

INDICE

CAPITOLO I – Il partenariato pubblico-privato come strumento di governo delle politiche pubbliche.....	1
1.1 Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore: l'evoluzione dell'azione pubblica	2
1.2 Dalla government alla governance: la trasformazione delle politiche pubbliche	5
1.3 Il PPP nelle politiche pubbliche: dalla logica contrattuale alla creazione di valore pubblico	8
1.4 La capacità amministrativa come presupposto dell'efficacia del PPP	12
1.5 Il PPP e la creazione di valore pubblico.....	14
1.6 La valutazione delle politiche pubbliche e la misurazione del valore generato dal partenariato	16
1.7 Il project financing come strumento di politica pubblica: tra innovazione, sostenibilità e capacità amministrativa	18
1.8 Le nuove sfide del PPP: verso un modello fondato sulla qualità della governance	20
CAPITOLO II – Il project financing nell'evoluzione del partenariato pubblico-privato	23
2.1 Il project financing nell'evoluzione del PPP.....	23
2.2 La disciplina del project financing nel nuovo Codice dei contratti pubblici	25
2.3 Il ruolo del promotore e l'iniziativa privata nel project financing	27
2.4 Il PEF quale strumento del diritto italiano di equilibrio tra interesse pubblico e sostenibilità dell'investimento	30
2.5 L'allocazione del rischio quale elemento qualificante del project financing	32
2.6 Le criticità applicative del project financing e le prospettive di sviluppo	35
2.7 Il project financing tra innovazione amministrativa e creazione di valore pubblico.....	38
CAPITOLO III – L'europeizzazione del project financing e la sentenza Urban Vision.....	41

3.1 Il concetto di europeizzazione delle politiche pubbliche	41
3.2 Il valore pubblico come criterio di valutazione delle politiche di PPP	43
3.3 Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'europeizzazione delle politiche pubbliche	46
3.4 La Direttiva 2014/23/UE: il modello europeo di governance delle concessioni e del PPP	48
3.5 La sentenza Urban Vision: l'evoluzione europea del project financing tra concorrenza, innovazione e valore pubblico.....	52
3.5.1 Introduzione	52
3.5.2 La vicenda Urban Vision e la questione pregiudiziale	53
3.5.3 Il ragionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea: la tutela della concorrenza come principio di governo del mercato delle concessioni.....	55
3.5.4 Urban Vision e la ridefinizione del ruolo del promotore nel modello europeo di PPP	56
3.5.5 La sentenza Urban Vision tra concorrenza, capacità amministrativa e creazione di valore pubblico	58
3.5.6 Considerazioni conclusive: Urban Vision come paradigma del project financing europeo.....	60
CAPITOLO IV – Il project financing dopo Urban Vision: concorrenza, incentivi e nuove prospettive per l'azione pubblica	62
4.1 Dalla prelazione alla ricerca di un nuovo equilibrio tra iniziativa privata e concorrenza	62
4.2 La tutela dell'attività progettuale del promotore: compensazione dei costi e possibili strumenti alternativi	66
4.3 La capacità amministrativa come condizione per un project financing efficace	71
4.4 Concorrenza e innovazione nel PPP	76
4.5 Dal vantaggio del promotore alla qualità della proposta: verso un diverso modello di incentivazione	80

4.6 Project financing e creazione di valore pubblico	84
4.7 Prospettive di riforma e indicazioni di policy	89
CONCLUSIONI	94
BIBLIOGRAFIA	100
DOCUMENTI E FONTI ISTITUZIONALI	102
NORMATIVA E GIURISPRUDENZA	103

CAPITOLO I

Il partenariato pubblico-privato come strumento di governo delle politiche pubbliche

Negli ultimi decenni il modo in cui le amministrazioni pubbliche progettano e realizzano gli interventi di interesse generale è profondamente cambiato. La crescente complessità delle sfide economiche, sociali e ambientali ha progressivamente messo in discussione l'idea che lo Stato possa soddisfare autonomamente tutti i bisogni collettivi attraverso strumenti tradizionali di intervento. La realizzazione di infrastrutture, la gestione dei servizi pubblici, la riqualificazione urbana e, più recentemente, le politiche per la transizione ecologica e digitale richiedono infatti competenze tecniche, capacità organizzative e risorse finanziarie che spesso eccedono quelle disponibili all'interno delle amministrazioni pubbliche.

In questo contesto il partenariato pubblico-privato (PPP) ha assunto un ruolo sempre più centrale. Per lungo tempo esso è stato interpretato prevalentemente come una tecnica contrattuale disciplinata dal diritto amministrativo o come uno strumento alternativo di finanziamento delle opere pubbliche. Una simile impostazione, pur corretta sotto il profilo giuridico, rischia tuttavia di cogliere soltanto una parte del fenomeno. Il PPP rappresenta infatti anche una modalità attraverso cui le istituzioni pubbliche ridefiniscono il proprio modo di perseguire l'interesse generale, costruendo forme di collaborazione con soggetti privati capaci di apportare capitale, competenze specialistiche, innovazione e capacità gestionale.

L'evoluzione del PPP riflette un cambiamento più ampio che ha interessato le politiche pubbliche contemporanee. Lo Stato non è più chiamato esclusivamente a produrre direttamente beni e servizi, ma assume sempre più spesso il ruolo di regolatore, coordinatore e garante dell'interesse collettivo. Sotto questo profilo, il successo di un intervento pubblico dipende non solo dalla disponibilità di risorse economiche, ma anche dalla capacità delle amministrazioni di costruire relazioni efficaci con una pluralità di attori, di governare processi complessi e di valutare i risultati raggiunti in termini di valore prodotto per la collettività.

