per il proprio consumo e possono immagazzinare e vendere l'energia autoprodotta non solo a nuclei familiari, ma anche a soggetti diversi dai nuclei familiari, purché le attività di produzione, immagazzinamento e vendita dell'energia da fonti rinnovabili non siano le attività commerciali o professionali principali»⁴³⁷.

Rispetto alla prima definizione di “comunità di energia rinnovabile” riscontrabile all'art. 2(2) n. 16, lett. b)⁴³⁸, l'art. 31, co. 1, d.lgs. n. 199/2021 prevede la possibilità che le CER siano composte da un numero di soggetti più ampio e variegato. L'art. 31, co. 1, d.lgs. n. 199/2021 può essere quell'aggancio normativo che ci consente di studiare e sperimentare partenariati di nuova generazione e multiattoriali per la costituzione e il funzionamento delle CER. I partenariati cui ci si è riferito poc'anzi sono stati oggetto di analisi da parte della dottrina e possono coinvolgere sino a cinque attori⁴³⁹: il civico (innovatori sociali e cittadini

inaccettabile del reddito, o una percentuale delle spese mensili» (Ministero per lo Sviluppo economico (MISE), *Piano Nazionale integrato per l'energia e il clima*, 2019, 97).

⁴³⁶ Si pensi, ad esempio, alla CER di Melpignano che ha installato con i benefici economici ottenuti delle casette dell'acqua per la sua comunità.

⁴³⁷ V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per regioni ed enti locali?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2023, n. 1, 278.

⁴³⁸ L'articolo recita: «comunità di energia rinnovabile: soggetto giuridico i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali».

⁴³⁹ In merito alla *governance* locale e urbana a quintupla elica si veda C. Iaione, *Città, Scienza e innovazione. Il diritto alla scienza per la città come pietra angolare di una nuova*

attivi), il sociale (organizzazioni del terzo settore), il cognitivo (istituzioni culturali, scuole e università), il pubblico (istituzioni pubbliche) e il privato (imprese e industrie). La definizione e l'implementazione di tale genia di partenariati – ancora poco diffusi e conosciuti nell'ordinamento italiano⁴⁴⁰ – nell'ambito dello schema delle comunità energetiche rinnovabili potrebbe essere l'occasione per attuare a livello locale il principio costituzionale e generale della collaborazione civica, sintetizzato tanto dalla dottrina⁴⁴¹ quanto dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁴² a partire dall'art. 4, co. 2, Cost. Tuttavia, definire e governare i partenariati di nuova generazione rappresenta un'operazione complessa. In primo luogo, vi è da definire la *governance* interna tra i soggetti partecipanti alla CER per l'espletamento delle fasi principali⁴⁴³ antecedenti la costituzione. A tal fine può aiutare l'adozione di un protocollo metodologico, applicato più di una volta a livello locale⁴⁴⁴. Il protocollo in parola è scandito in alcune fasi fondamentali: «1. la costituzione di un'unità di collaborazione civica composta da esperti nelle diverse aree di competenza, in grado di interagire con la pubblica amministrazione e di fornire supporto e accompagnamento al processo; 2. mappatura e semina dell'innovazione sociale, della collaborazione civica e dell'economia collaborativa, attraverso strumenti di coinvolgimento e lettura del territorio; 3. costruzione di percorsi di *co-design*, in cui i soggetti o i progetti emersi attraverso la fase di mappatura/semina vengono coltivati e aiutati a creare sinergie tra loro e con la città; 4. nella fase di prototipazione si elaboreranno i dispositivi di *governance* collaborativa e policentrica più adatti al contesto specifico; 5. monitoraggio e valutazione degli strumenti di *governance* prototipati, anche attraverso forme di consultazione pubblica»⁴⁴⁵. Il protocollo metodologico della “co-città” può essere utile a rafforzare l'«elemento della località, individuato dalla teoria economico-manageriale come *conditio* operativa

governance urbana orientata allo sviluppo sostenibile e alla responsabilità intergenerazionale, in *Mumus*, 2021, n. 3, 506-508; C. Iaione e E. De Nictolis, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, a cura di F. Montanari e L. Mizzau, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini, 2016, 75 ss.

⁴⁴⁰ Si riporta il punto di vista del dott. Fabrizio Penna, Capo Unità di Missione PNRR presso il MASE, intervistato in presenza presso gli uffici del ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica il 7 maggio 2024.

⁴⁴¹ Cfr. C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in *L'età della condivisione*, a cura di G. Arena e C. Iaione, Roma, Carocci, 2015, 35; C. Iaione, *Città e beni comuni*, in *L'Italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena e C. Iaione, Roma, Carocci, 2012, 141.

⁴⁴² Sent. Corte cost. n. 89/1970.

⁴⁴³ K. Eroe, *Le comunità energetiche rinnovabili (e solidali)*, in *Impresa Sociale*, 2023, n. 1, 139.

⁴⁴⁴ www.co-roma.it ; www.co-bologna.it ; www.co-battipaglia.it ; www.co-mantova.it.

⁴⁴⁵ www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/luiss-labgov-trasformiamo-le-citta-in-co-citta/.

per l'esistenza della Comunità»⁴⁴⁶. Tuttavia, esso può non essere sufficiente a ridurre significativamente il rischio che la CER non persegua e consegua benefici per la comunità cui si riferisce⁴⁴⁷, allorché venga deciso al suo interno di detenere uno o più impianti forniti da un unico produttore esterno specializzato e/o da esso mantenuti, ammodernati (c.d. *revamping*) o potenziati⁴⁴⁸. Una tale decisione, che può essere facilmente motivata dalla carenza di risorse e di competenze dei membri della comunità, porterebbe difatti la CER a perseguire di fatto il lucro soggettivo del produttore esterno che le ha fornito, oltreché l'impianto, le proprie competenze tecniche, il proprio *know-how* e i propri mezzi contro la corresponsione di parte dei proventi che la CER ottiene, sottoforma quand'anche di incentivi⁴⁴⁹. Al fine di ridurre tale rischio, che potrebbe ostacolare la diffusione di modelli collaborativi più inclusivi, il d.m. MASE 7 dicembre 2023, n. 414 (c.d. decreto CER), ha previsto principalmente, da un lato, «un contributo a fondo perduto fino al 40% dei costi ammissibili, finanziato dal PNRR e rivolto alle comunità i cui impianti sono realizzati nei comuni sotto i cinquemila abitanti che supporterà lo sviluppo di due *gigawatt* complessivi, e una tariffa incentivante sull'energia rinnovabile prodotta e condivisa per tutto il territorio nazionale»; dall'altro, un limite per la distribuzione dell'incentivo alle imprese⁴⁵⁰. Inoltre, rispetto alla normativa sperimentale introdotta con il decreto *Milleproroghe* del 2019, per accedere agli incentivi previsti per le CER, gli impianti di produzione da fonte rinnovabile devono essere detenuti dalla CER stessa ed avere potenza non superiore a 1 MW⁴⁵¹.

Vi è poi la questione della scelta del modello giuridico con cui una CER si costituisce e opera come soggetto giuridico autonomo. A tal proposito, la scelta

⁴⁴⁶ A. Davola, *La governance delle comunità energetiche tra finalità mutualistiche, democraticità e sostenibilità economica. Un'analisi empirica*, in *Diritto e Società*, 2022, n. 4, 899.

⁴⁴⁷ L'art. 31, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 199/2021 si riferisce alla fornitura di benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, come l'obiettivo *principale*, e non già unico, perseguito dalla comunità energetica rinnovabile. Pertanto, la delibera ARERA n. 318/2020 annovera la società *benefit* come uno tra i possibili modelli giuridici in cui una comunità energetica rinnovabile può costituirsi.

⁴⁴⁸ Si veda, ad esempio, la formula “*Smart Solar Communities*” adottata in Spagna dalla società ESCo *Iberdrola* (www.iberdrola.es/en/business/smart-solar/solar-communities).

⁴⁴⁹ Sul punto A. Persico, *La partecipazione nelle comunità di energia rinnovabile, in federalismi.it*, 2024, n. 5, 160.

⁴⁵⁰ Art. 3, co. 2, lett. g), d.m. MASE 7 dicembre 2023, n. 414 (c.d. decreto CER); Gestore Servizi Energetici, *Allegato 1. Decreto CACER e TIAD – Regole operative per l'accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso e al contributo PNRR*, 2024, 39 (www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/AUTOCONSUMO/Gruppi%20di%20autoconsumatori%20e%20comunita%20di%20energia%20rinnovabile/Regole%20e%20procedure/ALLEGATO%201%20Regole%20Operative%20CACER.pdf).

⁴⁵¹

<https://www.mase.gov.it/sites/default/files/Le%20Comunita%20Energetiche%20Rinnovabili%20-%20FAQ.pdf>.

deve convergere su di uno dei modelli giuridici indicati dall’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA)⁴⁵². Ognuno dei veicoli giuridici indicati dall’ARERA ha un suo specifico *iter* e plurimi profili da valutare *case-by-case* che richiedono la competenza di diverse figure professionali (e.g. commercialisti e/o notai). Queste ultime potrebbero essere trovate più agilmente in accordi partenariali cheentino sulle sinergie e risorse provenienti non solo dal settore pubblico e privato, ma anche e.g. dal Terzo settore e dai cittadini, in forma singola o aggregata. Circa gli aspetti da considerare nel momento della scelta del veicolo giuridico della CER, una dottrina⁴⁵³ suggerisce di guardare ad un interessante schema consolidato negli Stati Uniti, la *non-profit utility*” (NPU), affinché la CER sia efficiente e non persegua esclusivamente il profitto. Si rileva invero, che «in una NPU i ricavi tariffari vengono anzitutto utilizzati per coprire i costi operativi e i costi del capitale di debito (cioè il pagamento degli interessi sui finanziamenti agli investimenti per lo sviluppo della rete o del servizio). L’utile netto d’impresa, invece, non viene destinato alla distribuzione di dividendi se non sottoforma di sconto sulle tariffe praticate ai cittadini. In via di principio, infatti, l’utile viene reinvestito per garantire il potenziamento dell’infrastruttura, il suo ammodernamento e quindi la sua efficienza».

Ma perché fondare la costituzione e il buon funzionamento delle comunità energetiche rinnovabili su partenariati di nuova generazione? In base ad uno studio pubblicato dal Servizio Studi – Dipartimento Ambiente della Camera dei deputati⁴⁵⁴, è possibile affermare che l’adozione di modelli collaborativi concepiti in partenariati multiattoriali, a supporto della costituzione e del buon funzionamento della CER rispetto agli obiettivi previsti dal d.lgs. n. 199/2021, possa aumentare l’impatto sociale delle CER. Occorre difatti considerare che le

⁴⁵² La delibera ARERA n. 318 del 2020 prevede che «a mero titolo di esempio e per le attività consentite alle comunità energetiche rinnovabili dal d.l. 162/2019, in questa fase di prima attuazione della direttiva 2018/2001 la forma giuridica prescelta potrebbe essere quella degli enti del terzo settore, così come definiti dall’articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e quindi «le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale 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, ed iscritti nel registro unico nazionale del terzo settore di cui all’articolo 22 del medesimo decreto legislativo». Secondo la delibera altre forme giuridiche prescelte, oltre agli enti del Terzo settore, potrebbero essere quella delle «cooperative a mutualità prevalente o cooperative non a mutualità prevalente, cooperative benefit, consorzi, partenariati, organizzazioni senza scopo di lucro, purché tali entità rispettino i requisiti di cui al decreto legge 162/19 e alla direttiva 2018/2001».

⁴⁵³ C. Iaione e E. De Nictolis, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d’interessi*, in *Diritto e Società*, 2022, n. 4, 635.

⁴⁵⁴ Servizio Studi – Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, 2022, n. 32, 107.

comunità energetiche rinnovabili sono delle formazioni sociali da cui potere trarre non solo benefici ambientali, ma anche stimoli per lo sviluppo territoriale e per la rigenerazione urbana⁴⁵⁵. Vi sono a tal proposito alcune esperienze significative precedenti all'approvazione del PNRR. Ad esempio, a partire dal 2020, il comune di Gagliano Aterno (AQ) si è reso soggetto promotore di una comunità energetica rinnovabile costituitasi nel 2024. La CER di Gagliano Aterno sta invertendo, seppur in maniera circostanziata e dilatata nel tempo, gli elevati tassi di decremento demografico e di invecchiamento della cittadinanza⁴⁵⁶. Si pensi poi agli esempi virtuosi di CER cc.dd. solidali (CERS), ossia «realtà dedicate ai soggetti e ai territori più in difficoltà: famiglie, imprese, scuole, periferie, piccoli comuni, territori rurali. Convinzione degli appartenenti a questa rete è, infatti, quella che la produzione, la condivisione e il consumo di energia da fonti rinnovabili in forme comunitarie, possano non solo essere occasione di innovazione tecnologica e di lotta all'emergenza climatica, ma rappresentare anche una chiave per combattere disuguaglianze, povertà energetica e per offrire occasioni di sviluppo grazie ad interventi strutturali non assistenziali che favoriscano l'agire collettivo, le realtà locali e la nascita di nuove figure professionali»⁴⁵⁷. È proprio per questo potenziale latente che l'Italia si è impegnata a «sostenere [entro il secondo trimestre del 2026] le comunità energetiche nei comuni con meno di 5.000 abitanti per fornire l'installazione di almeno 1.730 MW da fonti rinnovabili»⁴⁵⁸.

6. ... Reti di prossimità e strutture per l'assistenza sanitaria territoriale

L'art. 32, co. 1, Cost. individua nella salute tanto un diritto fondamentale⁴⁵⁹ dell'individuo, del quale tutti sono titolari⁴⁶⁰, quanto un interesse della collettività. Al diritto alla salute, una pretesa o situazione attiva, sono collegate⁴⁶¹ due situazioni passive di obbligo: l'obbligo generale di astenersi da comportamenti che possano minare l'integrità psico-fisica⁴⁶² dell'individuo;

⁴⁵⁵ *Infra* 3.2.

⁴⁵⁶ www.openpolis.it/esercizi/gagliano-aterno-un-tentativo-di-invertire-la-rota/.

⁴⁵⁷ K. Eroo, *Le comunità energetiche rinnovabili (e solidali)*, in *Impresa Sociale*, 2023, n. 1, 140.

⁴⁵⁸ M2C2-47, Investimento 1.2.

⁴⁵⁹ A differenza di altre carte costituzionali o leggi fondamentali, come quella tedesca, la Costituzione della Repubblica italiana non prevede una gerarchia dei diritti fondamentali; ciononostante, il diritto alla salute è l'unico diritto fondamentale qualificato espressamente dal costituente come «fondamentale».

⁴⁶⁰ Sentt. Corte cost. nn. 252/2001, 432/2005.

⁴⁶¹ Cfr. W. Hohfeld, *Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, in 23 *The Yale Law Journal* (1913), 16, 28–59; in base allo schema concettuale ivi descritto, ad una pretesa o situazione attiva è collegata una situazione passiva di obbligo di dovere tenere un certo comportamento omissivo e/o commissivo.

⁴⁶² Sul punto può richiamarsi M. Luciani, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. e*

l'obbligo dello Stato-ordinamento a predisporre i mezzi terapeutici necessari a garantire le cure mediche⁴⁶³. Al fine di ottemperare a tale obbligo e ad altri interessi e principi di rilievo costituzionale (e.g. il principio di eguaglianza), il legislatore ha istituito con legge 23 dicembre 1978, n. 833 il Servizio sanitario nazionale (SSN), le cui attività sono ispirate a quattro principi informativi, assoluti e inderogabili: «globalità delle prestazioni, universalità dei destinatari, eguaglianza di trattamento, rispetto della dignità e della libertà della persona umana»⁴⁶⁴. La legge n. 833/1978 «avrebbe dovuto riformare un sistema incentrato sull'ospedale non in grado di interagire con le strutture di territorio, avrebbe dovuto contenere il debito pubblico attraverso un sistema capace di coniugare efficienza ed efficacia, avrebbe dovuto considerare la prevenzione l'elemento fondamentale del processo assistenziale. In realtà dopo 15 anni dalla sua applicazione furono chiare le luci e le ombre [...]»⁴⁶⁵. Con il trascorrere degli anni è emersa l'insostenibilità del modello universalistico⁴⁶⁶(o modello c.d. *Beveridge*) che ha portato a riconsiderare i rapporti pubblico-privato e, da ultimo, ad estenderli all'utenza di riferimento. L'adozione "pura" del modello *Beveridge* non consente di controllare agilmente l'evoluzione della spesa pubblica⁴⁶⁷ a garanzia di una copertura sanitaria a tutta la popolazione. A livello nazionale e internazionale⁴⁶⁸ si sta poi cercando di tutelare la salute della

Soc., 1980, n. 4, 769 ss., che interpreta la Costituzione come incentrata su di un evidente *favor personae* tendendo ad ampliare le originarie garanzie di tutela.

⁴⁶³ F. Castiello, *Le AA.SS.LL. e gli organi di governo (nozione, inquadramento, struttura)*, in *Manuale di diritto sanitario*², a cura di F. Castiello, V. Tenore, Milano, Giuffrè, 2018, 1 ss.

⁴⁶⁴ Relazione n. 1252-971-1105-1145-1271-A della XIV Commissione permanente (Igiene e sanità pubblica) sul disegno di legge "Istituzione del Servizio sanitario nazionale", Camera dei deputati, relatore Morini, 4.