Il project financing costituisce una delle principali espressioni di questa trasformazione. Attraverso tale strumento, la collaborazione tra settore pubblico e settore privato non si limita al reperimento di capitali, ma coinvolge l'intero ciclo di vita dell'investimento: dalla progettazione alla costruzione, dalla gestione al monitoraggio delle performance. Il rapporto tra amministrazione e operatore economico assume quindi caratteri profondamente diversi rispetto all'appalto tradizionale, fondandosi sulla condivisione dei rischi, sulla programmazione di lungo periodo e sulla ricerca di un equilibrio tra sostenibilità economica e perseguimento dell'interesse pubblico.

L'obiettivo di questo capitolo è fornire il quadro teorico entro il quale collocare l'analisi sviluppata nei capitoli successivi. Più che descrivere la disciplina giuridica del PPP, si intende evidenziare le ragioni che ne hanno favorito la diffusione, il suo ruolo nelle moderne politiche pubbliche e le principali criticità che ne accompagnano l'attuazione. Tale ricostruzione consentirà di comprendere perché il project financing rappresenti oggi uno strumento strategico

per molte amministrazioni e perché le recenti evoluzioni del diritto europeo, culminate nella sentenza *Urban Vision*, abbiano un impatto che va ben oltre la modifica di uno specifico istituto giuridico, incidendo direttamente sulle modalità attraverso cui lo Stato realizza le proprie politiche di sviluppo, investimento e innovazione.

1.1 Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore: l'evoluzione dell'azione pubblica

Per comprendere le ragioni che hanno favorito la diffusione del PPP è necessario collocare tale istituto all'interno del più ampio processo di trasformazione che ha interessato il ruolo dello Stato negli ultimi decenni. Il PPP non nasce infatti come una semplice innovazione contrattuale, ma rappresenta una risposta ai profondi cambiamenti economici, istituzionali e sociali che hanno modificato il modo in cui le amministrazioni pubbliche perseguono l'interesse generale.

Nel secondo dopoguerra, e in particolare durante gli anni del cosiddetto Stato sociale, l'intervento pubblico era caratterizzato da una forte presenza diretta nell'economia. Le amministrazioni non si limitavano a regolamentare i mercati o a definire le politiche pubbliche, ma gestivano direttamente imprese, servizi essenziali e grandi infrastrutture. Lo Stato imprenditore era considerato il principale motore dello sviluppo economico e della coesione sociale, assumendo un ruolo centrale nella programmazione degli investimenti e nell'erogazione dei servizi di interesse generale¹.

A partire dagli anni Settanta questo modello ha iniziato a mostrare i propri limiti. La crisi economica internazionale, l'aumento del debito pubblico, la crescita della spesa sociale e la progressiva riduzione delle risorse disponibili hanno reso sempre più difficile sostenere un sistema fondato esclusivamente sull'intervento diretto dello Stato. Parallelamente, la globalizzazione dei mercati, l'integrazione europea e la crescente complessità tecnologica hanno richiesto amministrazioni più flessibili, capaci di dialogare con operatori economici altamente specializzati e di attrarre investimenti privati².

In questo scenario il ruolo delle istituzioni pubbliche ha iniziato a cambiare. Più che produrre direttamente beni e servizi, le amministrazioni sono state progressivamente chiamate a creare le condizioni affinché una pluralità di soggetti pubblici e privati potesse contribuire alla realizzazione degli obiettivi collettivi. Lo Stato è così passato da una funzione prevalentemente gestionale a una funzione di regolazione, coordinamento e controllo³.

Questo cambiamento non ha significato un arretramento dell'intervento pubblico, bensì una sua trasformazione⁴. L'interesse generale continua a rappresentare il fine ultimo dell'azione

¹Mark H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1995.

²Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, n. 1, 1991, pp. 3-19.

³Stephen P. Osborne (a cura di), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London, 2010.

⁴Bernardo Giorgio Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007,

amministrativa, ma gli strumenti attraverso cui esso viene perseguito diventano più articolati e richiedono nuove competenze⁵. Le amministrazioni devono essere in grado di selezionare i partner più affidabili, definire obiettivi chiari, allocare correttamente i rischi, monitorare i risultati e garantire che la collaborazione con il settore privato produca benefici effettivi per la collettività.

Il PPP si inserisce precisamente in questa evoluzione. Esso rappresenta una modalità attraverso la quale lo Stato mantiene la responsabilità dell'interesse pubblico, pur affidando al settore privato una parte delle attività necessarie per raggiungerlo. Il rapporto tra amministrazione e impresa non è quindi fondato su una logica di sostituzione, ma di complementarità: il soggetto pubblico conserva le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo, mentre il partner privato mette a disposizione capacità progettuali, competenze tecniche e risorse finanziarie⁶.

Questa trasformazione è particolarmente evidente nel settore delle infrastrutture, dove la crescente complessità degli interventi e i vincoli di finanza pubblica hanno reso sempre più difficile ricorrere esclusivamente ai tradizionali strumenti di investimento pubblico. Il project financing nasce proprio dall'esigenza di superare tali limiti, consentendo di coinvolgere capitali privati nella realizzazione di opere e servizi senza rinunciare al perseguimento dell'interesse generale.

In questa prospettiva, il PPP non deve essere interpretato come una forma di privatizzazione dell'azione pubblica. Al contrario, esso rappresenta uno strumento attraverso il quale le amministrazioni cercano di rafforzare la propria capacità di risposta ai bisogni collettivi, valorizzando competenze esterne e costruendo modelli di cooperazione orientati alla creazione di valore pubblico. È questa prospettiva che guiderà l'intera tesi e che consentirà di leggere anche la vicenda *Urban Vision* non soltanto come una questione di compatibilità normativa, ma come un passaggio significativo nell'evoluzione delle politiche pubbliche dedicate agli investimenti, alla concorrenza e alla governance delle infrastrutture.