⁴⁶⁵ G. Labate, *Legge 23 dicembre 1978 n. 833. Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale o Riforma Sanitaria*, in *Le leggi delle donne che hanno cambiato l'Italia*³, Roma, Futura, 2024, 142. In merito al medesimo punto, cfr. artt. 2, n. 2), 3, 10, 20, 22 l. n. 833/1978. In particolare, con l'articolo 10 «si è così risposto concretamente ad un timore che si era sparso di una Unità sanitaria locale troppo accentrata nel centro a danno dei comuni minori o a danno dei quartieri e delle periferie urbane» (Relazione n. 1252-971-1105-1145-1271-A della XIV Commissione permanente (Igiene e sanità pubblica) sul disegno di legge "Istituzione del Servizio sanitario nazionale", Camera dei deputati, relatore Morini, 5).

⁴⁶⁶ I sistemi sanitari dei Paesi europei che seguono parimenti il modello universalistico sono: Cipro, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Lettonia, Malta, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito.

⁴⁶⁷ Si pensi soltanto che «il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard è passato da 114,4 mld di euro nel 2019 a 136 mld dello scorso anno 2023. Tali risorse sono allocate e conferite alle regioni in base a diversi pesi, tra cui l'età media del bacino di utenza» (dati gentilmente trasmessi dall'ufficio II del ministero della Salute, Direzione e programmazione sanitaria).

⁴⁶⁸ Prima ancora dei principi *One health* e *Planetary health*, si pensi solo alla Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), adottata dalla Conferenza internazionale sulla salute, firmata il 22 luglio 1946 dai rappresentanti di 61 Stati (Off. Rec. Wld Hlth Org., 2, 100) ed entrata in vigore il 7 aprile 1948. In essa la salute è definita come «uno stato di completo benessere

popolazione in senso olistico, dunque non già limitata all'assenza di malattie o infermità, specialmente a seguito della sindemia⁴⁶⁹ da COVID-19. Ciò comporta precipuamente l'esigenza di ridefinire i servizi sociosanitari e assistenziali nell'ottica di prevenire e intercettare i bisogni di salute di un'utenza sempre più anziana e portatrice di malattie croniche⁴⁷⁰. Quest'ultima, infatti, «richiede [...] cure e monitoraggi continui e soprattutto una maggiore integrazione con le prestazioni di carattere sociale»⁴⁷¹, le quali, giova ricordarlo, non possono essere oggetto di monopoli pubblici. L'art. 38, co. 4, Cost. prefigura, infatti, forme di integrazione tra pubblico e privato (ai compiti previsti in seno al proprio articolato «provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»); il co. 5 prevede che «l'assistenza privata è libera». Tali forme di integrazione fra pubblico e privato non debbono necessariamente avvenire attraverso la conclusione di contratti pubblici. Gli Stati membri sono, infatti, liberi di organizzare i servizi sociali anche attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione⁴⁷².

In merito ai rapporti tra soggetti pubblici e privati (*for profit* e *no-*

fisico, mentale e sociale e non solo l'assenza di malattie o infermità».

⁴⁶⁹ «La conseguenza più importante del considerare la COVID-19 come una sindemia è sottolineare le sue origini sociali. La vulnerabilità dei cittadini più anziani, delle comunità nere, asiatiche e delle minoranze etniche e dei lavoratori chiave, generalmente mal pagati e con minori tutele sociali, evidenzia una verità finora poco riconosciuta: per quanto efficace possa essere un trattamento o un vaccino protettivo, la ricerca di una soluzione puramente biomedica alla COVID-19 è destinata a fallire. A meno che i governi non elaborino politiche e programmi per invertire le profonde disparità, le nostre società non saranno mai veramente sicure della COVID-19 [traduzione propria]» (R. Horton, *Offline: COVID-19 is not a pandemic*, 396 *The Lancet* (2020), 874).

⁴⁷⁰ Nel 2019 «circa il 91% dei decessi era attribuibile a patologie croniche mentre la prevalenza di individui con malattie croniche si attestava intorno al 40% della popolazione (i.e., 24 milioni), di cui la metà presentava una situazione di multi-cronicità (i.e., presenza contemporanea di due o più patologie croniche). In Italia si stima una spesa complessiva di circa 66,7 miliardi di euro per la gestione della cronicità, ma le proiezioni, basate su scenari demografici futuri e prevalenza stabile nelle varie classi di età, indicano un aumento della spesa fino a 70,7 miliardi (Osservasalute, 2019)» (Mario Cesare Nurchis, Gianluca Altamura e Gianfranco Damiani, *Case della Comunità e presa in carico della persona. L'importanza dei modelli di integrazione dei servizi per lo sviluppo dell'Assistenza Primaria*, in *PNRR Missione salute: una missione possibile?* a cura di A. Cicchetti e F. Morandi, Torino, Giappichelli, 2022, 20).

⁴⁷¹ R. Laurita, F.M. Ferrara e R. Bernabei, *PNRR e Telemedicina*, in *PNRR Missione salute: una missione possibile?*, a cura di A. Cicchetti e F. Morandi, Torino, Giappichelli, 2022, 32.

Alla luce dei considerando 4 e 114, Dir. (UE) 2014/24, gli Stati membri sono liberi di organizzare i servizi sociali anche attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione.

⁴⁷² C.d. libertà di auto-organizzazione (cfr. cons. 4) e 114) Dir. (UE) 2014/24.

*profit*⁴⁷³) non vi sono disposizioni costituzionali nette. Tali rapporti riguardano infrastrutture sanitarie o l'organizzazione e fornitura del servizio sanitario. Nel primo caso i rapporti si sono tessuti ricorrendo sovente ad istituti partenariali⁴⁷⁴ (per lo più finanza di progetto e meno le forme di partenariato contrattuale⁴⁷⁵); nel secondo caso si è deciso in un primo momento di vita del Servizio sanitario nazionale di riconoscere al paziente la libertà di scegliere la struttura pubblica a cui rivolgersi⁴⁷⁶. Egli avrebbe tuttavia potuto accedere alle strutture private convenzionate con autorizzazione solo previo accertamento dell'incapacità della struttura pubblica di rispondere entro tre giorni al bisogno di cure. Le riforme degli anni '90 hanno posto le premesse di un sistema fondato teoricamente sulla parità tra gli erogatori⁴⁷⁷, in cui sarebbero coesistite forme di gestione diretta del rapporto pubblico-privato in sanità (attraverso, principalmente, la procedura dell'accreditamento) e quelle indirette (gestite attraverso la procedura di autorizzazione all'esercizio)⁴⁷⁸. Il d.lgs. n. 502/1992 ha affiancato a queste forme di gestione del servizio sanitario un possibile nuovo modello di *governance* partecipativa del servizio sanitario nazionale: il modello delle cc.dd. sperimentazioni gestionali⁴⁷⁹. L'art. 9-bis, co. 1, d.lgs. n. 502/1992 facoltizza le

⁴⁷³ «Nel contesto nazionale, le organizzazioni senza scopo di lucro operanti nella sanità occupano una quota di mercato che si aggira attorno al 28%, e concentrano la propria attività nel settore dell'assistenza sanitaria domiciliare [...]» (F. A. Bella, *Pubblico, privato e comunità in sanità: prospettive collaborative guardando al terzo settore*, in *Pubblico, privato e comunità in sanità. Atti del convegno del 15 maggio 2023 (I report del CeSDirSan)*, a cura di M. A. Sandulli, Flaminia A. Bella, A. Coiante e C. F. Iaione, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 34).

⁴⁷⁴ La stessa A.G.C.M. tra le proposte formulate per la legge annuale sulla concorrenza per l'anno 2021, ha rilevato che, ad oggi, il partenariato pubblico-privato «può rappresentare una soluzione idonea a finanziare, costruire e rinnovare infrastrutture di pubbliche utilità, di cui il Paese necessita per migliorare la qualità dei servizi offerti alla collettività, ridurre i divari economici territoriali, favorire la crescita e la competitività» (www.agcm.it/dotcmsdoc/bollettini/2021/13-21.pdf).

⁴⁷⁵ A. Maltoni, *Partenariato pubblico privato e realizzazione di infrastrutture sanitarie*, in *Questione Comune. Atti della quarta Rassegna di Diritto Pubblico dell'Economia*, 2021, n. 1, 33 ss.

⁴⁷⁶ Artt. 19 e 25 l. n. 833/1978 (c.d. principio di libera scelta del paziente).

⁴⁷⁷ Come ha avuto modo di evidenziare la Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di affidamento del servizio di trasporto sanitario, nell'ambito dei servizi alla persona il pubblico può limitare l'iniziativa economica del privato per motivi imperativi di interesse generale, come la tutela della salute in senso universale e capillare da parte del soggetto pubblico, quando il privato intenda concorrere con il pubblico.

⁴⁷⁸ Cfr. F. A. Bella, *Pubblico, privato e comunità in sanità: prospettive collaborative guardando al terzo settore*, in *Pubblico, privato e comunità in sanità. Atti del convegno del 15 maggio 2023 (I report del CeSDirSan)*, a cura di M. A. Sandulli, Flaminia A. Bella, A. Coiante e C. F. Iaione, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 26; C. Iaione e A. Coiante, *Il partenariato per l'innovazione sostenibile nel settore sanitario*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, n. 6, 510.

⁴⁷⁹ Le sperimentazioni sono state in totale 57 e hanno avuto luogo in tredici regioni su venti. Dall'analisi delle sperimentazioni concluse emerge che alcune regioni hanno voluto ricondurre le sperimentazioni nell'ambito di strutture pubbliche (Emilia-Romagna), altre le hanno stabilizzate in società miste a maggioranza pubblica (Campania e Umbria), altre ancora

regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ad autorizzare programmi di sperimentazione aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato. La regione o provincia autonoma interessata adotta il programma di sperimentazione, nel quale sono motivate le ragioni di convenienza economica del progetto gestionale, di miglioramento della qualità dell'assistenza e di coerenza con le previsioni del Piano sanitario regionale. Il programma di sperimentazione prevede inoltre, specifici «elementi di garanzia». Tra questi vi sono: il dovere privilegiare nell'area del settore privato il coinvolgimento delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)⁴⁸⁰; prevedere forme idonee di limitazione alla facoltà di cessione della propria quota sociale nei confronti dei soggetti privati che partecipano alle sperimentazioni; disciplinare le forme di risoluzione del rapporto contrattuale con privati che partecipano alla sperimentazione in caso di gravi inadempienze agli obblighi contrattuali o di accertate esposizioni debitorie nei confronti di terzi; definire partitamente i compiti, le funzioni e i rispettivi obblighi di tutti i soggetti pubblici e privati che partecipano alla sperimentazione gestionale, avendo cura di escludere in particolare il ricorso a forme contrattuali, di appalto o subappalto, nei confronti di terzi estranei alla convenzione di sperimentazione, per la fornitura di opere e servizi direttamente connesse all'assistenza alla persona. Le forme di partenariato istituzionalizzato che possono ancorare scaturire dalle sperimentazioni gestionali possono fare «dialogare non solo i primi due attori [pubblico e privato], ma anche il terzo attore del nostro trinomio che è quello della comunità, intesa nella sua forma aggregata-istituzionalizzata»⁴⁸¹. La Regione Umbria, ad esempio, ha in tempi recenti autorizzato «programmi di sperimentazione proposti dalle Aziende sanitarie regionali, anche associate tra loro, che prevedono forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati [...]»⁴⁸². Tuttavia, la medesima legge non esplicita il coinvolgimento della comunità nelle sperimentazioni in parola, sebbene anche il

hanno optato per l'abbandono dell'intervento pubblico con conseguente trasformazione delle sperimentazioni in società interamente private (Marche), (*La gestione pubblico-privato in Sanità. Modelli di sperimentazioni ed innovazioni gestionali a confronto*, a cura di I. Pannocchia e A. Romolini, Fondazione PromoPA, 2018, www.centroriabilitazioneterranuova.it/home/wp-content/uploads/2019/06/La-gestione-pubblico-privata-in-sanità.pdf). Sullo stesso argomento *Pubblico e Privato in Sanità. Il modello della società mista originata dalla sperimentazione gestionale*, a cura di I. Pannocchia, Fondazione PromoPA, 2020.

⁴⁸⁰ Sulla definizione legislativa di organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS) si veda art. 10 d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460.

⁴⁸¹ A. Coiante, *Ripensare lo strumento delle sperimentazioni gestionali per un'efficiente collaborazione pubblico-privato(-comunità)*, in *Pubblico, privato e comunità in sanità. Atti del convegno del 15 maggio 2023 (I report del CeSDirSan)*, a cura di M. A. Sandulli, Flaminia A. Bella, A. Coiante e C. F. Iaione, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 144.

⁴⁸² Art. 1 Legge Umbria n. 10/2021.

privato sociale possa rientrare nel concetto di attore privato.

L'organizzazione e fornitura dei servizi alla persona di cui la Repubblica è costituzionalmente investita, è quindi aperta anche a forme di *partnership* pubblico, privato, comunità⁴⁸³ da cui non derivano necessariamente rapporti sinallagmatici⁴⁸⁴. Il quesito cui si cerca di rispondere è se le forme di *governance* collaborativa risultino favorite negli anni delle opportunità del PNRR. La "Missione 6 – Salute" consta di due componenti, due riforme ed otto interventi. La prima componente concerne le "reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale". Essa prevede la riforma del Servizio sanitario nazionale in senso territoriale e decentralizzato e tre linee di investimento dedicate all'istituzione delle cc.dd. strutture di prossimità⁴⁸⁵ e allo sviluppo della telemedicina⁴⁸⁶. La seconda componente riguarda "innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale" ed è dedicata alla digitalizzazione e rafforzamento del capitale umano e materiale del Servizio sanitario nazionale. Sono dunque formalmente presenti nell'ambito della "Missione 6 – Salute" i due ingredienti che stimolano la *governance* collaborativa tra pubblico, privato e comunità: l'innovazione⁴⁸⁷ e la territorialità. Cionondimeno, quest'ultima farebbe fatica ad emergere per motivi che richiedono di essere approfonditi a partire da una ricognizione del dato amministrativo ed empirico. Il d.m. 21 aprile 2022, n. 71⁴⁸⁸ ha definito i nuovi *standard* di gestione dei bisogni di salute ed ha così «reso possibile l'avvio, previa

⁴⁸³ Cfr. art. 1, co. 13, d.lgs. n. 502/1992, ove i privati *non-profit* sono tra i soggetti chiamati a partecipare alla redazione dei piani sanitari regionali insieme alle strutture private accreditate dal Servizio sanitario nazionale (oltre alle autonomie locali e alle organizzazioni sindacali degli operatori sanitari pubblici e privati ex art. 1, co. 15, d.lgs. n. 502/1992 s.m.i.).

⁴⁸⁴ Cfr. C. Iaione e A. Coiante, *Il partenariato per l'innovazione sostenibile nel settore sanitario*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, n. 6, 507.

⁴⁸⁵ In occasione della rimodulazione del PNRR italiano, intercorsa con la sua approvazione da parte del Consiglio – ECOFIN l'8 dicembre 2023, sono stati modificati i *target* riferiti agli investimenti strutturali della sanità territoriale (www.pnrr.salute.gov.it/portale/pnrrsalute/dettaglioContenutiPNRRSalute.jsp?lingua=italiano&id=5801&area=PNRR-Salute&menu=investimenti), da conseguire entro il secondo trimestre del 2026. In particolare:

- devono essere disponibili e tecnologicamente attrezzate almeno 1038 case della comunità (M6C1-3 | 1.1);

- devono essere rinnovate, interconnesse e tecnologicamente attrezzate almeno 307 ospedali di comunità (M6C1-11 | 1.3);

- l'attivazione di almeno 480 centrali operative territoriali (M6C1-7 | 1.2).

⁴⁸⁶ La telemedicina è definita dalla Commissione europea come «la prestazione di servizi di assistenza sanitaria a distanza» (COM(2008)689). Rientrano pertanto, nel concetto di telemedicina i servizi di tele-assistenza, tele-consulto, tele-monitoraggio e tele-refertazione.

⁴⁸⁷ C. Iaione e A. Coiante, *Il partenariato per l'innovazione sostenibile nel settore sanitario*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, n. 6, 503 ss.

⁴⁸⁸ Su un piano economicistico, il d.m. n. 77/2022 può considerarsi altresì come un piano industriale di investimenti, e non di spesa, sull'edilizia del Servizio sanitario nazionalee sulle tecnologie, compreso il parco tecnologico delle strutture sociosanitarie.

sottoscrizione dei contratti istituzionali di sviluppo tra il Ministero e le Regioni, della riorganizzazione della sanità territoriale»⁴⁸⁹. Tra i principi della sanità territoriale vi sono: la “medicina di popolazione”, intesa come l’«approccio che si pone l’obiettivo di mantenere l’utenza di riferimento in condizioni di buona salute, rispondendo ai bisogni del singolo paziente in termini sia di prevenzione sia di cura»⁴⁹⁰; la “sanità di iniziativa” fondata anzitutto sul coinvolgimento del paziente e dei cc.dd. *caregiver* a partire già dalle fasi di prevenzione e educazione alla salute; la stratificazione della popolazione per profili di rischio, attraverso algoritmi predittivi; il progetto di salute, ossia «uno strumento di programmazione, gestione e verifica che associa la stratificazione della popolazione alla classificazione del “bisogno di salute”, identificando gli *standard* essenziali delle risposte cliniche socioassistenziali, diagnostiche, riabilitative e di prevenzione»⁴⁹¹. Tali principi devono poi essere perseguiti all’interno di una rete di servizi di assistenza sociosanitaria territoriale, il cui perno è individuato nel distretto, un’articolazione organizzativo-funzionale dell’Azienda Sanitaria Locale (ASL) sul territorio nonché il luogo privilegiato di gestione e coordinamento funzionale ed organizzativo della rete dei servizi sociosanitari a valenza sanitaria e sanitari territoriali. La struttura del distretto è dotata di autonomia tecnico-gestionale ed economico-finanziaria; può essere il soggetto sovraordinato di una serie di strutture di prossimità complesse e semplici (e.g. Case di Comunità) e ad essa sono riconducibili funzioni di committenza, produzione e garanzia. In particolare, spetta al distretto:

a. programmare i servizi da erogare dopo avere valutato i bisogni dell’utenza di riferimento;

b. erogare direttamente o indirettamente i servizi sanitari e sociosanitari fissati all’art. 3-*quinquies* d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (e.g. assistenza specialistica ambulatoriale, attività o servizi consultoriali per la tutela della salute dell’infanzia, della donna e della famiglia, attività o servizi rivolti a disabili ed anziani, attività o servizi di assistenza domiciliare integrata, ecc.);

c. garantire: l’assistenza primaria; il coordinamento dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta con le strutture operative a gestione diretta, nonché con i servizi specialistici ambulatoriali e le strutture ospedaliere ed extraospedaliere accreditate; l’erogazione delle prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, connotate da specifica ed elevata integrazione, nonché delle prestazioni

⁴⁸⁹ Mario Cesare Nurchis, Gianluca Altamura e Gianfranco Damiani, *Case della Comunità e presa in carico della persona. L’importanza dei modelli di integrazione dei servizi per lo sviluppo dell’Assistenza Primaria*, in *PNRR Missione salute: una missione possibile?* a cura di A Cicchetti e F. Morandi, Torino, Giappichelli, 2022, 16.

⁴⁹⁰ L.E. Degani, M. Del Deo, R. Mozzanica e M. Ubezio, *La nuova via della sanità territoriale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, 20.

⁴⁹¹ Paragrafo 3, d.m. n. 77/2022 (www.quotidianosanita.it/allegati/allegato1655970392.pdf).

sociali di rilevanza sanitaria se delegate dai comuni.

Nel proprio ambito territoriale, ogni distretto deve potere contare, su di un numero di risorse umane e di strutture di prossimità che rispondano a determinati *standard* indicati nel d.m.s. n. 71/2022 (e.g. 1 casa della comunità *hub* ogni 40.000-50.000 abitanti). Fra le strutture di prossimità previste dal piano meritano una analisi critica le cc.dd. Case di Comunità⁴⁹². Il d.m.s. n. 77/2022 definisce la Casa di Comunità (CdC) come il «luogo fisico, di prossimità e di facile individuazione al quale l'assistito può accedere per poter entrare in contatto con il sistema di assistenza sanitaria». La Casa di Comunità è inoltre preordinata a «garantire equità di accesso, prossimità territoriale e qualità delle cure alle persone indipendentemente dall'età e dal loro quadro clinico (malati cronici, persone non autosufficienti che necessitano di cure a lungo termine, persone con disabilità, disagio mentale, povertà), attraverso l'attivazione, lo sviluppo e l'aggregazione dei servizi di assistenza primaria e l'implementazione di centri di erogazione dell'assistenza (efficienti dal punto di vista energetico) per una risposta multiprofessionale»⁴⁹³. È per tale motivo che il d.m. n. 77/2022 prescrive che l'attività svolta nell'ambito delle Case di Comunità «deve essere organizzata in modo tale da permettere un'azione d'équipe tra Medici di Medicina Generale, Pediatri di Libera Scelta, Specialisti Ambulatoriali Interni – anche nelle loro forme organizzative – Infermieri di Famiglia o Comunità, altri professionisti della salute disponibili a legislazione vigente nell'ambito delle aziende sanitarie, quali ad esempio Psicologi, Ostetrici, Professionisti dell'area della Prevenzione, della Riabilitazione e Tecnica, e Assistenti Sociali anche al fine di consentire il coordinamento con i servizi sociali degli enti locali». Per rispondere alle differenti esigenze del territorio, garantire l'equità di accesso e di presa in carico, nonché la capillarità e prossimità del servizio, la Casa di Comunità, come nodo centrale della rete dei servizi territoriali sotto la direzione del Distretto, dovrebbe adottare meccanismi di coordinamento strutturali a rete in quattro direzioni⁴⁹⁴, affinché circolino maggiormente i dati sanitari degli assistiti, piuttosto che gli assistiti medesimi:

a) Rete intra-case di comunità, che collega le figure professionali che operano all'interno delle CdC;

⁴⁹² Le Case di Comunità nascono sulla scorta del modello delle Case della Salute sperimentato con legge 27 dicembre 2006, n. 296 ed invero mai decollato (www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=112792). Si contano ad oggi circa 500 Case della Salute su tutto il territorio nazionale, le quali non è chiaro se saranno convertite in Case di Comunità.

⁴⁹³ Target M6C1-3 | 1.1, in *Annex to the Council Implementing Decision amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy* (2024), 396 (www.op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0e7539e-8d32-11ee-8aa6-01aa75ed71a1/language-en).

⁴⁹⁴ AGENAS, *Documento di indirizzo per il metaprogetto della casa di comunità* (2022),

b) Rete inter-case di comunità, ossia tra Case di Comunità *hub* e Case di Comunità *spoke* sicché da aumentare la flessibilità del servizio in ragione dei diversi contesti geografici e della densità abitativa;

c) Rete territoriale, tra le Case di Comunità e le altre strutture sanitarie territoriali (e.g. assistenza domiciliare, ospedali di comunità, *hospice* e rete delle cure palliative, RSA, ecc.).

d) Rete territoriale integrata, tra Case della Comunità e setting ospedaliero. Nella definizione della rete territoriale integrata è fondamentale il ruolo delle piattaforme informatiche, di modo che i pazienti delle CdC siano agilmente indirizzati «alle strutture che possono garantire prestazioni ospedaliere ambulatoriali specialistiche, specie quando si tratta di malati con cronicità ad alta complessità»⁴⁹⁵.

L'interlocutrice qualificata — individuata nella direttrice dell'ufficio II del ministero della Salute, Direzione e programmazione sanitaria — ⁴⁹⁶, riporta alcune perplessità diffuse circa il decollo delle Case di Comunità in particolare, e del sistema di assistenza territoriale in generale. Tali perplessità si fondano su diversi fuochi attinenti alla normativa vigente che non sono stati attenzionati dal decisore pubblico. Un primo fuoco riguarda la figura del medico di medicina generale, il quale non solo fa parte dell'èquipe multiprofessionale della Casa di Comunità, ma è anche il responsabile clinico del paziente che riceve l'Assistenza Domiciliare Integrata⁴⁹⁷. Orbene, se si considera che oltre 20.000 medici di medicina generale hanno o avranno a breve un'età uguale o superiore ai 65 anni⁴⁹⁸, emerge allora la questione di come attrarre, formare e valorizzare nuove risorse umane nel contesto di una riforma della medicina generale ancora tutta da definire⁴⁹⁹. Il secondo fuoco riguarda la posizione geografica delle Case di Comunità rispetto agli ospedali. Non vi sono difatti disposizioni in merito alla distanza che deve intercorrere tra dette strutture e gli ospedali. È poi riscontrabile

⁴⁹⁵ AGENAS, *Documento di indirizzo, op. cit.*, 44.

⁴⁹⁶ La dott.ssa M. Bellentani ha redatto le parti del d.m. n. 77/2022 concernenti l'assistenza domiciliare e le cure palliative; i principi generali; le Case di Comunità (CdC) e il punto unico di accesso delle Case di Comunità medesime.

⁴⁹⁷ Le cure domiciliari «consistono in trattamenti medici, infermieristici, riabilitativi, diagnostici, ecc., prestati da personale sanitario e sociosanitario qualificato per la cura e l'assistenza alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità, con patologie in atto o esiti delle stesse, per stabilizzare il quadro clinico, limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita quotidiana» (10. Assistenza domiciliare, d.m. n. 77/2022).

⁴⁹⁸ Dati fornitici gentilmente dall'ufficio II del ministero della salute della Direzione e programmazione sanitaria.

Sul punto si consideri, inoltre, che i corsi di specializzazione di medicina generale durano tre anni, differiscono tra loro sul piano qualitativo e che un medico di medicina generale può avere a legislazione corrente sino a 1500 assistiti.

⁴⁹⁹ Mario Cesare Nurchis, Gianluca Altamura e Gianfranco Damiani, *Case della Comunità e presa in carico della persona. L'importanza dei modelli di integrazione dei servizi per lo sviluppo dell'Assistenza Primaria*, in *PNRR Missione salute: una missione possibile?* a cura di A. Cicchetti e F. Morandi, Torino, Giappichelli, 2022, 16.

un silenzio normativo e amministrativo circa l'attrezzatura medica in dotazione di dette strutture, in funzione del rapporto tra l'attività sociosanitaria svolta e il contesto economico-produttivo⁵⁰⁰. Sulla base di tali evidenze emerge il sospetto di una "frode dell'etichetta": quando sono state progettate le *policies* in parola si è deciso di qualificare tali case come "di comunità" quando invece la comunità, intesa come l'insieme degli operatori e dell'utenza con i loro bisogni e problematiche, sembrerebbe la grande assente. Permane ancora la logica di contrapposizione tra pubblico e privato che bisognerebbe superare riconoscendo il volto solidaristico del fenomeno sanitario se si intende assumere la prospettiva della comunità in sanità⁵⁰¹. Per di più nel d.m. n. 77/2022, i soggetti del privato sociale sono considerati degli attori secondari, quando non residuali, del *welfare* territoriale⁵⁰². Il d.m. n. 77/2022 si limita, infatti, ad affermare in senso lato che il distretto può svolgere le sue attività distrettuali anche «attraverso la valorizzazione della partecipazione di tutte le risorse della comunità nelle diverse forme e attraverso il coinvolgimento dei diversi attori locali (Aziende Sanitarie Locali, comuni e loro unioni, professionisti, pazienti e loro caregiver, associazioni/organizzazioni del Terzo settore, ecc.)». Tale prescrizione potrebbe non essere pienamente valorizzata. Individuare le modalità, le risorse e le strutture per valorizzare la «partecipazione di tutte le risorse della comunità» e coinvolgere i diversi attori locali⁵⁰³ può essere difficile specie ove si è consolidato un modello chiuso e centralizzato di organizzazione e funzionamento del servizio sanitario, il c.d. modello di programmazione-acquisto-controllo (PAC)⁵⁰⁴. Sembra quindi che il presente quadro amministrativo e normativo non porti i cittadini ad avere fiducia nel richiedere e ricevere le prestazioni sociosanitarie e assistenziali presso le Case di Comunità, né faciliti la stima dei fabbisogni di

⁵⁰⁰ Se, ad esempio, la struttura di prossimità è posta nelle vicinanze di un'industria siderurgica, il territorio su cui essa insiste può caratterizzarsi per un non trascurabile tasso di incidenza di malattie croniche pneumatologiche.

⁵⁰¹ F. A. Bella, *Pubblico, privato e comunità in sanità: prospettive collaborative guardando al terzo settore*, in *Pubblico, privato e comunità in sanità. Atti del convegno del 15 maggio 2023 (I report del CeSDirSan)*, a cura di M. A. Sandulli, Flaminia A. Bella, A. Coiante e C. F. Iaione, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 42.

⁵⁰² L.E. Degani, M. Del Deo, R. Mozzanica e M. Ubezio, *La nuova via della sanità territoriale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, 67.

⁵⁰³ Eppure, gli istituti *ad hoc* vi sarebbero. Si pensi, ad esempio, alla co-progettazione e co-programmazione ex art. 55 d.lgs. n. 117/2017, una innovativa «procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria» (sent. Corte cost. n. 131/2020) oltretutto «una delle metodologie ordinariamente utilizzabili per l'attivazione di rapporti di collaborazione con gli enti del Terzo Settore» (sent. T.A.R. Toscana, Sez. III, 12 maggio 2022, n. 661). Sul punto si veda per la dottrina tra molti V. Manzetti, *La co-programmazione e la co-progettazione tra P.A. e enti del Terzo settore: dal ritrovarsi nel mezzo del cammino per una selva oscura, che la diritta via era smarrita ... ai raggi del "nuovo" pianeta dei Contratti pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 2023, n. 2.

⁵⁰⁴ Da ultimo gli artt. da 8-bis a 8-quinquies, legge n. 118/2022 novellano il sistema di accreditamento sanitario nazionale verso una maggiore apertura alle strutture accreditate e dunque, al privato.

assistenza territoriale⁵⁰⁵. Eppure, le forme ipotizzabili di *governance* collaborative multiattoriali per la gestione e valorizzazione dei servizi offerti nelle Case di Comunità hanno un potenziale latente che rispecchia vivamente il principio ispiratore degli istituti partenariali, mettere assieme in modo sinergico prerogative, competenze e risorse⁵⁰⁶. Attraverso reti multiattoriali pubblico-pubblico e/o pubblico-privato-comunità è possibile organizzare ed offrire sia servizi collocabili tra assistenza sanitaria e sociale, enfatizzati anche dal PNRR (e.g. l'avvicinamento tra pazienti e strutture sanitarie, l'accesso alle strutture e l'orientamento al loro interno, il dialogo con il personale sanitario, l'assistenza nella prenotazione delle prestazioni per persone anziane, disabili, o straniere, il supporto all'assistenza domiciliare, l'accesso ad un supporto psicologico e spirituale per malati e familiari), sia attività di intermediazione volte all'identificazione dei bisogni e alla loro risposta attraverso nuove modalità di assistenza⁵⁰⁷. A queste attività si affiancano le loro prodromiche attività, non meno importanti, di recupero, valorizzazione e riorientamento di infrastrutture fisiche esistenti⁵⁰⁸. Ai fini di un maggiore impatto sociale delle attività e dei servizi che verranno erogati nelle Case di Comunità, è possibile quindi realizzare reti multiattoriali pubblico-comunità, e non solo pubblico-privato, fondate nel d.m. n. 77/2021⁵⁰⁹, in combinato disposto con altre disposizioni legislative e amministrative preesistenti⁵¹⁰. La realizzazione di tali reti può avvenire attraverso

⁵⁰⁵ Stimare i fabbisogni di assistenza territoriale è un'operazione particolarmente complessa, specie se ha ad oggetto malattie croniche. Non esistono peraltro metodologie di calcolo esatte (M. Bellentani).

⁵⁰⁶ Servizio Studi – Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, 2022, n. 32, 113.

⁵⁰⁷ P. Chirulli, *Governance collaborativa e bene salute: quali lezioni dall'esperienza della co-governance urbana?*, in *Pubblico, privato e comunità in sanità. Atti del convegno del 15 maggio 2023 (I report del CeSDirSan)*, a cura di M. A. Sandulli, Flaminia A. Bella, A. Coiante e C. F. Iaione, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 18-109.

⁵⁰⁸ La descrizione del target “Case della Salute della Comunità” (M6C1-3 | 1.1) prevede che «almeno il 50% del sostegno del RRF ai costi di investimento deve essere dedicato alla costruzione di nuovi edifici [...] o alla ristrutturazione di edifici [...]». Il governo italiano può quindi idealmente decidere di destinare l'intera linea di investimento alla costruzione di nuovi edifici oppure di destinare la metà dei fondi della linea di investimento alla ristrutturazione di edifici preesistenti e la restante quota alla costruzione di nuovi edifici per le Case di Comunità. Il d.m. n. 77/2022 prevede che «tutte le strutture fisiche territoriali già esistenti devono utilmente rientrare nella progettazione della nuova geografia dei servizi e strutture territoriali e quindi delle CdC e dei servizi correlati in rete» (pag. 30). Sembrerebbe quindi che spetti alle regioni individuare le strutture fisiche territoriali già esistenti sul loro territorio per riconvertirle in Case di Comunità.

⁵⁰⁹ Si veda la parte in cui il d.m. n. 77/2021, prevede che le attività distrettuali possano essere svolte anche «attraverso la valorizzazione della partecipazione di tutte le risorse della comunità nelle diverse forme e attraverso il coinvolgimento dei diversi attori locali (Aziende Sanitarie Locali, comuni e loro unioni, professionisti, pazienti e loro caregiver, associazioni/organizzazioni del Terzo settore, ecc.)».

⁵¹⁰ La costruzione di tali rapporti collaborativi e la conoscenza di tali disposizioni (cfr. art. 1, co. 5, L. n. 328/2000; artt. 1, co. 15 e 9-bis d.lgs. n. 502/1992; art. 7 d.p.c.m. 30 marzo 2001)

accordi partenariali con vocazione filantropica⁵¹¹, come il baratto amministrativo⁵¹², ma anche attraverso la co-programmazione e la co-progettazione ex art. 55, commi 2 e 3, d.lgs. n. 117/2017⁵¹³, delle attività e dei servizi che i soggetti di tali reti andranno a svolgere o erogare. A seconda del caso specifico tali formule partenariali sono strumenti alternativi o complementari al partenariato pubblico-privato, posto che i risultati attesi derivanti dall'applicazione di quest'ultimo non sempre hanno coinciso con i risultati effettivi⁵¹⁴.

richiede risorse, *expertise* e sperimentalismo nell'adozione delle *policies*. Tali elementi sono sovente mancati negli enti locali. Per detti motivi il comune di Reggio Emilia ha istituito il *City Science Office* (Cso), dopo che hanno fatto lo stesso altre città europee come Amsterdam e Amburgo. «Il *City Science Office* attua strategie e programmi di formazione volti a migliorare le capacità dei membri della comunità, dei funzionari pubblici, degli imprenditori locali e di altre parti interessate. Questi programmi possono includere *workshop*, corsi di formazione, sessioni di sensibilizzazione e altre iniziative volte a fornire conoscenze pratiche, competenze tecniche e strumenti necessari per affrontare le sfide urbane in modo efficace e sostenibile. Inoltre, il *City Science Office* facilita lo scambio di conoscenze e di buone pratiche tra le città, creando reti di collaborazione e partenariati che consentono alle comunità di imparare l'una dall'altra e di adattare al contesto locale soluzioni già sperimentate [traduzione propria]» (C. Iaione, *Just sustainable innovation: shared systemic stewardship as governance impact of sustainable investment?*, in *Munus*, 2024, n. 1, 42).