L'evoluzione del PPP si inserisce all'interno di un processo più ampio di trasformazione dell'intervento pubblico che ha interessato la maggior parte dei Paesi europei negli ultimi decenni. A partire dalla seconda metà del Novecento, infatti, il modello dello Stato imprenditore, caratterizzato da una forte presenza diretta nella produzione di beni e servizi, ha progressivamente lasciato spazio a una diversa concezione dell'azione pubblica, nella quale le amministrazioni assumono prevalentemente funzioni di regolazione, indirizzo strategico e coordinamento.

pp. 45-67.

⁵Sabino Cassese, *La nuova costituzione economica*, 6ª ed., Laterza, Roma-Bari, 2021, pp. 85-114.

⁶R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.

Le ragioni di questo cambiamento sono molteplici. Da un lato, la crescente complessità dei problemi pubblici – legati ai processi di urbanizzazione, all'innovazione tecnologica, alla transizione ecologica e all'invecchiamento delle infrastrutture – ha reso evidente come nessuna amministrazione possa disporre autonomamente di tutte le competenze e delle risorse necessarie per affrontare tali sfide. Dall'altro, i vincoli di finanza pubblica, accentuati dall'integrazione europea e dalla necessità di garantire la sostenibilità dei conti pubblici, hanno progressivamente ridotto la capacità degli Stati di finanziare direttamente grandi programmi di investimento.

In questo contesto si è affermata una nuova concezione dell'intervento pubblico, fondata sulla collaborazione tra amministrazioni, imprese, istituzioni finanziarie e altri attori della società civile. La pubblica amministrazione non perde la propria funzione di tutela dell'interesse generale, ma modifica le modalità attraverso cui essa viene esercitata. L'attenzione si sposta dalla gestione diretta delle attività alla capacità di progettare politiche efficaci, coordinare soggetti diversi, definire obiettivi misurabili e monitorarne i risultati.

La letteratura sulle politiche pubbliche descrive questa trasformazione come il passaggio da una logica di government a una logica di governance. Mentre nel primo modello lo Stato esercita prevalentemente un potere gerarchico e centralizzato, nel secondo l'azione pubblica si sviluppa attraverso reti di cooperazione nelle quali soggetti pubblici e privati partecipano, con ruoli differenti, alla definizione e all'attuazione delle politiche. Tale evoluzione non comporta una riduzione del ruolo delle istituzioni pubbliche, bensì una diversa modalità di esercizio delle loro responsabilità, maggiormente orientata al coordinamento, alla regolazione e alla valutazione delle performance⁷.

Il PPP costituisce una delle manifestazioni più significative di questo cambiamento. Esso non rappresenta semplicemente una tecnica di finanziamento delle opere pubbliche, ma uno strumento di governance che consente di integrare capitale, competenze specialistiche e capacità organizzative provenienti dal settore privato con gli obiettivi di interesse generale perseguiti dalle amministrazioni. La collaborazione tra pubblico e privato assume quindi una dimensione strategica, nella quale la qualità della progettazione, la corretta allocazione dei rischi e la capacità di monitorare i risultati diventano elementi essenziali per il successo delle politiche pubbliche⁸.

Questa prospettiva appare particolarmente rilevante nel contesto italiano, caratterizzato da un significativo fabbisogno infrastrutturale e da amministrazioni chiamate a realizzare interventi complessi in presenza di risorse limitate. In tale scenario, il PPP non deve essere considerato come una soluzione automatica ai problemi della finanza pubblica, ma come uno strumento che richiede elevate competenze tecniche, amministrative e gestionali. Il suo corretto utilizzo presuppone infatti una pubblica amministrazione capace di programmare gli

⁷Elinor Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

⁸Commissione europea, *2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade*, COM(2021) 118 final, Bruxelles, 9 marzo 2021.

investimenti, selezionare partner affidabili, negoziare contratti equilibrati e verificare costantemente il perseguimento dell'interesse pubblico.

Da questa prospettiva emerge con chiarezza come il project financing, principale forma di PPP oggetto della presente ricerca, rappresenti molto più di una procedura prevista dal diritto dei contratti pubblici. Esso costituisce una modalità attraverso la quale lo Stato contemporaneo cerca di affrontare problemi complessi facendo leva sulla cooperazione istituzionale e sulla capacità di creare valore pubblico. Le recenti evoluzioni del diritto dell'Unione europea, culminate nella sentenza *Urban Vision*, confermano come il dibattito sul PPP non riguardi esclusivamente aspetti tecnici o procedurali, ma investa questioni fondamentali relative al rapporto tra concorrenza, innovazione, capacità amministrativa e tutela dell'interesse generale.⁹

1.2 Dalla *government* alla *governance*: la trasformazione delle politiche pubbliche

L'evoluzione del PPP non può essere compresa senza considerare una delle trasformazioni più profonde che hanno interessato le amministrazioni contemporanee: il progressivo passaggio da un modello di *government* a un modello di *governance*¹⁰. Tale cambiamento non riguarda soltanto l'organizzazione delle istituzioni pubbliche, ma investe il modo stesso in cui vengono concepite, progettate e attuate le politiche pubbliche.

Per lungo tempo l'azione dello Stato è stata caratterizzata da un modello prevalentemente gerarchico. Le decisioni venivano assunte all'interno delle amministrazioni pubbliche, che disponevano delle risorse finanziarie, delle competenze tecniche e degli strumenti necessari per programmare e realizzare gli interventi destinati alla collettività. Sotto questo profilo, il settore privato assumeva un ruolo essenzialmente esecutivo, limitato alla realizzazione di attività previamente definite dall'amministrazione attraverso procedure di appalto.

L'aumento della complessità economica e sociale ha però progressivamente messo in discussione questo modello. Fenomeni come la globalizzazione, l'integrazione europea, l'innovazione tecnologica, la crescente interdipendenza tra livelli di governo e la necessità di rispondere a problemi pubblici sempre più articolati hanno evidenziato i limiti di un sistema fondato esclusivamente sull'intervento diretto dello Stato. Le amministrazioni si sono trovate ad affrontare sfide che richiedono competenze multidisciplinari, capacità di coordinamento e risorse che nessun soggetto pubblico è in grado di possedere integralmente.

È in questo contesto che si afferma il concetto di *governance*¹¹, inteso non come sostituzione dell'autorità pubblica, bensì come una diversa modalità di esercizio dell'azione di governo. La *governance* descrive un sistema nel quale le decisioni pubbliche sono il risultato dell'interazione tra una pluralità di attori – istituzioni, imprese, organizzazioni del terzo settore,

⁹European Investment Bank, *The Guide to Guidance. How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, Luxembourg, 2011.

¹⁰Jan Kooiman, *Modern Governance. New Government–Society Interactions*, Sage Publications, London, 1993.

¹¹Gerry Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, vol. 50, n. 155, 1998, pp. 17-28.

comunità locali e cittadini – chiamati a collaborare nella definizione e nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Questa trasformazione implica anche un cambiamento nel ruolo dell'amministrazione. Se nel modello tradizionale lo Stato era prevalentemente produttore diretto di beni e servizi, nella governance esso assume soprattutto funzioni di indirizzo strategico, coordinamento, regolazione e controllo. La pubblica amministrazione continua a essere responsabile della tutela dell'interesse generale, ma per raggiungere tale obiettivo costruisce reti collaborative nelle quali ciascun soggetto contribuisce secondo le proprie competenze e responsabilità.

La letteratura sulle politiche pubbliche ha interpretato questa evoluzione come il superamento dei limiti del *New Public Management*, paradigma che, a partire dagli anni Ottanta, aveva promosso l'introduzione nel settore pubblico di strumenti ispirati alla gestione aziendale, enfatizzando concorrenza, efficienza e misurazione delle performance. Pur avendo favorito una maggiore attenzione ai risultati, questo approccio è stato spesso criticato per aver privilegiato la dimensione economica dell'azione amministrativa, trascurando la complessità delle relazioni istituzionali e il carattere collaborativo delle politiche pubbliche.

Negli anni successivi si è progressivamente affermato il paradigma della *New Public Governance*, che considera la collaborazione tra soggetti pubblici e privati non come un'eccezione, ma come una componente strutturale dell'azione amministrativa. Secondo questo approccio, il successo di una politica pubblica non dipende esclusivamente dall'efficienza della singola amministrazione, bensì dalla capacità di costruire relazioni stabili, condividere conoscenze, coordinare interessi differenti e favorire processi decisionali inclusivi.

Da questa prospettiva il PPP rappresenta una delle espressioni più significative della governance contemporanea. Attraverso il PPP¹², infatti, il settore pubblico e quello privato non si limitano a stipulare un contratto, ma condividono responsabilità, competenze e rischi nell'attuazione di interventi destinati a soddisfare bisogni collettivi. L'obiettivo non consiste semplicemente nel reperire risorse finanziarie aggiuntive, ma nel valorizzare le capacità dei diversi attori coinvolti, favorendo soluzioni innovative e migliorando la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Questo aspetto emerge con particolare evidenza nelle politiche infrastrutturali. La progettazione e la gestione di opere complesse – come reti di trasporto, impianti energetici, sistemi di illuminazione pubblica o infrastrutture digitali – richiedono competenze altamente specialistiche, capacità di gestione del rischio e investimenti di lungo periodo che difficilmente potrebbero essere sostenuti esclusivamente attraverso l'azione diretta delle amministrazioni. Il PPP diventa quindi uno strumento attraverso cui la governance pubblica si adatta alla crescente complessità delle politiche di sviluppo territoriale.

La governance, tuttavia, non elimina i conflitti né risolve automaticamente le criticità dell'azione pubblica. Al contrario, la collaborazione tra amministrazioni e operatori economici rende ancora più importante la capacità del settore pubblico di definire obiettivi chiari,

¹² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, Paris, 2012.

selezionare partner affidabili, monitorare l'attuazione dei progetti e garantire che l'interesse collettivo prevalga su logiche esclusivamente economiche. La qualità della governance dipende quindi non soltanto dall'esistenza di strumenti normativi adeguati, ma soprattutto dalla capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte.

Questa considerazione assume un rilievo particolare nel caso italiano. Molte amministrazioni locali, soprattutto quelle di dimensioni ridotte, incontrano ancora oggi difficoltà nel gestire procedure di partenariato caratterizzate da elevata complessità tecnica e finanziaria. Gli studi evidenziano come il rapporto tra pubblico e privato debba essere interpretato in termini di **cooperazione**, distinguendolo sia dalla semplice separazione tra i due settori sia dal tradizionale rapporto di scambio proprio dell'appalto. Tale impostazione richiama l'esigenza di rafforzare le competenze amministrative e di promuovere una cultura della collaborazione, nella quale il partenariato diventi uno strumento di governo e non una mera soluzione finanziaria.