⁵¹¹ M.H. Lemos e G.U. Charles, *Public Programs, Private Financing*, in 81 *Law and Contemporary Problems* (2018), 137.

⁵¹² L'art. 24 d.l. n. 133/2014 consente ai comuni di definire i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli e associati aventi ad oggetto "la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade ed in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano"; per i progetti presentati i singoli cittadini accedono a riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività realizzata. Per la dottrina si veda, *ex multis*, A. Corrieri, *Il "baratto amministrativo" tra legislazione e attuazione*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 12, 72.

⁵¹³ *Infra* 4.3.

⁵¹⁴ European Court of Auditors, *Public private partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*, 2018 (www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf); sul punto si veda per la dottrina, C. Iaione, *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. un'analisi empirica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, n. 6, 305; cfr. *supra* 2.1.

Capitolo Quattro

Casi studio

SOMMARIO: 1. “Le Vele”, la prima comunità energetica rinnovabile e solidale del comune di Roma. – 2. Il “Polo del benessere Santa Maria della Pietà”. – 3. La Casa della Comunità Navile nel comune di Bologna.

1. “Le Vele”, la prima comunità energetica rinnovabile e solidale del comune di Roma

Tra le caratteristiche che rendono interessanti le comunità energetiche si annovera la possibilità di costituirle spontaneamente “dal basso” (approccio c.d. *bottom-up*) e di dare loro uno scopo più marcatamente solidale⁵¹⁵. È peraltro compito dello Stato istituire un quadro normativo che si occupi, in particolare, di promuovere e agevolare lo sviluppo dell’autoconsumo di energia rinnovabile in favore di tutti i consumatori finali, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili⁵¹⁶ che possono più facilmente trovarsi in una situazione di c.d. povertà energetica⁵¹⁷.

La comunità energetica rinnovabile e solidale “Le Vele” rappresenta a tal proposito un interessante caso di CER solidale di cui si è fatto promotore un soggetto del Terzo settore, nonché la prima nel suo genere all’interno della capitale. A partire dalla primavera del 2022, l’istituto Leonarda Vaccari – un ente nato nel 1936 che si occupa di riabilitazione psico-fisica ed integrazione didattica e sociale dei bambini e persone diversamente abili – si rende soggetto promotore di una CER nel Municipio I, assieme al Banco dell’energia, un ente senza scopo di lucro, che ha come obiettivo quello di aiutare persone e famiglie che si trovano

⁵¹⁵ Le comunità energetiche rinnovabili e solidali «sono realtà dedicate ai soggetti e ai territori più in difficoltà: famiglie, imprese, scuole, periferie, piccoli comuni, territori rurali. Convinzione degli appartenenti a questa rete è, infatti, quella che la produzione, la condivisione e il consumo di energia da fonti rinnovabili in forme comunitarie, possano non solo essere occasione di innovazione tecnologica e di lotta all’emergenza climatica, ma rappresentare anche una chiave per combattere disuguaglianze, povertà energetica e per offrire occasioni di sviluppo grazie ad interventi strutturali non assistenziali che favoriscano l’agire collettivo, le realtà locali e la nascita di nuove figure professionali» (K. Ero, *Le comunità energetiche rinnovabili (e solidali)*, in *Impresa Sociale*, 2023, n. 1, 140).

⁵¹⁶ Art. 21(6), lett. a), Direttiva 2018/2001/UE.

⁵¹⁷ Sulla situazione di povertà energetica in cui si trovano molte famiglie a basso reddito, la dottrina ha evidenziato che «le famiglie a basso reddito la cui casa non è efficiente dal punto di vista energetico consumano più energia [...]. Una famiglia a basso reddito avrà difficoltà a sostenere il costo degli interventi necessari per ottenere una maggiore efficienza energetica» (C. Iaione e E. De Nictolis, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d’interessi*, in *Diritto e Società*, 2022, n. 4, 594).

in una situazione di vulnerabilità economica e sociale, con particolare attenzione alla povertà energetica. Per la definizione del progetto preliminare contenente le finalità del progetto, l'area di sviluppo, il possibile modello economico, le ricadute sociali, solidali, ambientali ed economiche portate dalla comunità energetica, i soggetti promotori si sono rivolti a Federconsumatori Lazio. A quest'ultimo soggetto viene affidato inoltre il ruolo di referente preposto al coordinamento e alla gestione della CERS. Il progetto ha potuto contare su un impianto fotovoltaico donato da Edison Energia S.p.A. che si compone di 198 moduli e dalla capacità di 82,17 kWp⁵¹⁸. Ciò permetterà di risparmiare circa 43 tonnellate di CO2 ogni anno, che equivalgono a circa 1438 alberi piantati. L'impianto fotovoltaico, inaugurato il 20 novembre 2023, è stato installato sul tetto dell'edificio di proprietà di Roma capitale e detenuto dalla Fondazione Istituto Leonarda Vaccari, per potere apportare benefici ambientali, economici (la riduzione dei costi energetici dei soci attraverso i risparmi ottenuti e i proventi della CER), nonché sociali. La CERS "Le Vele" riporta in particolare sul suo sito internet che «da parte dell'Istituto, c'era l'esplicito obiettivo di contribuire ancora di più al benessere della comunità in cui esso opera. Questo può avvenire finanziando interventi sociali e sanitari, con i benefici ottenuti e sostenendo progetti specifici rivolti ai pazienti, attuali e futuri, per intensificare ancor di più la propria azione di assistenza [...]»⁵¹⁹. La presenza dell'impianto contribuisce così a sostenere l'istituto Vaccari impegnato da lungo tempo nella riabilitazione psicofisica dei disabili e nell'integrazione didattica e sociale. Oltre a tali benefici si aggiunge anche lo scopo di «finanziare, con i risparmi ottenuti e con i proventi degli incentivi, interventi sociali indirizzati a persone in povertà energetica, che si ricollega alla missione di Banco dell'energia»⁵²⁰. È inoltre da segnalare l'eterogeneità delle parti della CER; vi è infatti, l'Istituto Comprensivo Claudio Abbado, ossia la scuola limitrofa all'istituto Leonarda Vaccari che beneficerà anch'essa dell'energia solidale, l'associazione dei genitori "Il vento sulla vela", e l'associazione VAILV Amici dell'Istituto Leonarda Vaccari.

L'esempio della CERS "Le Vele" dimostra come sovente l'iniziativa privata congiunta ad azioni di cittadinanza attiva possano produrre degli impatti positivi sulla comunità di riferimento prima ancora dell'implementazione degli indirizzi assunti dall'ente locale. Ciononostante, Roma Capitale sta svolgendo e svolgerà in più occasioni il ruolo di facilitatore esterno alle comunità energetiche. In tal senso, con delibera della giunta capitolina 15 dicembre 2022, n. 402, è stato istituito un gruppo di lavoro intersettoriale ("*Comunità energetiche e impianti solari*") coordinato dall'Ufficio Clima che coinvolge i diversi dipartimenti comunali competenti. L'attività del gruppo di lavoro interesserà gli aspetti

⁵¹⁸ www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS1110042.

⁵¹⁹ www.cerle vele.it/index.php/chi-siamo.

⁵²⁰ Legambiente, GSE e Comunità energetiche rinnovabili e solidali, *Comunità energetiche rinnovabili. Il punto della situazione in Italia* (2024), 19.

normativi, procedurali, amministrativi, tecnici e socioeconomici, concernenti, *inter alia*: la realizzazione di impianti solari a servizio di comunità energetiche ed impianti solari in configurazione di autoconsumo posizionati sulle strutture di proprietà dell'amministrazione; la realizzazione di impianti solari a servizio di comunità energetiche sui tetti degli edifici di proprietà della città metropolitana, a partire dalle scuole; la promozione, nelle comunità energetiche i cui impianti siano posizionati su edifici di proprietà di Comune, municipi, città metropolitana, della partecipazione di soggetti economicamente svantaggiati, strutture per il servizio di prestazioni sociali, enti del terzo settore, enti proprietari o gestori di alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale, associazioni e fondazioni che realizzano progetti di inclusione e solidarietà sociale, ovvero di destinare le risorse generate dalla condivisione di energia a progetti di contrasto alla povertà energetica o ad altre iniziative di utilità sociale sul territorio. Si segnala infine, un regolamento assai rilevante in attesa di essere approvato dalla giunta capitolina. Tale regolamento è volto a chiarire e semplificare la procedura per la messa a disposizione dei tetti pubblici per l'installazione di impianti solari a servizio di CER, realizzati da enti del terzo settore (ETS) con obiettivi sociali.

2. Il “Polo del benessere Santa Maria della Pietà”

Ai sensi dell'art. 21, co. 3, d.l. 6 novembre 2021, n. 152 e a seguito della deliberazione n. 50/ 2022 della giunta capitolina, la Città metropolitana di Roma ha provveduto ad individuare cinque Piani urbani integrati (cc.dd. PUI)⁵²¹ ammessi al finanziamento con decreto interministeriale (MINT-MEF) del 22 aprile 2022. Tra i PUI individuati dalla Città metropolitana di Roma si annovera il «Polo del benessere Santa Maria della Pietà». Il PUI in parola concerne il S. Maria della Pietà, un ex ospedale psichiatrico provinciale che si estende su di una superficie di 270.000 m² sulla collina di Monte Mario nel nord-ovest di Roma. Il comprensorio è formato da 37 padiglioni⁵²² ed insiste in un contesto urbano fortemente urbanizzato e densamente abitato che racchiude i quartieri di Roma, Torvecchia, Monte Mario, Balduina, Pineta Sacchetti, Quartaccio e Montespaccato. Con d.g.r. 5 marzo 2010, n. 152, è stato determinato l'assetto patrimoniale definitivo del Comprensorio, costituito da 25 padiglioni di proprietà della ASL Roma I; e dai padiglioni 9, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 28 di proprietà della Regione Lazio⁵²³. Il PUI «Polo del benessere Santa Maria della Pietà» prevede quattro interventi finalizzati alla riqualificazione, recupero e riuso dei padiglioni e delle aree pubbliche del parco monumentale del complesso e del Villaggio della Solidarietà Lombroso, che insiste su aree di proprietà della Città

⁵²¹ *Supra* 3.2.

⁵²² I padiglioni erano riservati alle varie categorie di assistiti: Osservazione, Infermeria, Tranquilli, Sudici, Semiagitati, Agitati, Prosciolti, Sorvegliati. Generalmente i padiglioni presentano, inoltre, una analoga planimetria (www.aslroma1.it/polo-museale/santa-maria-della-pieta).

⁵²³ www.aslroma1.it/uploads/files/16_34_Delibera_1064_del_07.11.2018.pdf.

Metropolitana ed in uso a Roma Capitale. Il PUI oggetto della presente analisi non è invero il primo tentativo di rigenerazione urbana dell'ex manicomio più grande d'Europa⁵²⁴. Tuttavia, rispetto al Programma di valorizzazione approvato dalla giunta della Regione Lazio nel 2016, il PUI «Polo del benessere Santa Maria della Pietà» è finanziato con fondi di circa venticinque volte superiori e prevede l'integrazione dei servizi e delle attività immateriali⁵²⁵ «non solo di tipo socio-assistenziale, ma anche legate alla formazione lavorativa, all'espressione individuale in forma laboratoriale, allo svolgimento di attività comuni e di incontro che favoriscano la connessione con la città»⁵²⁶. Tali attività e servizi sono oggetto di attività di co-programmazione nell'ambito di un partenariato multiattoriale tra enti pubblici⁵²⁷, istituzioni cognitive⁵²⁸ ed enti del terzo settore e cittadini in forma singola o aggregata⁵²⁹. Tali soggetti sono chiamati a definire sinergicamente non solo le attività e i servizi da svolgere e/o erogare a seguito della realizzazione degli interventi materiali previsti dal PUI «Polo del benessere Santa Maria della Pietà», ma anche la loro messa 'a sistema' e le modalità per garantire che esse siano svolte ed erogate anche dopo la chiusura della parentesi del PNRR. Il fine ultimo è quello di fare sì che l'integrazione dei servizi e delle attività in parola siano effettivamente strumentali al perseguimento della salute e del benessere del cittadino, «inteso come stato di benessere fisico, psichico e mentale, finalizzato alla cultura dell'inclusione sociale, dell'assistenza e dell'integrazione collettiva, comunitaria e generazionale»⁵³⁰. Su un piano

⁵²⁴ Si veda il Programma di valorizzazione patrimoniale del complesso di Santa Maria della Pietà, approvato con d.g.r. 20 dicembre 2016, n. 787 (www.santamariapieta.regione.lazio.it/app/uploads/2020/12/smp-2016DGR787.pdf).

⁵²⁵ A titolo meramente esemplificativo, per il padiglione 5 è prevista l'istituzione di un consultorio – centro per minori; per il padiglione 7 strutture per disabili (PT) – funzioni di sostegno alla famiglia; per il padiglione 24 un centro educazione ambientale – Laboratorio scuola; per il padiglione 41 uno spazio di co-working dedicato altresì allo sviluppo e stimolo di start-up (Città Metropolitana di Roma Capitale, Roma, Regione Lazio, S. Maria della Pietà. Relazione (2022), Allegato 1).

⁵²⁶ Città Metropolitana di Roma Capitale, Roma, Regione Lazio, S. Maria della Pietà. Relazione (2022), 7 (www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2022/03/Allegato-piano-integrato-Santa-Maria-della-Pieta.pdf).

⁵²⁷ La Città metropolitana di Roma capitale, in qualità di soggetto beneficiario dell'investimento cui sono imputate funzioni di monitoraggio e supporto; Roma Capitale, in qualità di soggetto attuatore del PUI; la società Risorse per Roma S.p.A. in qualità di soggetto erogante supporto tecnico; la Regione Lazio e l'Azienda sanitaria locale Roma 1, in qualità di soggetti proprietari dei padiglioni.

⁵²⁸ Le università “La Sapienza”, “Roma Tre” e “Luiss Guido Carli”, in qualità di consulenti specialistici (Deliberazione della giunta capitolina n. 71/2022, 3).

⁵²⁹ Come è stato rilevato in dottrina, «queste nuove forme di *governance* vedono il cittadino-utente non più come un mero fruitore del servizio bensì come un soggetto che, portatore di una capacità di agire per l'interesse generale, è in grado di svolgere un ruolo determinante all'interno di formule partenariali che finora hanno visto istituzioni pubbliche e operatori privati come unici protagonisti» (C. Iaione, *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. un'analisi empirica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, n. 6, 304).

⁵³⁰ Deliberazione della giunta capitolina n. 71/2022, 4.

costituzionale, la messa ‘a sistema’ delle attività e dei servizi è volta al rispetto del diritto ad un ambiente salubre⁵³¹ e riflette l’approccio *Planetary health*⁵³² adottato. Quest’ultimo approccio costituisce una chiave metodologica che apre alcune questioni fondamentali⁵³³: in che modo i cambiamenti nei sistemi terrestri influenzano la salute umana? Quali sono i fattori fondamentali del cambiamento ambientale e il loro impatto sulla salute? Come possiamo affrontare le disparità sanitarie e promuovere l’equità nella salute? Come possiamo passare agli SDGs (promozione di una salute umana sostenibile e resiliente, del benessere e dei sistemi ambientali)? Come può la collaborazione disciplinare migliorare i risultati della salute pubblica?

Tra gli aspetti con cui i vari soggetti coinvolti nel PUI in esame sono chiamati a confrontarsi nell’attuare il piano integrato, si annoverano poi: il modello della “città giardino” del complesso, il quale tende ad isolare i padiglioni dal contesto urbano⁵³⁴; l’assetto patrimoniale del comprensorio e il numero dei potenziali *stakeholders*⁵³⁵, il quale rende complesso l’allineamento degli interessi; le condizioni, formali e sostanziali, di spesa previste dal PNRR posto che il PUI «Polo del benessere Santa Maria della Pietà» è finanziato esclusivamente con fondi PNRR.

Poiché l’attuazione del PUI Santa Maria della Pietà deve contribuire al conseguimento del *target* nazionale M5C2-12 entro il secondo trimestre del

⁵³¹ Per la giurisprudenza civile si veda la storica sentenza della Corte di Cassazione Sezioni Unite Cass. Civ. n. 5172 del 1979. Per la giurisprudenza costituzionale, si veda la celebre sent. Corte cost. n. 85/2013, in cui si afferma che tale diritto è una derivazione dell’art. 32 Cost.

⁵³² La *Planetary health* «è il raggiungimento del più alto standard raggiungibile di salute, benessere ed equità in tutto il mondo attraverso una giudiziosa attenzione ai sistemi umani, politici, economici e sociali, che modellano il futuro dell’umanità e ai sistemi naturali della Terra che definiscono i limiti ambientali sicuri entro i quali l’umanità può prosperare» (S. Whitmee, A. Haines, C. Beyrer, F. Boltz, A.G. Capon, B.F. de Souza Dias, et al., *Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of the Rockefeller Foundation – Lancet Commission on planetary health*, in 386 *The Lancet* (2015), 1978).