Ne deriva che il passaggio dalla *government* alla *governance*¹³ rappresenta il quadro teorico entro il quale interpretare l'intero sviluppo del PPP. Comprendere questa trasformazione significa riconoscere che il project financing non è soltanto una procedura disciplinata dal diritto dei contratti pubblici, ma una modalità attraverso cui le amministrazioni cercano di affrontare problemi collettivi complessi, costruendo relazioni di cooperazione con il mercato e con altri soggetti istituzionali. È proprio questa prospettiva che consente di leggere le recenti evoluzioni del diritto europeo, e in particolare la sentenza *Urban Vision*, come interventi capaci di incidere non solo sulle regole delle procedure di affidamento, ma sull'equilibrio complessivo tra concorrenza, capacità amministrativa e perseguimento dell'interesse pubblico¹⁴.

Il concetto di governance implica anche una diversa distribuzione delle responsabilità pubbliche. Se nel modello tradizionale l'amministrazione era prevalentemente identificata con il soggetto chiamato a produrre direttamente beni e servizi, nelle più recenti teorie delle politiche pubbliche essa assume il ruolo di soggetto capace di orientare, coordinare e valutare l'azione di una pluralità di attori. La qualità dell'intervento pubblico dipende, pertanto, non solo dall'esercizio dei poteri autoritativi, ma anche dalla capacità di costruire reti di collaborazione, favorire processi decisionali inclusivi e promuovere forme di cooperazione istituzionale che consentano di affrontare problemi caratterizzati da elevata complessità. In tale prospettiva, il PPP costituisce una delle principali espressioni della governance collaborativa, nella quale la produzione del valore pubblico è il risultato dell'interazione tra soggetti pubblici e operatori economici, ciascuno chiamato a contribuire secondo le proprie competenze e responsabilità.

¹³ OECD, *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, 2011.

¹⁴M. H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1995, pp. 28-56.

1.3 Il PPP nelle politiche pubbliche: dalla logica contrattuale alla creazione di valore pubblico.

L'affermazione del paradigma della governance ha comportato un cambiamento sostanziale anche nella concezione delle politiche pubbliche. Se in passato queste erano prevalentemente il risultato di decisioni assunte in modo verticale dalle amministrazioni, oggi esse si configurano sempre più come processi complessi che coinvolgono una pluralità di soggetti pubblici e privati¹⁵. Le politiche infrastrutturali costituiscono uno degli esempi più evidenti di questa trasformazione, poiché richiedono la capacità di integrare competenze giuridiche, economiche, finanziarie, ingegneristiche e ambientali all'interno di un'unica strategia di intervento¹⁶.

La crescente interdipendenza tra istituzioni pubbliche e operatori economici non rappresenta un fenomeno esclusivamente italiano, ma costituisce una tendenza comune ai principali ordinamenti europei. La realizzazione di infrastrutture strategiche, la riqualificazione del patrimonio pubblico, la transizione energetica e la digitalizzazione dei servizi richiedono investimenti di lungo periodo che difficilmente potrebbero essere sostenuti esclusivamente mediante risorse pubbliche¹⁷. In tale contesto, il PPP si afferma come uno strumento di cooperazione istituzionale volto a mobilitare risorse finanziarie, competenze tecnologiche e capacità manageriali presenti nel settore privato, mantenendo tuttavia la responsabilità pubblica nella definizione degli obiettivi e nella tutela dell'interesse generale.

L'elemento che caratterizza il partenariato non è dunque soltanto il coinvolgimento di capitali privati, bensì la costruzione di un rapporto stabile nel quale ciascun soggetto assume responsabilità specifiche in funzione delle proprie competenze. La pubblica amministrazione mantiene il ruolo di programmazione, regolazione e controllo, mentre il partner privato contribuisce attraverso capacità progettuali, innovazione tecnologica, organizzazione imprenditoriale e gestione operativa. Ne deriva un modello di collaborazione che supera la tradizionale contrapposizione tra pubblico e privato, privilegiando una logica di complementarità.

Questa evoluzione assume particolare rilievo alla luce delle sfide che interessano attualmente le amministrazioni pubbliche. Gli obiettivi di neutralità climatica, la sicurezza energetica, la rigenerazione urbana, la digitalizzazione e il miglioramento della qualità dei servizi impongono interventi caratterizzati da elevata complessità tecnica e da un significativo fabbisogno finanziario. Il PPP può costituire uno strumento efficace per affrontare tali sfide, purché sia inserito all'interno di una programmazione pubblica chiara, sostenuto da adeguate competenze amministrative e accompagnato da efficaci sistemi di monitoraggio e valutazione.

In tale prospettiva, la qualità della governance assume un'importanza decisiva. Le migliori esperienze europee dimostrano infatti che il successo dei partenariati non dipende

¹⁵Carol H. Weiss, *Evaluation*, 2ª ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, 1998.

¹⁶Barry Bozeman, *Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2007.

¹⁷Evert Vedung, *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1997.

esclusivamente dalla disponibilità di investitori privati, ma soprattutto dalla capacità delle amministrazioni di progettare interventi coerenti con i bisogni del territorio, predisporre procedure trasparenti, distribuire correttamente i rischi e verificare nel tempo il raggiungimento degli obiettivi programmati. Il PPP diventa così uno strumento attraverso il quale la pubblica amministrazione esercita una funzione di governo delle politiche pubbliche, piuttosto che una semplice modalità alternativa di finanziamento delle opere.

Questa diversa impostazione consente di comprendere anche il crescente interesse mostrato dalle istituzioni europee verso la disciplina del project financing. Le recenti evoluzioni normative e giurisprudenziali evidenziano come il tema non riguardi soltanto la corretta applicazione delle procedure di affidamento, ma investa questioni più ampie relative alla concorrenza, alla qualità della regolazione, agli incentivi all'innovazione e alla capacità delle amministrazioni di promuovere investimenti sostenibili. La sentenza *Urban Vision* si colloca precisamente in questo quadro, rappresentando un punto di equilibrio tra l'esigenza di favorire l'iniziativa privata e quella di garantire l'effettiva apertura del mercato nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea.