⁵³³ B. Talukder, N. Ganguli, E. Choi, M. Tofighi, G. W. Vanloon e J. Orbinski, *Exploring the nexus: Comparing and aligning Planetary Health, One Health, and EcoHealth*, in 6 *Global Transitions* (2024), 72.

⁵³⁴ Si considerino, inoltre, gli scarsi collegamenti del servizio di trasporto pubblico per il Santa Maria della Pietà. Ad esempio, l’unica fermata della metropolitana è quella leggera (FM3) ‘Monte Mario’.

⁵³⁵ Come è stato puntualmente notato, «il coinvolgimento degli *stakeholder* nei processi di produzione dei servizi pubblici potrebbe garantire una riduzione dei costi e favorire una maggiore personalizzazione dei servizi stessi; i manager pubblici potrebbero in questo caso disporre delle competenze e delle risorse appartenenti agli *stakeholder* stessi [...]. Al tempo stesso, se mal gestito, il coinvolgimento degli *stakeholder* potrebbe allungare i processi decisionali, creare delle sovrastrutture ridondanti e tradursi in uno spreco di risorse» (N. Rossi, *L’attuazione del PNRR nelle aziende sanitarie. Progettazione, gestione e impatto*, Torino, Giappichelli, 2022, 62-63).

2026⁵³⁶, occorre poi una valutazione dell'impatto delle *policies* adottate per l'attuazione del PUI Santa Maria della Pietà, incluse quelle concernenti la *governance* dei processi di rigenerazione urbana. Tuttavia, «la valutazione ex-ante delle potenzialità di una politica che guarda a favorire la rigenerazione urbana è [...] possibile con un ampio grado di approssimazione» perché «ogni intervento di rigenerazione urbana è un mix di interventi particolare che necessita di una valutazione specifica»⁵³⁷. Per tali ragioni sembrerebbero aprirsi le porte a forme di «sperimentalismo locale» sinora sconosciute nell'ordinamento italiano⁵³⁸ 539.

⁵³⁶ «At least 1080 completed projects, sent by municipalities of more than 15 000 inhabitants, covering at least 1 000 000 squared meters. The interventions are those defined in the relevant Milestone for Urban Regeneration interventions».

⁵³⁷ Servizio Studi – Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, 2022, n. 32, 99

⁵³⁸ Lo «sperimentalismo locale» delle *policies* adottate è un approccio largamente utilizzato in Cina e si frappono all'approccio al cambiamento del «riformismo» europeo. Secondo F. Grillo, *Lezioni cinesi. Come l'Europa può uscire dalla crisi*, Milano, Solferino, 2019, 123, «tanti politici ed esperti ritengono il cambiamento realizzato quando c'è la legge. Tale errore è grave per due motivi: a) Nessuna legge può cambiare alcunché se non è conosciuta e comprensibile, se non è condivisa da un numero sufficiente di persone che la realizzano ed eventualmente la difendono; in assenza di mobilitazioni di pezzi della società, le leggi possono tutt'al più produrre modifiche artificiali dei comportamenti e sanzioni; b) L'inefficacia di un cambiamento di leggi che, per definizione, valgono in maniera omogenea in un intero Stato, viene accresciuta quando quel cambiamento corrisponde ad un'innovazione di tipo radical; in questi casi mancano elementi di conoscenza relativi alla reazione che un dato sistema sociale o dati segmenti hanno nei confronti di quella novità, e la sperimentazione diventa fondamentale per capire come tarare la strategia di innovazione».

⁵³⁹ A tal proposito particolarmente interessante risulta l'esperienza della città di Utrecht nell'attuare la riforma nazionale del 2015, la quale ha decentrato dal livello nazionale ai comuni la responsabilità di fornire servizi di *welfare* ai bambini e alle famiglie, a coloro che sono ai margini del mercato del lavoro e agli adulti anziani e disabili. Come riportato in C. Sabel, J. Zeitlin e J. K. Helderman, *Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work*, in *1 Politics & Society* (2023), 37, 5, «L'innovazione principale di Utrecht consiste nell'utilizzare sistematicamente i singoli casi di welfare in cui una norma vigente o un confine giurisdizionale ostacola la fornitura integrata di un sostegno mirato per innescare una rapida revisione del processo decisionale all'interno e tra i vari dipartimenti. L'effetto cumulativo di queste revisioni può essere la riforma, o addirittura la trasformazione, dei modi di lavorare all'interno dell'amministrazione comunale, in assenza di un preciso progetto iniziale di riforma. L'innovazione principale di Utrecht contribuisce anche ad affrontare il problema che ha afflitto il welfare e altre burocrazie di strada fin dall'inizio: il controllo della discrezionalità. Consentendo e infine obbligando a discutere di regole e limiti discutibili, Utrecht fa sì che i cambiamenti che in una burocrazia tradizionale sarebbero realizzati con esenzioni *una tantum* autorizzate da un superiore benevolo, o con il ricorso a un fondo di riserva per circostanze speciali, siano invece realizzati attraverso la deliberazione tra i decisori competenti a vari livelli; e questa deliberazione può dare origine a cambiamenti formali nelle norme e nei regolamenti comunali e, occasionalmente, nazionali che disciplinano le prestazioni sociali. Questa continua riconsiderazione dell'adeguatezza delle regole e dei confini giurisdizionali mette in discussione (senza ancora fornire una vera e propria alternativa) l'idea familiare di amministrazione come

Ai fini dell'integrazione dei servizi e delle attività da svolgere e/o erogare a seguito della realizzazione degli interventi materiali previsti dal PUI – “Polo del benessere Santa Maria della Pietà”, in favore della salute e del benessere del cittadino, l'ordinamento giuridico nazionale offre dei modelli giuridici e contrattuali sovente combinabili fra loro. Vi sono, ad esempio, le reti di imprese⁵⁴⁰, il patto di collaborazione⁵⁴¹, il *ground lease*⁵⁴², i modelli previsti per l'istituzione di una comunità energetica⁵⁴³, la fondazione di partecipazione, ecc.

Rispetto all'individuazione dello spettro dei modelli disponibili, ci si potrebbe chiedere se il Programma di valorizzazione patrimoniale del complesso di Santa Maria della Pietà possa essere una base giuridica solida per potere attivare le forme speciali di partenariato *ex art.* 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023 e art. 89, co. 17, d.lgs. n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore), laddove è sancito che, benché «sui Padiglioni che costituiscono il comprensorio del Santa Maria della Pietà non risulta effettuata la verifica di interesse culturale di cui all'art. 12 comma 2 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», «per loro natura i Beni immobili che costituiscono il comprensorio risulterebbero comunque sono sottoposti alle misure di tutela previste dalla parte seconda del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 afferente i beni culturali»⁵⁴⁴. Se interpretato in senso estensivo, il dato normativo dell'atto misto rappresentato dal Programma di valorizzazione patrimoniale del complesso di Santa Maria della Pietà consentirebbe l'attivazione dell'art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023. Rispetto alla concessione e alle formule partenariali tradizionali, la tipologia di partenariati *ex art.* 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023 predilige una collaborazione paritaria in luogo del rapporto tra ente che esercita un potere autoritativo e soggetto privato. Inoltre, essi potrebbero instaurarsi con enti e organismi pubblici (partenariato pubblico-pubblico) e con soggetti privati (partenariato pubblico-privato) al fine di consentire «il recupero, il restauro, la manutenzione

gerarchia in cui la definizione delle regole è prerogativa esclusiva delle autorità di vertice».

⁵⁴⁰ Le reti di imprese sono «contratti fra imprese – simili ai consorzi – volti a favorirne la crescita tramite la reciproca collaborazione. Di regola le imprese in rete restano autonome e non si dà luogo alla nascita di un soggetto distinto da esse; se però è previsto un fondo comune la rete può scegliere, optando per determinate formalità pubblicitarie, di acquisire soggettività giuridica e, dunque, di divenire imprenditore (art. 4-*quater*, d.l. n. 5/ 2009)» (G. Presti e M. Rescigno, *Corso di diritto commerciale*⁹, Torino, Zanichelli, 2019, 39). Si veda poi, *ex multis*, F. Guerrero, *La governance nei contratti di rete*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, 2012, n. 1; M. N. Iannaccone, *La partecipazione al contratto di rete*, in *op. cit.*

⁵⁴¹ *Supra* 2.3.

⁵⁴² Sul punto V. McConnell e G. McWatters, *Under All is the Land: Ground Leases and Hospital Campuses*, in *Health Law Weekly*, September 11, 2020 (www.vmghealth.com/wp-content/uploads/2020/09/Under-All-is-the-Land-Ground-Leases-and-Hospital-Campuses_AHLA.pdf).

⁵⁴³ *Supra* 3.1.

⁵⁴⁴ www.santamariapieta.regione.lazio.it/app/uploads/2020/12/smp-2016DGR787.pdf.

programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali»⁵⁴⁵ mediante procedure semplificate per individuare il partner privato. Come è stato evidenziato in dottrina⁵⁴⁶, «la formulazione dell'art. 134, comma 2, potrebbe contribuire ad una più estesa applicazione del partenariato speciale, coinvolgendo istituti e luoghi della cultura per le sedi e i beni culturali ad essi afferenti e soggetti privati (imprese ed enti *non profit*), mediante soluzioni di progettazione strategica per beni culturali immobili e mobili e le molteplici finalità previste dalla disposizione». Tale approccio integrato e inclusivo si allineerebbe peraltro a quanto stabilito dalla Convenzione quadro di Faro del Consiglio d'Europa⁵⁴⁷.

Tra i diversi modelli giuridici che presentano interessanti profili che possono attagliarsi al PUI – “Polo del benessere Santa Maria della Pietà” e ai suoi fini, si annovera la fondazione di partecipazione. La fondazione di partecipazione⁵⁴⁸ è un ente non lucrativo atipico e ammissibile⁵⁴⁹, nel quale,

⁵⁴⁵ Art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023.

Rileva in tale sede evidenziare che tali forme di partenariati speciali non si configurano come declinazioni dell'amministrazione condivisa, poiché l'interesse sotteso è «sollecitato dai cittadini che intendono “prendersi cura”, insieme alle amministrazioni, dei beni comuni (beni culturali, verde urbano, strutture sportive, ecc.) presenti sul loro territorio per finalità culturali, di svago e per contribuire volontariamente al benessere e all'identità della comunità con attività utili, ma non necessariamente inquadrabili in schemi negoziali caratterizzati da tecnicità» (S. Antoniazzi, *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2024, n. 8, 29).

⁵⁴⁶ S. Antoniazzi, *Beni culturali e partenariato*, *op. cit.*, 4.

⁵⁴⁷ Cfr. artt. 11 e 12. In particolare, l'art. 11 stabilisce che: «nella gestione dell'eredità culturale, le Parti si impegnano a: 1. promuovere un approccio integrato e bene informato da parte delle istituzioni pubbliche in tutti i settori e a tutti i livelli; 2. sviluppare un quadro giuridico, finanziario e professionale che permetta l'azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile; 3. sviluppare metodi innovativi affinché le autorità pubbliche cooperino con altri attori; 4. rispettare e incoraggiare iniziative volontarie che integrino i ruoli delle autorità pubbliche; 5. incoraggiare organizzazioni non governative interessate alla conservazione dell'eredità ad agire nell'interesse pubblico». In merito al rapporto tra cittadinanza e valorizzazione dei beni culturali si veda, per la dottrina, A. Simonati, *Il ruolo della cittadinanza nella valorizzazione dei beni culturali alla luce della Convenzione di Faro: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, n. 2, 248 ss.

⁵⁴⁸ La fondazione di partecipazione (*rectius*: con partecipazione) è definita «una struttura organizzativa metaindividuale a rilievo reale, connotata da tratti morfologici ricorrenti, ed in quanto tali ritenuti identificanti, ma priva di un referente normativo dedicato e puntuale» (M. Maltoni, *La fondazione di partecipazione: natura giuridica e legittimità*, in *Fondazioni di partecipazione*, supplemento de *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, 2007, n. 2). A. Zoppini attribuisce la paternità della locuzione “fondazione di partecipazione” al notaio Enrico Bellezza in A. Zoppini, *Profili evolutivi della fondazione di partecipazione nella moderna prassi e nella legislazione speciale*, in *Fondazioni di partecipazione*, *op. cit.*, 21.

⁵⁴⁹ Un indice da cui desumere tale conclusione è ravvisabile nell'ambito della disciplina degli enti del terzo settore di cui al d.lgs. n. 117/2017 (c.d. Codice del terzo settore). Ad esempio, all'art. 24, co. 6, d.lgs. n. 117/2017 è previsto che «le disposizioni di cui al presente articolo [concernenti il funzionamento dell'assemblea delle associazioni] si applicano anche alle

rispetto all'ente fondazionale puro, non si riscontrano né il distacco dell'ente dal fondatore né il requisito di una dotazione patrimoniale iniziale autosufficiente al perseguimento dello scopo, né la posizione servente dell'organo amministrativo. Inoltre, nell'ente fondazionale con partecipazione si rinvencono elementi tipici delle associazioni (e.g. l'assemblea dei soci) tali per cui si è parlato in dottrina di una sorta di "ibrido"⁵⁵⁰. Vi è poi da considerare la natura collettiva o sociale degli interessi amministrabili attraverso la fondazione di partecipazione, in quanto «espressione di autonomia non privata, ma collettiva o sociale»⁵⁵¹. A differenza della fondazione tradizionale, è richiesto il requisito dell'idoneità del patrimonio iniziale al funzionamento dell'ente⁵⁵², piuttosto che al raggiungimento dello scopo fondativo.

Nonostante i profili appena menzionati, ai fini di una sua eventuale adozione nell'ambito del PUI – "Polo del benessere Santa Maria della Pietà", la fondazione di partecipazione è il modello che richiede maggiore studio e cautela: esse «sono più praticate che studiate»⁵⁵³ e non sono di fatto conosciute dalla giurisprudenza civile⁵⁵⁴. Si riscontrano poi diverse questioni altrettanto significative, come l'eventuale applicabilità delle disposizioni che riguardano le associazioni⁵⁵⁵, il regime di responsabilità applicabile, posto che l'ente «possiede forma di fondazione ma sostanza di comitato promotore»⁵⁵⁶, e le forme e i modi della partecipazione degli enti pubblici. A seguito dell'abrogazione dell'art. 113 d.lgs. 267/2000, avvenuta a norma dell'art. 37 d.lgs. n. 201/2022, il quale stabiliva che «l'accompagnarsi delle pubbliche amministrazioni con soggetti privati sia necessariamente il frutto di una procedura ad evidenza pubblica», è possibile chiedersi fino a che punto gli enti pubblici possano perseguire in seno

fondazioni del Terzo settore il cui statuto preveda la costituzione di un organo assembleare o di indirizzo, comunque denominato, in quanto compatibili ed ove non derogate dallo statuto».

⁵⁵⁰ S. Cassese, *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contratto e impresa*, 1993, n. 1, 11.

⁵⁵¹ P. Forte, *Le fondazioni come autonomie amministrative sociali*, in *Fondazioni. Tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, a cura di G. Palma e P. Forte, Torino, Giappichelli, 2008, 67 ss, 78 ss.

⁵⁵² Come rilevato in dottrina, la fondazione di partecipazione deve però «munirsi nel tempo delle finanze necessarie per raggiungere lo scopo originario» (G. Sicchiero, *Le fondazioni di partecipazione*, in *Contratto e impresa*, 2020, n. 1, 37).

⁵⁵³ G. Sicchiero, *Le fondazioni di partecipazione*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2021, n. 11, 2492.

⁵⁵⁴ Trib. Belluno, 15 febbraio 2018, in *Nuova Giur. Civ.*, 2018, 1039. La sentenza ora citata sembra essere ad oggi l'unica sentenza di merito rinvenibile sulle fondazioni con partecipazione.

⁵⁵⁵ Si pensi, ad esempio, all'art. 24 cod. civ. che prevede la facoltà di recesso. In Trib. Belluno, 15 febbraio 2018, in *Nuova giur. civ.*, 2018, 1039, si è ritenuto ammissibile il recesso sulla base di quanto stabilito da Cons. St., I, n. 1076/2018. In quella occasione, il Consiglio di Stato ha evidenziato che il diritto di recesso «deriva dal principio costituzionale di libertà di associazione, di cui all'art. 18 Cost., che implica la nullità di clausole che escludano o rendano oltremodo oneroso il recesso», libertà che è garantita anche agli «enti fondatori di una fondazione in partecipazione».

⁵⁵⁶ G. Sicchiero, *Le fondazioni di partecipazione*, in *Contratto e impresa*, 2020, n. 1, 37.

ad una fondazione di partecipazione, la gestione di servizi pubblici, oltreché finalità di interesse sociale, senza necessità di gare⁵⁵⁷. Inoltre, in merito allo stesso nodo concettuale, la normativa vigente sembra silente circa le modalità e il contributo economico che l'ente pubblico sarebbe vincolato ad apportare. La giurisprudenza contabile di contro, statuisce a tal proposito che «l'ente locale che istituisce una fondazione deve adottare tutte le cautele tese ad assicurare che essa sia in grado di generare un reddito capace di assicurare un equilibrio di bilancio»⁵⁵⁸. Sembrerebbe pertanto che l'ente pubblico non possa partecipare alla fondazione, quand'anche essa fosse di partecipazione, quando quest'ultima non «sia in grado di generare un reddito capace di assicurare un equilibrio di bilancio».

3. La Casa della Comunità Navile nel comune di Bologna

Come si è visto *supra* 3.6. il quadro amministrativo e normativo vigente, da un lato, non agevola la costruzione della fiducia dei cittadini a richiedere e ricevere le prestazioni presso le Case di Comunità; e, dall'altro, non facilita la stima dei fabbisogni di assistenza territoriale, un'operazione che già risulta fisiologicamente inesatta⁵⁵⁹. Tuttavia, ai fini del conseguimento dei *target* e *milestones* correlati all'investimento delle Case di Comunità, e per l'espletamento di effettive attività sostenibili di recupero, valorizzazione e riorientamento di infrastrutture fisiche esistenti⁵⁶⁰, può risultare utile inserire la gestione e i servizi offerti dalle Case di Comunità nell'ambito di reti multiattoriali da realizzare attraverso nuove generazioni di partenariato⁵⁶¹ che non si limitino alla dicotomia pubblico-privato e che rispecchiano maggiormente il principio ispiratore partenariale: mettere assieme in modo sinergico prerogative, competenze e

⁵⁵⁷ Cfr. Art. 119 T.U. Enti locali; art. 43, co. 1, l. n. 449/1997.

⁵⁵⁸ Corte Conti Lombardia, sez. contr., delibera, 15 marzo 2017, n. 70.

⁵⁵⁹ Stimare i fabbisogni di assistenza territoriale è un'operazione particolarmente complessa, specie se ha ad oggetto malattie croniche. Non esistono peraltro metodologie di calcolo esatte (M. Bellentani).

⁵⁶⁰ La descrizione del target "Case della Salute della Comunità" (M6C1-3 | 1.1) prevede che «almeno il 50% del sostegno del RRF ai costi di investimento deve essere dedicato alla costruzione di nuovi edifici [...] o alla ristrutturazione di edifici [...]». Il governo italiano può quindi idealmente decidere di destinare l'intera linea di investimento alla costruzione di nuovi edifici oppure di destinare la metà dei fondi della linea di investimento alla ristrutturazione di edifici preesistenti e la restante quota alla costruzione di nuovi edifici per le Case di Comunità. Il d.m. n. 77/2022 prevede che «tutte le strutture fisiche territoriali già esistenti devono utilmente rientrare nella progettazione della nuova geografia dei servizi e strutture territoriali e quindi delle CdC e dei servizi correlati in rete» (pag. 30). Sembrerebbe quindi che spetti alle regioni individuare le strutture fisiche territoriali già esistenti sul loro territorio per riconvertirle in Case di Comunità.

⁵⁶¹ C. Iaione, *Città e beni comuni*, in *L'Italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena e C. Iaione, Roma, Carocci, 2012, 127; S. Foster e C. Iaione, *The city as a commons*, in *34 Yale Law & Policy Review* (2016), 281 (www.yalelawandpolicy.org/sites/default/files/YLPR/foster_iaione_final_copy3.pdf).

risorse⁵⁶². Nell'ambito di tali formule partenariali si valorizza la co-produzione dei servizi e si condividono le risorse disponibili con la società civile organizzata e la stessa utenza o base sociale di riferimento dello specifico servizio sociosanitario assistenziale.

A tal proposito, a Bologna si sperimenta dal 2018 una formula partenariale informale, avente ad oggetto una Casa della Comunità, già Casa della Salute⁵⁶³ situata nel Quartiere Navile. Il Quartiere Navile copre «un territorio molto esteso e connotato da una significativa dotazione di servizi, così come eterogeneo per quanto riguarda la condizione socioeconomica degli abitanti, poco meno di 70 mila»⁵⁶⁴. Come riportato dal Centro Studi e Ricerche in Salute Internazionale e Interculturale dell'Università di Bologna (CSI Unibo), a Navile si trovano: l'area con la percentuale maggiore di famiglie con reddito sotto il 60% della mediana; l'area con la percentuale maggiore di figli/e di residenti stranieri; l'area con la percentuale maggiore di abitanti residenti in comparti di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP); l'area con la maggiore percentuale di minori in famiglie monogenitoriali (non coabitanti) sul totale dei minori al 31 dicembre 2019. Inoltre, la presenza di forti fattori di esposizione al rischio di fragilità sociale contribuisce ad accentuare dati non trascurabili, sintetizzati da quelli sull'incidenza di mortalità, dei tumori, del diabete e delle malattie cardiovascolari, che a Navile presentano valori complessivamente superiori rispetto alla media cittadina, in alcuni casi con punte del 20%. «Nelle aree in cui compare una maggior incidenza e prevalenza di malattia vi è anche un maggior ricorso alle prestazioni sanitarie pubbliche, presenza di comorbidità e accessi al PS [pronto soccorso] per condizioni che potrebbero essere gestite dalla medicina del territorio. Come già accennato, il fenomeno potrebbe trovare diverse spiegazioni, tra cui maggiori bisogni presenti in quelle aree, una non esaustiva copertura dei servizi assistenziali, un maggior uso non efficace dei servizi, un'inadeguata prevenzione e/o presa in carico della popolazione in campo sociale e sanitario»⁵⁶⁵.

Orbene, in tale quartiere si è costituito il Gruppo di lavoro della Casa della Comunità del Navile, su impulso del Consiglio di quartiere (composto da rappresentanti dell'amministrazione, dell'Asl, da cittadini singoli o associati, in modo formale o informale, dalle organizzazioni sindacali). Gli obiettivi del Gruppo di lavoro sono stati, e continuano ad essere, i seguenti: «censire ed offrire

⁵⁶² Servizio Studi – Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, 2022, n. 32, 113.

⁵⁶³ www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=112792.

⁵⁶⁴ Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 303.

⁵⁶⁵ Centro Studi e Ricerche in Salute Internazionale e Interculturale, Università di Bologna, *L'equità nel diritto alla salute: il contrasto alle disuguaglianze nella città di Bologna*, 2019, 59-60.

opportunità di partecipazione a tutte le realtà del territorio potenzialmente interessate a collaborare alla vita della Casa della Salute; predisporre e aggiornare periodicamente un programma di attività da realizzare all'interno della Casa della Salute o in collaborazione con questa e con i suoi operatori; promuovere la conoscenza della Casa della Salute nella comunità e la partecipazione dei cittadini al suo miglioramento; sensibilizzare e promuovere un corretto approccio alla sanità in termini di prevenzione e promozione della salute; raccogliere suggerimenti circa l'individuazione di specifici indicatori di rispondenza dei servizi/attività della Casa della Salute ai propri obiettivi di salute»⁵⁶⁶. «Nei due anni di lavoro precedenti alla pandemia sono state svolte attività di informazione e auto-formazione il cui esito è raccolto in un documento conclusivo contenente proposte di lavoro relative all'accoglienza, all'integrazione, Mmg [medici di medicina generale], servizi consultoriali, alla costituzione del *board* della CdS [...]. Nell'attuale fase, il Gruppo di lavoro è impegnato nella promozione di spazi pubblici di partecipazione e riconoscimento istituzionale, affinché il coinvolgimento della «comunità» rappresenti prima di tutto la possibilità di costruire domande di salute»⁵⁶⁷. Ciò significa, in particolare, lavorare sulle seguenti tracce: effetti e potenzialità del percorso di apertura al territorio della Casa della Salute in vista della sua trasformazione in Casa della Comunità; la costruzione in comune di uno strumento di rilevazione dei bisogni di salute e benessere nel quartiere; la costituzione di un gruppo permanente di ascolto reciproco tra istituzioni del Quartiere, cittadinanza e associazioni per migliorare la cura e l'attenzione alla qualità della vita delle persone che vivono in quartiere; il bisogno di elaborare metodi con cui raccogliere efficacemente proposte e azioni che arrivano «dal basso». Tali attività si inseriscono perfettamente in quanto stabilito da una deliberazione di giunta del Comune di Bologna⁵⁶⁸, in cui si afferma chiaramente l'intenzione di avviare una riflessione sui fattori profondi e qualitativi che favoriscono o limitano «l'integrazione di risorse, competenze e conoscenze utili alla realizzazione degli interventi delle pubbliche amministrazioni con quelle del capitale sociale, sia quello espresso dai soggetti del terzo settore, sia quello civico espresso dai soggetti della cittadinanza attiva». Le attività del Gruppo di lavoro della Casa della Comunità del Navile andranno molto probabilmente ad integrarsi con quelle svolte dalla cordata di associazioni che ha presentato un progetto in occasione del bando di coprogettazione per la gestione degli spazi locati presso il Centro civico W. Michellini («ex poliambulatorio»). Nella convenzione tra la rete dei soggetti proponenti e il

⁵⁶⁶ www.csiaps.org/attivita/progetti-in-corso/gruppo-di-lavoro-della-casa-della-salute-navile/.

⁵⁶⁷ Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 303.

⁵⁶⁸ Comune di Bologna, *Definizione di profili procedurali e gestionali delle attività di coprogettazione con i soggetti del terzo settore e la cittadinanza attiva*, deliberazione di Giunta n. 43/2021.

Quartiere si specifica, infatti, che «ai progetti e alle attività previste possono altresì partecipare soggetti istituzionali aderenti (Città Metropolitana, Istituzione Minguzzi ecc.), nonché altri soggetti pubblici e/o privati potenzialmente interessati e con i quali condividere futuri momenti di approfondimento e di proposta» come, ad esempio, il Gruppo di Lavoro della Casa della Salute/Comunità Navile. Inoltre, il progetto dell'ex poliambulatorio (“*C’è vita su al Gorki. Progettare e sostenere comunità del Possibile*”) intende costruire una collaborazione sistematica con gli organismi sociali, sanitari e le loro *equipe* in un’ottica di conoscenza epidemiologica e lettura preventiva di bisogni esistenti, attraverso: 1) l’utilizzo degli spazi per incontri di lavoro e iniziative seminariali, sia interne che aperte alla cittadinanza, da parte dei medici di base e professionisti delle Case della Salute o di Comunità presenti in zona; 2) il partenariato con il Dipartimento Salute Mentale per sperimentare il modello denominato “*Recovery College*”⁵⁶⁹.

I locali del Centro Civico sono concessi dal Quartiere al Raggruppamento concessionario in comodato d’uso gratuito: il canone annuo complessivo di euro 3.300,00 dovuto in relazione alla concessione degli spazi si ritiene compensato dall’attività sociale e di interesse pubblico che il gruppo di associazioni svolgerà nell’ambito dei progetti e delle attività presentate; questo anche in considerazione della rilevante utilità sociale e dei servizi sussidiari del piano delle attività presentato, in relazione al radicamento delle associazioni presenti nel territorio del Quartiere Navile e al loro lavoro di “aggancio” delle fasce deboli della popolazione. Sono a carico del gruppo di associazioni, invece, le spese inerenti alle utenze (attraverso un meccanismo di valutazione forfettaria svolta dal Quartiere, sempre in virtù dell’utilità sociale delle iniziative), allo smaltimento dei rifiuti, all’organizzazione e alla gestione economico-normativa di tutto il personale eventualmente impegnato nella gestione delle attività, nonché tutti gli adempimenti di legge previsti nei confronti dei lavoratori.

⁵⁶⁹ Cfr. *Coproduzione e Recovery. Un progetto presso i Servizi di salute mentale della provincia di Brescia*, a cura di F. Lucchi, Erickson, Trento, 2018.

Conclusioni

Nelle pagine del presente lavoro si è cercato di capire su basi empirico-normative *se, come e quando* il superamento del partenariato pubblico-privato verso forme partenariali più complesse sia avvenuto o possa avvenire per soddisfare nuovi bisogni sociali⁵⁷⁰ che né l'immissione di liquidità né la tradizionale allocazione della spesa pubblica riesce a coprire.

Come si è visto *de funditus* nel Capitolo 2.1, il numero, la portata e le incalzanti scadenze dei *target* e delle *milestones* previsti dal PNRR parrebbero non conciliarsi con i tempi previsti dai contratti di PPP di lunga durata né tantomeno con il rapido ritmo dei mutamenti tecnologici e geopolitici⁵⁷¹, i quali richiedono flessibilità procedurale⁵⁷². Cionondimeno, il PNRR lascia talvolta espressamente al mercato, ai privati, agli attori pubblici e ai cittadini, in forma singola o aggregata, spazi per proporre soluzioni e progetti che contribuiscano ad obiettivi di lungo periodo che vanno oltre il 2026. Ed invero, esso non potrebbe fare altrimenti visto che detti obiettivi richiedono una risposta convergente da parte dei capitali privati⁵⁷³ e non solo. Così «la logica del partenariato non appare funzionale soltanto a stimolare un più deciso apporto del settore privato in termini finanziari o di *expertise* nella fase progettuale»⁵⁷⁴, bensì a co-inventare, co-progettare, co-sostenere e diffondere nuove soluzioni (prodotti, servizi, pratiche, mercati, modelli organizzativi) per perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile e soddisfare i correlati bisogni sociali. Ecco quindi che emerge in chiaro scuro un concetto che dal legislatore nazionale è stato declinato in maniera meno lineare rispetto a quanto fatto dal legislatore europolitano: l'innovazione

⁵⁷⁰ Si pensi, ad esempio, a quelli sociosanitari derivanti dall'invecchiamento della popolazione (cfr. *Supra* 3.6 e 4.4).

⁵⁷¹ Relazione speciale: *Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati*, a cura della Corte dei conti Europea, 2018, n. 9, 43, ove si riporta che «i contratti di PPP di lunga durata sono poco adatti al rapido ritmo dei mutamenti tecnologici».

⁵⁷² Come notato in A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, 2022, n. 2, 463, «la stessa fase scarsamente formalizzata che precede la decisione sulla fattibilità della proposta privata non dovrebbe trasformarsi in una procedura ad evidenza pubblica "anticipata", anche (e soprattutto) in un contesto in cui sarà sempre più frequente la presentazione di una pluralità di progetti per il perseguimento degli obiettivi già individuati dal PNRR».

⁵⁷³ Cfr. J. Rifkin, *Un Green New Deal Globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Milano, Mondadori, 2019, 55 ss. e 170 ss.

⁵⁷⁴ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, 2022, n. 2, 450.

sostenibile. Come si è avuto modo di vedere, l'innovazione sostenibile non riguarda solo il terzo settore e le imprese sociali, non coincide con l'innovazione tecnologica e non si realizza attraverso un percorso lineare. Essa può in un certo senso costituire l'evoluzione concettuale di uno stretto legame fra innovazione sociale e sviluppo sostenibile rimasto implicito in dottrina⁵⁷⁵.

L'innovazione sociale «può essere definita come un processo collaborativo multi-settore di invenzione, sperimentazione, sostegno e diffusione di nuove soluzioni (prodotti, servizi, pratiche, mercati, modelli organizzativi) orientate alla soddisfazione di vecchi e nuovi bisogni sociali, che migliorano la capacità di adattamento e di trasformazione della società per mezzo di combinazioni di relazioni sociali, generando un miglior uso e sviluppo del capitale esistente, secondo i criteri della sostenibilità»⁵⁷⁶. I bisogni sociali cui l'innovazione sociale è orientata ed è vocata a performare meglio rispetto agli approcci tradizionali utilizzati dalla pubblica amministrazione⁵⁷⁷ possono essere legati a sfide come i cambiamenti climatici, le disuguaglianze e la povertà, la disoccupazione, le lacune nei sistemi sanitari e i problemi demografici.

Ciò che ci spinge verso un concetto autonomo di innovazione sostenibile è, ad esempio, il rapporto di reciproca strumentalità tra innovazione sociale e sviluppo sostenibile. Da un lato l'innovazione sociale, assieme ai partenariati *multi-attoriali* e *multi-fattore* in cui prende forma, è uno strumento utile per progettare politiche e programmi di promozione dello sviluppo sostenibile; dall'altro, «il concetto di sviluppo sostenibile è fondamentale per l'innovazione sociale in ragione della sua multi-settorialità. Lo sviluppo sostenibile è, infatti, un processo in cui si definiscono delle condizioni di armonia tra le diverse forme di capitale alla luce delle interconnessioni esistenti tra le tematiche ambientali, economiche, sociali ed istituzionali (WCED, 1987). Proprio la capacità di trovare soluzioni che vanno oltre una visione per singoli settori, nonché lo studio tra le complesse relazioni tra le diverse sfere (sociale, economica ed ambientale) permettono di soddisfare i bisogni sociali in modo innovativo e più efficace»⁵⁷⁸.

Vi sono poi altri stretti legami da rilevare fra innovazione sociale e sviluppo sostenibile. Oltre alla soddisfazione di bisogni tramite un impatto sociale strutturale, l'innovazione sociale ruota attorno a nuove forme di *governance* e alla condivisione della conoscenza, posto che «le organizzazioni per affrontare

⁵⁷⁵ A. Mehmood e C. Parra, *Social Innovation in an unsustainable world*, in *The International Handbook on Social Innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*, a cura di F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood e A. Hamdouch, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013, 53.

⁵⁷⁶ M. De Giorgi e A. Lupo, *Governare l'incertezza. Percorsi di innovazione sociale per nuovi partenariati pubblico-privato*, Milano, FrancoAngeli, 2022, 25-26.

⁵⁷⁷ M. De Giorgi e A. Lupo, *Governare l'incertezza*, *op. cit.*, 38.