Il progressivo affermarsi della governance come paradigma dell'azione pubblica ha modificato profondamente anche il modo di concepire il rapporto tra amministrazioni e operatori economici. Se in passato la collaborazione con il settore privato era considerata prevalentemente uno strumento attraverso cui acquisire beni o servizi necessari allo svolgimento delle funzioni pubbliche, oggi essa rappresenta sempre più spesso una modalità attraverso la quale progettare, finanziare e realizzare interventi complessi orientati al perseguimento dell'interesse generale.

In tale contesto il PPP assume un significato che va ben oltre la sua dimensione contrattuale. Esso costituisce infatti uno strumento di politica pubblica attraverso il quale le amministrazioni cercano di rispondere a problemi collettivi che richiedono investimenti rilevanti, competenze specialistiche e capacità di gestione difficilmente concentrabili all'interno del solo settore pubblico. Il PPP non nasce quindi dall'esigenza di ridurre il ruolo dello Stato, bensì dalla necessità di renderne più efficace l'azione in un contesto caratterizzato da risorse limitate e crescente complessità.

Questa evoluzione è stata favorita da una serie di trasformazioni che hanno interessato le amministrazioni europee negli ultimi trent'anni. L'aumento della domanda di infrastrutture moderne, la diffusione delle tecnologie digitali, le politiche di sostenibilità ambientale, l'invecchiamento delle reti infrastrutturali e la progressiva riduzione della capacità di investimento pubblico hanno imposto la ricerca di modelli alternativi di finanziamento e gestione. In molti casi il PPP si è rivelato una risposta efficace perché ha consentito di coinvolgere operatori economici in grado di apportare non soltanto capitale finanziario, ma anche competenze progettuali, capacità manageriali e innovazione tecnologica.

Questa impostazione ha trovato un progressivo riconoscimento anche a livello europeo. Le istituzioni dell'Unione hanno più volte evidenziato come il PPP possa rappresentare uno strumento utile per sostenere lo sviluppo infrastrutturale, favorire la competitività dei territori e migliorare la qualità dei servizi pubblici, purché siano rispettati i principi di trasparenza,

concorrenza e corretta allocazione dei rischi. L'attenzione dell'Unione europea non si concentra quindi sulla promozione indiscriminata del PPP¹⁸, ma sulla costruzione di un quadro regolatorio che consenta di coniugare efficienza economica e tutela dell'interesse pubblico.

Anche in Italia il ricorso al PPP è progressivamente aumentato, soprattutto nei settori caratterizzati da elevati fabbisogni di investimento. Le amministrazioni hanno utilizzato questo strumento per la realizzazione di infrastrutture viarie, ospedali, impianti sportivi, reti energetiche, sistemi di illuminazione pubblica, interventi di riqualificazione urbana e numerosi altri progetti nei quali la collaborazione con il settore privato ha consentito di superare almeno in parte i limiti imposti dalla scarsità di risorse pubbliche. L'esperienza italiana mostra tuttavia che il successo di tali operazioni dipende molto meno dalla semplice disponibilità di capitali privati e molto di più dalla qualità della progettazione pubblica, dalla corretta distribuzione dei rischi e dalla capacità dell'amministrazione di governare l'intero ciclo dell'intervento.

Proprio per questo motivo sarebbe riduttivo interpretare il partenariato esclusivamente come uno strumento finanziario. La sua funzione principale consiste piuttosto nel favorire la costruzione di relazioni cooperative attraverso le quali soggetti diversi mettono a disposizione competenze complementari per raggiungere un obiettivo condiviso. Il valore del PPP risiede nella possibilità di integrare capacità amministrative, conoscenze tecniche e risorse economiche all'interno di un progetto comune, mantenendo al tempo stesso la centralità dell'interesse pubblico.

Gli studi confermano efficacemente questa prospettiva, proponendo una distinzione tra tre diverse modalità di relazione tra pubblico e privato: **separazione**, **scambio** e **cooperazione**. Nel primo caso i due settori operano in maniera autonoma; nel secondo instaurano rapporti contrattuali limitati alla prestazione richiesta; nel terzo costruiscono invece una relazione stabile orientata al conseguimento di obiettivi comuni. Il PPP appartiene chiaramente a quest'ultima categoria, poiché presuppone un coinvolgimento continuativo dei soggetti partecipanti e una responsabilità condivisa nella realizzazione dell'intervento.

Questa impostazione consente anche di superare una diffusa semplificazione, secondo cui il PPP¹⁹ costituirebbe semplicemente una forma di esternalizzazione di funzioni pubbliche. In realtà, l'amministrazione non rinuncia al proprio ruolo, ma lo esercita in modo diverso. Essa continua a definire gli obiettivi dell'intervento, individua gli standard qualitativi da raggiungere, controlla l'esecuzione del progetto e verifica che i risultati ottenuti siano coerenti con l'interesse della collettività. Il partner privato, invece, assume responsabilità operative e finanziarie, contribuendo con le proprie competenze alla realizzazione dell'opera o del servizio.

¹⁸Graeme A. Hodge, Carsten Greve, Anthony E. Boardman (eds.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2010.

¹⁹Graeme A. Hodge, Carsten Greve, "Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game?", *Australian Journal of Public Administration*, 2010.

In tale contesto emerge con particolare evidenza il tema della **capacità amministrativa**, destinato a costituire uno dei fili conduttori dell'intera tesi. Il buon funzionamento del partenariato dipende infatti dalla qualità delle amministrazioni coinvolte. Una pubblica amministrazione priva di competenze tecniche, economiche e gestionali rischia di non essere in grado di valutare correttamente la convenienza del progetto, negoziare condizioni equilibrate o monitorare l'attività del concessionario. Al contrario, amministrazioni dotate di adeguate professionalità possono utilizzare il partenariato come leva per promuovere innovazione, sostenibilità e sviluppo territoriale.