⁵⁷⁸ M. De Giorgi e A. Lupo, *Governare l'incertezza*, *op. cit.*, 31.

complessità maggiori del contesto socio-economico devono dotarsi di strumenti partecipativi che creino un flusso di conoscenza tra l'interno e l'esterno del "dispositivo organizzativo" utilizzato al fine di ideare e implementare il processo innovativo» (c.d. *open innovation*). Tali aspetti dell'innovazione sociale creano compatibilità, per di più richiamate nelle strategie di sviluppo sostenibile, tra le strategie *top-down* di revisione dei modelli di *welfare* e la mobilitazione *bottom-up* degli utenti e della società civile. Non bisogna d'altronde trascurare poi che proprio l'universalità, la partecipazione di tutti al cambiamento e la visione integrata dei problemi e delle azioni strumentali allo sviluppo sostenibile sono elementi ravvisabili nella stessa Agenda ONU 2030. Quest'ultima richiede cambi di mentalità dei processi economici e sociali e un sistema adeguato di *governance*⁵⁷⁹ basate su collaborazioni multisettoriali. A tal proposito vi sono alcuni elementi che la dottrina⁵⁸⁰ ha individuato come "facilitatori" per la creazione di forme di *governance* collaborative multiattoriali. Questi sono l'allineamento dei valori e degli obiettivi, il quale ricorre negli investimenti analizzati nel corso del presente lavoro; la fiducia nella capacità, nell'onestà e nella benevolenza negli altri soggetti della *partnership* affinché questi ritengano giustificato lo sforzo di mantenere la *partnership*; l'impegno nella collaborazione e nella condivisione di informazioni e conoscenza; una c.d. *bridge leadership* non già predominante, ma catalizzatrice della partecipazione dei soggetti verso un obiettivo condiviso. Inoltre, per coprire i bisogni sociali e generare così un impatto che non svanisca entro il 2026, anno di chiusura del Dispositivo, la realizzazione del processo collaborativo di innovazione sociale presuppone una analisi effettiva dei bisogni⁵⁸¹ e una analisi dell'impatto sociale eventualmente realizzato valutato secondo indicatori di *output* e *outcome*⁵⁸². Senza tali analisi non si potrebbe né valorizzare e/o massimizzare il valore (economico, sociale, ambientale) prodotto né evitare l'autoreferenzialità del processo di innovazione sociale. Il meccanismo ivi analizzato fra innovazione sostenibile, manifestatosi nell'ordinamento eurounitario come *partnership principle*⁵⁸³, e valutazione d'impatto rappresenta l'essenza del *social impact investment* – «l'uso del denaro per generare ritorni sia sociali che finanziari, offrendo un modo per aiutare le

⁵⁷⁹ E. Giovannini, *L'utopia sostenibile*, Bari, Laterza, 2018, 4.

⁵⁸⁰ M. A. Borges, A. L. Soares e G. A. Dandolini, *Collaborative Networks as Ways to Improve Cross-sector Collaboration in Social Innovation: An Exploratory Study*, in *17th Working Conference on Virtual Enterprises (PRO-VE)*, Porto, Springer, 2016, 137-147 (www.link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-45390-3_12).

⁵⁸¹ Come si è visto tale analisi è mancata nell'ambito dei PUI (cfr. *supra* 2.4) e, per quanto concerne l'intero PNRR, non si è svolta tramite il coinvolgimento degli enti locali, che non sempre hanno optato per la co-programmazione.

⁵⁸² Riferendoci alla *Council Implementing Decision* tra Italia e Commissione europea dell'8 dicembre 2023, pare che non siano sempre e comunque esplicitati gli *outcome* previsti dagli investimenti. Il PNRR non sarebbe pertanto integralmente un programma di investimenti sociali, bensì di spesa.

⁵⁸³ Cfr. *Supra* 1.4.

organizzazioni sociali ad accedere a finanziamenti adeguati e a migliorare la loro capacità di produrre impatto»⁵⁸⁴ – e garantisce la sostenibilità di quanto realizzato al termine dell'erogazione dei fondi pubblici. Esso lo ritroviamo oramai diffusamente a livello eurounitario e, in particolare, in alcuni programmi del *Next Generation EU*, tranne che per il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza⁵⁸⁵; a livello nazionale, nei partenariati estesi⁵⁸⁶ e, nell'ambito dei rapporti tra Stato ed enti locali, nei contratti *outcome-oriented*, come il contratto istituzionale di sviluppo⁵⁸⁷ e il contratto di sviluppo⁵⁸⁸; a livello locale, nei rapporti intersoggettivi e infrasoggettivi tessuti in via formale (e.g. per la messa a terra dei Piani Urbani Integrati⁵⁸⁹) e informale⁵⁹⁰. Nonostante che il Reg. (UE) 2021/241 sia incentrato in modo preponderante sul risultato piuttosto che sulla *governance* per raggiungerlo⁵⁹¹, al fine di attuare alcuni *target* e *milestone* strategici rientranti nelle Missioni di promozione per lo sviluppo sostenibile⁵⁹², si sono avviati o si possono avviare partenariati multiattoriali che abbiano ad oggetto la *governance* dei beni comuni oggetto di finanziamento dei fondi PNRR. Questi non necessariamente debbono basarsi su rapporti forti, poiché, come è stato dimostrato, «*network* basati su rapporti deboli, ovvero meno frequenti e vincolanti, oltre a coinvolgere un numero di soggetti ampio, permettono di avere accesso a diverse informazioni e favorire l'autonomia di pensiero e, quindi, la generazione di innovazione»⁵⁹³. E tuttavia, proprio perché informali, detti rapporti rende meno probabile la diffusione dell'innovazione e di conseguenza

⁵⁸⁴ M. Maduro, G. Pasi e G. Misuraca, *Social impact investment in the EU. Financing strategies and outcome-oriented approaches for social policy innovation: narratives, experiences, and recommendations* (2018), 20 (www.publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC111373); si veda anche [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658185/IPOL_STU\(2020\)658185_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658185/IPOL_STU(2020)658185_EN.pdf).

⁵⁸⁵ Cfr. *Ib.* e Introduzione 1.

⁵⁸⁶ Cfr. *Supra* 2.3.

⁵⁸⁷ Cfr. *Supra* 2.2.

⁵⁸⁸ Cfr. *Supra* 3.5.

⁵⁸⁹ Cfr. *Supra* 2.4.

⁵⁹⁰ In Piemonte « [...] all'interno dei singoli enti (Regione, Città metropolitana e Comune di Torino) sono stati attivati tavoli interdirezionali per coordinare il lavoro interno in un quadro strategico di programmazione e, allo stesso tempo, dare supporto alle diverse direzioni sulla rendicontazione dei fondi che fanno capo a ministeri diversi» (Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024, 69).

⁵⁹¹ In merito ai limiti del metodo di governo *performance-based* si veda *supra* Introduzione 1.

⁵⁹² Cfr. Missioni PNRR 2, 4, 5 e 6.

⁵⁹³ F. Bertolotti, E. Mattarelli, L. Mizzau, F. Montanari, A. Scapolan e P. Ungureanu, *Organizzare la collaborazione nei luoghi di innovazione: le dinamiche relazionali tra spazi fisici e virtuali*, in *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini, 2016, 64.

del valore da essa prodotto⁵⁹⁴. Ecco perché si è posto l'accento⁵⁹⁵ sui meccanismi di redistribuzione del valore prodotto in seno a partenariati multi-attoriali e multi-fattore. La definizione di tali meccanismi è un compito complesso in cui non sempre si può contare sulla presenza di un qualche dato normativo; inoltre, ciò che lo rende complesso è altresì il presupposto che si ripensino i ruoli, le forme organizzative e quelle di collaborazione. I ruoli dell'innovazione sostenibile possono essere assunti da uno o più soggetti, indipendentemente dal ruolo tradizionale di questi ultimi. Tali ruoli possono essere quelli di:

Developer. I *developers* sono soggetti e spazi di condivisione (e.g. centri di ricerca, *network* tematici), fisici o virtuali, ove si interpretano i bisogni e si eseguono le progettualità. Essi hanno, ovvero è auspicabile che abbiano, un legame forte con il territorio di riferimento per una maggiore partecipazione⁵⁹⁶.

Promoter. I *promoters* o *outcome funders/payer* sono soggetti (pubblici, privati, ETS, organizzazioni miste, organizzazioni ibride) disposti a contribuire al raggiungimento dell'impatto sociale desiderato tramite il loro apporto di infrastrutture e risorse.

Supporter. I *supporters* sono soggetti che operano per la scalabilità e la disseminazione dell'innovazione sostenibile. Essi trasferiscono e condividono le conoscenze tra diversi attori, collegano persone, idee e risorse, realizzano uno scambio di pratiche per la crescita e l'incontro tra la domanda e l'offerta di innovazione, quand'anche per ottenere un ritorno finanziario.

Knowledge provider. I *knowledge providers* sono «coloro che apportano le conoscenze chiave per l'innovazione o conoscenze speciali che arricchiscono i processi di innovazione».

Proprio perché vocata al raggiungimento dell'interesse pubblico, la pubblica amministrazione può essere portata a svolgere il ruolo di *promoter*. A tal proposito può aiutare l'implementazione delle teorie del *Public Value Management* (PVM) e della *Public Governance* (PG). La pubblica amministrazione non dovrebbe quindi essere esclusivamente legata al raggiungimento del fine istituzionale e degli obiettivi di efficienza amministrativa. Essa dovrebbe piuttosto inglobare il soddisfacimento dei bisogni della collettività nei sistemi di *performance management*; continuare a considerare, anche dopo l'attuazione del PNRR, le pubbliche amministrazioni come unità di un *network multilivello* parte di un contesto socioeconomico di

⁵⁹⁴ *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini, 2016, 32.

⁵⁹⁵ Cfr. *Supra* 3.1, 3.3, 3.4, 3.6.

⁵⁹⁶ Secondo una indagine pubblicata nel 2019 dall'Associazione nazionale Comuni Italiani (ANCI) sui comuni italiani (www.anci.it/wp-content/uploads/ASSEMBLEA-SWG-2019.pdf), fare parte di una comunità è rilevante per oltre l'80% dei cittadini (nel 2015 la percentuale era ferma al 70%). Inoltre, per circa il 30% degli intervistati la comunità è come un luogo aperto in cui tutti sono accolti, protetti e dove si partecipa alla definizione di scelte.

riferimento; programmare e controllare non solo gli *input* e gli *output*, ma anche gli *outcome*. D'altro canto, la P.A. potrà contare sulle comunità cui i suoi interventi si riferiscono se la si considererà composta non tanto da utenti "pedoni" passivi, ma da utenti consumatori dotati della medesima libertà di agire di cui gode una "regina" nella scacchiera⁵⁹⁷.

I tempi sembrerebbero maturi non solo per rivalutare in chiave critica il partenariato pubblico-privato, ma anche per applicarlo in maniera attenta e non necessariamente come prima scelta al progetto che si intende realizzare. Superarlo è un'operazione complessa, ma che può portare frutti migliori⁵⁹⁸: soddisfare vecchi e nuovi bisogni sociali⁵⁹⁹ che né l'immissione né la tradizionale allocazione della spesa pubblica riesce a coprire.

⁵⁹⁷ Cfr. J. Le Grand, *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford, Oxford Academic, 2003.

⁵⁹⁸ Cfr. *Supra* 4.1, 4.3, 4.4.

⁵⁹⁹ Si pensi, ad esempio, a quelli sociosanitari derivanti dall'invecchiamento della popolazione (cfr. *Supra* 3.6 e 4.4).

Acknowledgments

Si ringraziano i seguenti studiosi, alti dirigenti e professionisti impegnati ai vari livelli di governo nella realizzazione degli interventi e/o di missioni del PNRR, per il tempo che mi hanno concesso e per gli spunti di riflessione che mi hanno dato rispondendo alle mie domande. Il mio ringraziamento va quindi al: Dott. Edoardo Zanchini, direttore dell'ufficio clima del Comune di Roma, già vicepresidente nazionale di Legambiente dal 2011 al 2022 e dottore di ricerca in pianificazione urbanistica; Prof. Nicola Lupo, già coordinatore dal settembre 2021 a marzo 2023 dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, istituita presso la Presidenza del consiglio dei ministri; Dott.ssa Maria Donata Bellentani, direttore dell'Ufficio 2 ("Piano sanitario nazionale e piani di settore") della Direzione generale della programmazione sanitaria; Cons. Francesco Tufarelli, dirigente generale della Presidenza del consiglio dei ministri; Dott. Fabrizio Penna, capo dipartimento Unità di missione PNRR del ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE); Dott.ssa Paola Galletti, referente per la direzione del centro di formazione professionale "Nicoletta Campanella" (Corviale, Roma); Dott. Fabrizio Cobis, dirigente MUR dell'Ufficio "Incentivazione e sostegno alla competitività del sistema produttivo privato e della cooperazione pubblico/privato in ambito nazionale", nonché responsabile dell'avviso MUR sui partenariati estesi; Prof.ssa Luna Kappler, dirigente dell'Ufficio di coordinamento della gestione presso l'Unità di missione PNRR del ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste; Dott. Gianluca Altamura, direttore "Ufficio di Monitoraggio" dell'Unità di missione PNRR del ministero della Salute.

Sono grato al mio relatore, il Prof. Christian Iaione, al *team* LUISS LabGov e al Dott. Adriano Contardi per avermi dato e dimostrato stima, fiducia e considerazione ed avermi insegnato molto.

Bibliografia

Acemoglu D. e Jackson M.O., *History, Expectations, and Leadership in the Evolution of Social Norms*, in 82 *The Review of Economic Studies* (2015).

Adger W.N., *Social and Ecological Resilience: Are They Related?*, in 24 *Progress in Human Geography* (2000).

Amato G., *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022

Antoniazzi S., *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2024, n. 8.

Arena G. e Iaione C. (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015.

Assonime, *Guida al nuovo codice dei contratti pubblici*, 2023.

Averardi A., *PNRR, investimenti e partecipate pubbliche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, n. 3.

Bailey N., *The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK*, in 77 *Progress in Planning* (2012), 1.

Baldi B., Citroni G. e Mazzoleni M., *PNRR e città metropolitane. La sfida dei Piani Urbani Integrati*, Milano, EDUCatt, 2023.

Barbera A., *Legge di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968.

Bartolucci L., *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2024.

Bastasin C., Bini Smaghi L., Bordignon M., De Nardis S., De Vincenti C., Meliciani V., Messori M., Micossi S., Padoan P.C., Toniolo G., *Una visione del paese per una grande opportunità: le necessarie scelte del governo italiano in vista di Next Generation-EU*, in *Luiss School of European Political Economy, Policy Brief*, 2020, n. 42.

Benvenuti F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, I grilli Marsilio, 1994, 137 ss.

Bettani L., Burini C., De Benedictis C. e Gaudio D., *Le comunità intraprendenti in Italia*, EURICSE Research Report, 2022, n. 23.

Bifulco R. e D'Aloia A., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008.

Bilancia F. e Civitarese Matteucci S., *Il diritto pubblico nella società contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2023.

Birnie P., Boyle A. e Redgwell C., *International Law and the Environment*³, Londra, Oxford University Press, 2009.

Blasini A., *Prime riflessioni in tema di appalto pre-commerciale*, in

federalismi.it, 2016, n. 19.

Boeri T. e Perotti R., *PNRR: la grande abbuffata*, Milano, Feltrinelli, 2023

Borges M. A., Soares A. L. e Dandolini G. A., *Collaborative Networks as Ways to Improve Cross-sector Collaboration in Social Innovation: An Exploratory Study*, in *17th Working Conference on Virtual Enterprises (PRO-VE)*, Porto, Springer, 2016

Boscolo E., *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, n. 3.

Bosetti B., *Il partenariato pubblico-privato contrattuale. Project financing, contratto di disponibilità, leasing immobiliare e sponsorizzazione*, in *App. e contr.*, 2012, n. 6.

Brandsen T. e Pestoff V., *Co-production, the third sector and the delivery of public services*, 8 *Public Management Review* (2006).

Brownlie I., *Principles of Public International Law*⁷, Londra, Oxford University Press, 2008.

Buchen C., *Institutional resilience: how the formal legal system sustains informal cooperation*, in 20 *Journal of Institutional Economics* (2024).

Burger P. e Hawkesworth I., *How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*, in *OECD Journal on Budgeting*, 2011, n. 1.

Buti M. e Messori M., *The Role of Central Fiscal Capacity in Connecting the EU's Domestic and Global Agendas*, in *EUI School of Transnational Governance Policy Analysis*, 2022, n. 13.

C. Iaione e A. Coiante, *Il partenariato per l'innovazione sostenibile nel settore sanitario*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, n. 6.

Campagnano E., *Le nuove forme del partenariato pubblico-privato*, Padova, Cedam, 2020.

Carabba M., *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, Roma-Bari, Laterza, 1977.

Carbone L., *La scommessa del "codice dei contratti pubblici" e il suo futuro. Relazione introduttiva al Convegno dell'Istituto Jemolo: "Il nuovo codice degli appalti – La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?"*, Avvocatura dello Stato, 27 gennaio 2023, 13.

Carrieri R., *Invitalia: sostegno ai programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni*, in *Pratica fiscale e professionale*, 2024, n. 5.

Caruso G.M., *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, n. 2.

Cassese S., *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971.

Cassese S., *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contratto e impresa*, 1993, n. 1.

Castelli A., *Smart Cities and Innovation Partnership*, in *13 European Procurement & Public Private Partnership Law Review* (2018).

Castelli L., *Regioni e sviluppo sostenibile. Profili e implicazioni della (mancata) costituzionalizzazione del principio in seguito alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Diritti Regionali*, 2022, n. 3.

Castiello F. e Tenore V., *Manuale di diritto sanitario*², Milano, Giuffrè, 2018.

Cavallaro M.C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007.

Cavallo Perin R. e Racca G.M., *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2016, n. 6.

Cecchetti M., *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze sui sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3.

Ceruti M., *L'insostenibile leggerezza delle concessioni: alcune questioni interpretative circa la natura giuridica delle concessioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, nn. 3-4.

Chiariello A.M., *Una nuova cornice di principi per i contratti pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. 1.

Chirulli P. e Iaione C. (a cura di), *La Co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018.

Cicchetti A. e Morandi F., *PNRR Missione salute: una missione possibile?*, Torino, Giappichelli, 2022.

Cintioli F., *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

Circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze n. 21 del 14.10.2021 ("Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR").

Clarich M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 2021, n. 12.

Coiante A., *L'uso strategico dei contratti pubblici e lo sviluppo sostenibile: linee evolutive alla luce del principio del risultato*, in *Munus*, 2024, n. 1.

Colombo M.C. e Ielo D., *PNRR: appalti, partenariati e progetti finanziati. La governance, le norme e le procedure per la redazione dei progetti e l'attuazione degli interventi*, Milano, Gruppo24ore, 2022.

Commissione europea, *Annex 2 to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resiliency Facility: moving forward*, 1.

Commissione Europea, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles, 2004, COM(2004)327.

Commissione europea, *Libro verde sulla "Modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti"*, Bruxelles, COM(2011) 15 definitivo.

Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward* (COM/2023/545 final).

Comunicazione della Commissione C/2023/111 (“Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza”).

Comunicazione della Commissione del 14 dicembre 2007 (COM(2007)799) rubricata “*Appalti pre-commerciali: promuovere l’innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa*”.

Contessa C. e Del Vecchio P, *Codice dei contratti pubblici*, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

Corrieri A., *Il “baratto amministrativo” tra legislazione e attuazione*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 12.

Corte dei conti Europea, *Relazione speciale: Partenariati pubblico-privato nell’UE: carenze diffuse e benefici limitati*, 2018, n. 9.

Corte dei conti, *Memoria della Corte dei conti per l’esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* A.C. 1752, 15, 16.

Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Deliberazione 25 luglio 2023, n. 70/2023/G*.

Costato L., *Utilizzo irrazionale del suolo e insicurezza alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, n. 2.

Cravero C., *Rethinking the Role of Civil Society in Public Procurement*, in *14 European Procurement & Public Private Law Review* (2019).

Cusano F., *Il Principio do no significant harm (DNSH) e il fischio del merlo*, in *Munus*, 2023, n. 3.

D’Alterio E., *Pubblica amministrazione e parità di genere: stato dell’arte e prospettive*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, n. 2.

Davola A., *La governance delle comunità energetiche tra finalità mutualistiche, democraticità e sostenibilità economica. Un’analisi empirica*, in *Diritto e Società*, 2022, n. 4.

De Benedictis C. e Sforzi J., *L’impresa sociale come strumento per le CSA. Una nuova opportunità per la restituzione alla comunità dei terreni confiscati*, in *Impresa sociale*, 2022, n. 3.

De Giorgi M. e Lupo A., *Governare l’incertezza. Percorsi di innovazione sociale per nuovi partenariati pubblico-privato*, Milano, FrancoAngeli, 2022.

De Lungo D., *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, n. 3

De Nictolis E. e Iaione C., *The Science of Urban Regions: Public-Science-Community Partnerships as a New Mode of Regional Governance?*, in *24 Theoretical Inquiries in Law* (2023), 141-162.

De Nictolis R., *Gli appalti pubblici del PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, n. 6

Degani L.E., Del Deo M., Mozzanica R. e Ubezio M., *La nuova via della sanità territoriale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024.

Delle Cave G., *Rigenerare per ripartire: la “città intelligente” nel prisma delle riqualificazioni e delle rigenerazioni urbanistiche*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. 111.

Di Filippo A., *Attuazione del PNRR: risorse e strumenti a disposizione degli enti territoriali*, in *Azienditalia*, 2022, n. 5.

Di Porto V., Pammolli F. e Piana A. *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, il Mulino, 2022.

Di Stefano V. e Colantoni A., *Produzione di energia rinnovabile e agro fotovoltaico: considerazioni alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del d.l. semplificazioni bis*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2022, n. 1.

Dipace R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, n. 2.

Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, Servizio Studi, *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti*, 2022, n. 32.

Dugato M., *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Diritto amministrativo*, 2020, n. 3.

Eccles R.G. e Serafeim G., *The Big Idea*, in *Harvard Business Review*, 2013.

Edler J. e Georghiou L., *Public Procurement and innovation. Resurrecting the demand side*, in *36 Research Policy* (2007).

EPEC, *PPP Motivations and challenges for the Public Sector. Why (not) and how*, 2015.

Eroe K., *Le comunità energetiche rinnovabili (e solidali)*, in *Impresa Sociale*, 2023, n. 1.

Etzkowitz H. e Leydesdorff L., *The triple helix---university-industry-government relations: a laboratory for knowledge based economic development*, in *14 EASST Review* (1995).

European Commission, *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures*, 2021, 8

European Green Deal Communication, COM (2019) 640 final.

Eurostat, *Treatment of public-private partnership*, 2004, n. 18.

F.G. Scoca, *La teoria del provvedimento dalla sua formazione alla legge sul procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 1995, n. 21.

Fiorentino L., La Chimia A., *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, Bologna, il Mulino, 2021.

Fisher R. e Ury W., *Getting to yes. Negotiating an agreement without giving in*³, New York, Penguin Books, 2011.

Foster S.R. e Iaione C., *Co-cities. Innovative Transitions toward Just and*

Self-Sustaining Communities, Cambridge, the MIT Press, 2022.

Fracchia F. e Pantalone P., *Verso una contrattazione pubblica sostenibile e circolare secondo l'Agenda ONU 2030*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2022, n. 2-3.

Fracchia F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010.

Giannini M.S., *Genesi e sostanza dei principi generali del diritto*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, Giuffrè, 1996.

Giarmanà E., *L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo di suolo*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2022, n. 3.

Gioia M., *Pnrr, agrivoltaico e uso «ibrido» della terra: alcuni recenti spunti giurisprudenziali*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2023, n. 1.

Giovannini E., *L'utopia sostenibile*, Bari, Laterza, 2018

Giusti A., *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, n. 2.

Giusti A., *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

Goisis F., *Rischio economico, trilateralità e traslatività nel concetto europeo di concessioni di servizi e di lavori*, in *Diritto amministrativo*, 2011, n. 4.

Gordon J.N., *Systematic Stewardship*, in *47 Journal of Corporate Law* (2022);

Granaglia E. e Riva G. *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, Roma, Saggine, 2024

Grillo F., *Lezioni cinesi. Come l'Europa può uscire dalla crisi*, Milano, Solferino, 2019.

Gualdani A., *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 12.

Guerrera F., *La governance nei contratti di rete*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, 2012, n. 1.

Hemerijck A., Mazzucato M. e Reviglio E., *Social investment and infrastructure*, in *A European public investment outlook*, a cura di F. Saraceno e F. Cerniglia, Cambridge, Open Book Publishers, 2020.

Hess C. e Ostrom E., *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, Cambridge, the MIT Press, 2007.

Hohfeld W., *Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, in *23 The Yale Law Journal* (1913), 16.

Holling C.S., *Surprise for Science, Resilience for Ecosystems, and Incentives for People*, in *6 Ecological Applications* (1996).

Horton R., *Offline: COVID-19 is not a pandemic*, 396 *The Lancet* (2020).

Iaione C. e De Nictolis E., *Le comunità energetiche tra democrazia*

energetica e comunanza d'interessi, in *Diritto e Società*, 2022, n. 4.

Iaione C., *Città e beni comuni*, in *L'Italia dei beni comuni*, a cura di Arena G. e Iaione C., Roma, Carocci, 2012.

Iaione C., *Città, Scienza e innovazione. Il diritto alla scienza per la città come pietra angolare di una nuova governance urbana orientata allo sviluppo sostenibile e alla responsabilità intergenerazionale*, in *Munus*, 2021, n. 3.

Iaione C., De Nictolis E. e Berti Suman A., *The Internet of Humans (IoH): Human Rights and Co-Governance to Achieve Tech Justice in the City*, in *13 Law & Ethics of Human Rights* (2019), 263-299.

Iaione C., *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2021, n. 6.

Iaione C., *Just Sustainable Innovation: shared systemic stewardship as governance impact of sustainable investment?*, in *Munus*, 2024, n. 1

Iaione C., *Urban Sustainable Development and Innovation Partnerships*, in *14 Italian J. Pub. L.* (2022), 521.

Innocenti E., *Recenti indicazioni dall'Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali*, in *Dir. e Soc.*, 2014, 1.

Iossa E. e Antellini Russo F., *Potenzialità e criticità del Partenariato pubblico privato in Italia*, in *Rivista di politica economica*, 2008, n. 3.

Katelouzou D., Puchniak D.W. (a cura di), *Global Shareholder Stewardship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

Kjellberg I. e Szücs S., *Pursuing collaborative advantage in Swedish care for older people: stakeholders' views on trust*, in *Journal of Integrated Care*, 2020.

Le Grand J., *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford, Oxford Academic, 2003

Le Xuan S. e Tricarico L., *Le Community Enterprises in Gran Bretagna: imprese sociali come modello di rigenerazione*, in *Impresa Sociale*, 2013, n. 2.

Lehavi A., *Private Communities and Urban Governance. Theoretical and Comparative Perspectives*, Dordrecht, Springer, 2016.

Leigland J., *Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique*, in *33 The World Bank Research Observer* (2018).

Lemmens I., Koster J.P. e Valera S., *Achieving interoperability at semantic level*, in *On the Move to Meaningful Internet Systems: OTM 2015 Conferences: Confederated International Conferences: CoopIS, ODBASE, and C&TC 2015, Rhodes, Greece, October 26-30, 2015. Proceedings*, Dordrecht, Springer, 2015.

Lemos M.H. e Charles G.U., *Public Programs, Private Financing*, in *81 Law and Contemporary Problems* (2018).

Leydesdorff L. e Ivanova I., *"Open Innovation" and "Triple Helix" Models of Innovation: Can Synergy in Innovation Systems Be Measured?*, in *2 Journal*

of Open Innovations: Technology, Market and Complexity (2016).

Lorenzetti A., *PNRR e (dis)eguaglianza di genere: la grande illusione?*, in *lamagistratura.it* (lamagistratura.it/wp-content/uploads/2022/08/PNRR-e-diseguaglianza.pdf).

Lucchetta G., *Impact Assessment and the Policy Cycle in the EU*, in III, *European Journal of Risk Regulation* (2012).

Luciani M., *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e Società*, 1980, n. 4.

Lucey W.N.R. e Mitchell C., *Replacing Private Property: The Case for Stewardship*, in 55 *Cambridge Law Journal* (1996).

Lupo N., *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, n. 4

Lupo N., *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2020, n. 9.

Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi*, 2023, n. 5

Lupo N., *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *federalismi*, 2023, n. 28

Lupo N., *Un “metodo di governo” nuovo e destinato a durare: l’attuazione dei PNRR e il divieto di reversal*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, n. 1.

Macchia M., *Il ruolo dei principi nel Codice dei contratti*, in *Costruire e acquistare, Lezioni sul nuovo Codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2024.

Maltoni A., *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio “mandatory-rigido” ad uno di tipo “funzionale”?*, in *CERIDAP*, 2023, n. 3.

Maltoni M., *La fondazione di partecipazione: natura giuridica e legittimità*, in *Fondazioni di partecipazione*, supplemento de *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, 2007, n. 2.

Manzella A., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in www.rivistaaic.it, 2015, n. 1.

Marana P., Labaka L. e Sarriegi J.M., *A framework for public-private-people partnerships in the city resilience-building process*, in 110 *Safety Science* (2018).

Mayer C., *Prosperity: Better Business Makes the Greater Good*¹, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Meli M., *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy sharing*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, n. 3.

Menegus G., *La riforma della governance del PNRR*, in *osservatorio AIC*, 2023, n. 3.

Mocavini G., *L’assistenza delle società a partecipazione pubblica nell’attuazione del PNRR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, n. 6.

Moliterni A., *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, 2022, n. 2.

Monoriti A. e Gabellini R., *Negoziazione. Il manuale dell'interazione umana*¹, Milano, Giuffrè, 2018.

Montanari F. e Mizzau L., *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini, 2016

Montani V., *Il project financing inquadramento giuridico e logiche manutentive*, Torino, Giappichelli, 2018

Morena E., Krause D. e Stevis D., *Just Transitions. Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*, London, Pluto Press, 2020

Mori P.A. e Sforzi J., *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Bologna, il Mulino, 2019.

Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A., *The International Handbook on Social Innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013

Mulazzani G., *Il partenariato pubblico privato nel diritto francese: dal "contrat de partenariat" al "marché de partenariat"*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018, nn. 3-4.

OECD, *Breaking Out of Policy Silos: Doing More with Less, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing, 2010.

Palma G. e Forte P., *Fondazioni. Tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, Torino, Giappichelli, 2008.

Passalacqua M., *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, CEDAM, 2022.

Pearce J. e Kay A., *Social enterprise in anytown*, in *39 Community Development Journal* (2004), 1.

Persico A., *La partecipazione nelle comunità di energia rinnovabile, in federalismi.it*, 2024, n. 5.

Portaluri P., *The constitutionally guaranteed right not only to receive, but also to provide solidarity*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 3, 1174-1175.

Presti G. e Rescigno M., *Corso di diritto commerciale*⁹, Torino, Zanichelli, 2019.

Prezioso M., *Quale Territorial Impact Assessment della coesione territoriale nelle Regioni italiane. La concettualizzazione del problema*, Bologna, Patron Editore, 2018.

Prudente V., *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per regioni ed enti locali?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2023, n. 1.

Rapporto CENSIS, *Lo stato dell'Unione. Geografia sociale dell'Europa al voto* (2024).

Renna M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, n. 1-2.

Richter P.S., *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, Milano, Giuffrè, 2016.

Rifkin J., *Un Green New Deal Globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Milano, Mondadori, 2019.

Rossa S., *Lo sviluppo sostenibile e appalti pubblici. Sul ruolo degli appalti innovativi come strumento di sostenibilità*, in *CERIDAP*, 2022, n. 4

Rossi N., *L'attuazione del PNRR nelle aziende sanitarie. Progettazione, gestione e impatto*, Torino, Giappichelli, 2022.

Sabel C., Zeitlin J. e Helderman J.K., *Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work*, in *1 Politics & Society* (2023), 37.

Salardi S., *Profili teorico-giuridici del principio d'integrazione come strumento d'attuazione dello sviluppo sostenibile nella normativa comunitaria e nazionale italiana e svizzera in materia di risorse idriche, biologiche e forestali*, in *Dir. econ.*, 2008, n. 3-4.

Saravalle A. e Stagnaro C., *Molte riforme per nulla. Una controstoria economica della seconda repubblica*, Venezia, Marsilio, 2022.

Schramm L., Krotz U. e De Witte B., *Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, n. 114-124, spec. 121 ss.

Schramm L., Wessels W., *The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic*, in *Journal of European Integration*, 2022, 3 ss.

Serafeim G., *Investors as Stewards of the Commons?*, in *30 Journal of Applied Corporate Finance* (2018);

Sicchiero G., *Le fondazioni di partecipazione*, in *Contratto e impresa*, 2020, n. 1.

Sicchiero G., *Le fondazioni di partecipazione*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2021, n. 11.

Simonati A., *Il ruolo della cittadinanza nella valorizzazione dei beni culturali alla luce della Convenzione di Faro: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, n. 2.

Somerville P. e McElwee G., *Situating community enterprise: A theoretical exploration*, in *23 Entrepreneurship & Regional Development* (2011), 6-6.

Stokes D.E., *Pasteur's Quadrant. Basic Science and Technological Innovation*, Harrisonburg, Brookings, 1997.

Strambi G., *Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrovoltaico*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, n. 3.

Talukder B., Ganguli N., Choi E., Tofighi M., Vanloon G.W. e Orbinski J., *Exploring the nexus: Comparing and aligning Planetary Health, One Health*,

and *EcoHealth*, in 6 *Global Transitions* (2024).

Tracey P. e Stott N., *Social innovation: a window on alternative ways of organizing and innovating*, in 19 *Innovation* (2016).

Tvarnø C.D., *Climate Public Private Partnership in the EU*, in 15 *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* (2020).

Urban@it, Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, Bologna, il Mulino, 2024.

Valaguzza S., *Governare per contratto. Creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

Vernata A., *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 2, 225-254, spec. 230 ss.

Viesti G., *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia*, Roma, Donzelli, 2023.

Von Hippel E., *The dominant role of users in the scientific instrument innovation process*, in 5 *Research Policy* (1976).

Whitmee S., Haines A., Beyrer C., Boltz F., Capon A.G., De Souza Dias B.F., et al., *Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of the Rockefeller Foundation – Lancet Commission on planetary health*, in 386 *The Lancet* (2015).

Zeitlin J., Bokhorst D. e Eihmanis E., *Rethinking the governance and delivery of the Cohesion Policy Funds: is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a model?*, Technical Report, European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy, Reflection Group on the Future of Cohesion Policy, Final Report, 2023.

Zen I.S. e Shibakawa H., *Quintuple Helix Lens for Transformation: An Okayama Model of Education for Sustainable Development*, in 3 *Frontiers in Sustainability* (2022).