Negli ultimi anni questo aspetto ha assunto un'importanza crescente anche alla luce delle risorse mobilitate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e delle strategie europee per la transizione ecologica e digitale. Molti interventi previsti richiedono infatti la collaborazione tra amministrazioni, imprese e altri soggetti istituzionali, rendendo sempre più evidente come il successo delle politiche pubbliche dipenda dalla capacità di costruire reti collaborative efficaci e di governare processi complessi.

Da questa prospettiva, il PPP può essere interpretato come uno strumento di **creazione di valore pubblico**. Il suo obiettivo non consiste soltanto nel realizzare un'infrastruttura o nell'erogare un servizio, ma nel produrre benefici durevoli per la collettività, migliorando la qualità della vita, favorendo lo sviluppo economico locale, promuovendo la sostenibilità ambientale e rafforzando la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. La valutazione del successo di un partenariato non dovrebbe quindi limitarsi agli aspetti economici o finanziari, ma considerare l'impatto complessivo delle politiche pubbliche generate attraverso tale forma di collaborazione.

È in questa prospettiva che assume rilievo il project financing, oggetto del paragrafo successivo. Esso rappresenta infatti la principale applicazione operativa del PPP nel settore delle infrastrutture e costituisce uno degli strumenti attraverso cui le amministrazioni cercano di tradurre in pratica i principi della governance collaborativa. Comprendere il suo funzionamento significa quindi comprendere non soltanto una procedura amministrativa, ma una diversa concezione dell'azione pubblica, fondata sulla cooperazione, sulla condivisione delle responsabilità e sulla ricerca di soluzioni innovative ai problemi collettivi.

Occorre inoltre evidenziare come il PPP non rappresenti un modello uniforme, ma una categoria ampia che comprende strumenti giuridici differenti, accomunati dalla condivisione di obiettivi, responsabilità e rischi tra amministrazione e operatore economico. La scelta dello strumento più idoneo non può essere effettuata in astratto, ma richiede un'attenta valutazione delle caratteristiche dell'intervento, della sua sostenibilità economica e finanziaria e della capacità dell'amministrazione di governarne l'attuazione. Sotto questo profilo, la corretta progettazione del partenariato costituisce una fase essenziale della politica pubblica, poiché da essa dipende la possibilità di coniugare efficienza amministrativa, tutela della concorrenza e perseguimento dell'interesse generale.

1.4 La capacità amministrativa come presupposto dell'efficacia del PPP

L'efficacia del PPP non dipende esclusivamente dalla qualità della disciplina normativa o dalla disponibilità di risorse finanziarie. L'esperienza maturata negli ultimi anni, tanto in Italia quanto negli altri ordinamenti europei, dimostra come il successo delle operazioni di partenariato sia strettamente legato alla capacità delle amministrazioni pubbliche di programmare gli interventi, valutarne la fattibilità, selezionare il modello contrattuale più adeguato e monitorarne l'attuazione nel tempo. Sotto questo profilo, la capacità amministrativa costituisce una delle principali variabili che incidono sulla qualità delle politiche pubbliche e sulla loro concreta realizzazione.

Nella letteratura sulle politiche pubbliche il concetto di *administrative capacity* viene utilizzato per indicare l'insieme delle competenze organizzative, professionali e istituzionali che consentono alle amministrazioni di trasformare gli obiettivi politici in risultati concreti. Non si tratta soltanto della disponibilità di personale qualificato, ma della presenza di strutture amministrative capaci di programmare, coordinare, valutare e correggere l'azione pubblica lungo tutte le fasi del ciclo delle politiche. Una pubblica amministrazione efficace è infatti quella che riesce a coniugare competenze tecniche, capacità decisionale, responsabilità istituzionale e strumenti di monitoraggio delle performance.

Questa prospettiva assume particolare rilievo nell'ambito del PPP, dove la complessità delle operazioni richiede competenze multidisciplinari difficilmente riconducibili ai tradizionali modelli amministrativi. La predisposizione di un progetto di partenariato implica la capacità di valutare la domanda di servizi, analizzare il contesto territoriale, stimare i rischi dell'investimento, predisporre un piano economico-finanziario (PEF) credibile e definire indicatori di risultato attraverso i quali verificare il perseguimento dell'interesse pubblico. Ognuna di queste attività richiede conoscenze giuridiche, economiche, finanziarie e tecniche che devono essere integrate all'interno di un'unica strategia amministrativa.

Il tema della capacità amministrativa è divenuto ancora più centrale a seguito delle politiche europee di investimento e dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'Unione europea ha infatti evidenziato in numerosi documenti come il successo degli investimenti pubblici non dipenda esclusivamente dall'entità delle risorse disponibili, ma anche dalla qualità delle istituzioni chiamate a gestirle. In tale prospettiva, il rafforzamento della pubblica amministrazione rappresenta una condizione essenziale per garantire l'efficacia delle politiche di sviluppo e la sostenibilità degli interventi nel lungo periodo.

L'attenzione verso la capacità amministrativa consente inoltre di superare una visione riduttiva del PPP come semplice risposta alla scarsità di risorse finanziarie. Se il PPP venisse utilizzato esclusivamente per trasferire sul settore privato il costo degli investimenti, esso perderebbe la propria funzione di strumento di innovazione istituzionale. Al contrario, il partenariato produce risultati positivi quando è inserito all'interno di una programmazione pubblica chiara, fondata su obiettivi misurabili, adeguati sistemi di controllo e un'effettiva capacità dell'amministrazione di governare il rapporto con il concessionario.

Particolare importanza assume, in questo contesto, la fase di monitoraggio. Una volta conclusa la procedura di affidamento, l'amministrazione non può limitarsi a verificare il rispetto formale delle obbligazioni contrattuali, ma deve valutare costantemente se l'intervento stia producendo i benefici attesi per la collettività. Ciò richiede la predisposizione di indicatori di performance capaci di misurare non soltanto gli aspetti economici dell'investimento, ma anche la qualità dei servizi, gli effetti sul territorio, il grado di soddisfazione degli utenti e il contributo agli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.

Sotto questo profilo, il concetto di capacità amministrativa si collega direttamente alla teoria del valore pubblico. Una pubblica amministrazione competente non si limita infatti ad applicare correttamente le norme, ma è in grado di orientare le proprie decisioni verso la produzione di risultati che generino benefici diffusi per la collettività. La qualità della governance diventa così il principale fattore attraverso cui il PPP può contribuire allo sviluppo economico, alla coesione territoriale e al miglioramento dei servizi pubblici.

L'esperienza italiana mostra tuttavia come tale obiettivo non sia sempre facilmente raggiungibile. Numerosi enti territoriali, soprattutto di dimensioni medio-piccole, incontrano difficoltà nella predisposizione e nella gestione delle operazioni di partenariato a causa della limitata disponibilità di competenze specialistiche e della crescente complessità delle procedure. Questo elemento è stato evidenziato in diversi studi, nei quali si sottolinea la necessità di rafforzare le competenze tecniche delle amministrazioni e di promuovere forme di supporto istituzionale per gli enti locali impegnati nella realizzazione di interventi infrastrutturali complessi.

Ne deriva che la capacità amministrativa deve essere interpretata come una vera e propria infrastruttura immateriale delle politiche pubbliche. Senza amministrazioni capaci di progettare, valutare e governare il partenariato, anche gli strumenti giuridici più evoluti rischiano di non produrre i risultati attesi. Al contrario, istituzioni competenti e dotate di adeguate professionalità possono trasformare il PPP in uno strumento di innovazione, sviluppo territoriale e creazione

di valore pubblico. È proprio questa prospettiva che guiderà l'analisi del *project financing* nei capitoli successivi, nei quali le questioni giuridiche poste dalla sentenza *Urban Vision* saranno esaminate anche alla luce della capacità delle amministrazioni di utilizzare in modo efficace gli strumenti offerti dall'ordinamento.

L'importanza della capacità amministrativa emerge con particolare evidenza nell'attività di programmazione. Una progettazione incompleta o fondata su analisi preliminari insufficienti può compromettere l'intero ciclo di vita del partenariato, determinando ritardi, contenziosi e incrementi dei costi. Al contrario, amministrazioni dotate di adeguate competenze tecniche sono in grado di individuare tempestivamente le esigenze del territorio, definire obiettivi realistici, predisporre studi di fattibilità attendibili e instaurare un dialogo efficace con gli operatori economici. La capacità amministrativa deve quindi essere considerata una risorsa strategica delle politiche pubbliche, al pari delle risorse finanziarie e delle innovazioni tecnologiche.

1.5 Il PPP e la creazione di valore pubblico

Se per molti anni il PPP è stato valutato prevalentemente in termini di efficienza economica e capacità di attrarre capitali privati, negli ultimi anni il dibattito scientifico e istituzionale ha progressivamente ampliato questa prospettiva. Oggi il successo di un intervento realizzato mediante partenariato non viene misurato esclusivamente attraverso indicatori finanziari o contabili, ma anche in relazione alla sua capacità di produrre benefici duraturi per la collettività. In altre parole, il tema centrale non è più soltanto quello di "realizzare un'opera spendendo meno", bensì quello di comprendere se tale opera contribuisca realmente a migliorare la qualità della vita dei cittadini e a perseguire gli obiettivi di interesse pubblico.

Questa evoluzione è strettamente collegata al concetto di **Public Value**, elaborato nella letteratura internazionale sulle politiche pubbliche e progressivamente recepito anche nel dibattito europeo. Secondo tale impostazione, il valore dell'azione pubblica non può essere valutato esclusivamente sulla base dell'efficienza amministrativa o del rispetto delle procedure, ma deve essere misurato considerando gli effetti concreti che le politiche producono sulla società. Un'amministrazione crea valore pubblico quando riesce a soddisfare bisogni collettivi, rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, migliorare la qualità dei servizi e promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile.

Questa prospettiva segna un cambiamento significativo rispetto agli approcci tradizionali. In passato, infatti, l'attenzione era rivolta principalmente alla correttezza giuridica dell'azione amministrativa o alla sua sostenibilità economica. Pur trattandosi di elementi fondamentali, essi non sono sufficienti per valutare l'efficacia di una politica pubblica. Un'infrastruttura può essere realizzata rispettando tempi e costi previsti, ma risultare comunque incapace di rispondere ai bisogni del territorio; allo stesso modo, un progetto finanziariamente sostenibile potrebbe non produrre benefici apprezzabili sotto il profilo ambientale, sociale o della qualità dei servizi.

Il PPP si presta particolarmente a essere interpretato attraverso questa chiave di lettura. La collaborazione tra amministrazioni e operatori economici, infatti, non ha come obiettivo esclusivo quello di reperire risorse finanziarie, ma quello di mettere in comune competenze, capacità organizzative e conoscenze specialistiche per affrontare problemi complessi che difficilmente potrebbero essere risolti da un singolo attore. In questa prospettiva, il partenariato rappresenta uno strumento attraverso il quale il settore pubblico cerca di massimizzare il valore prodotto per la collettività, valorizzando il contributo del settore privato senza rinunciare alla propria funzione di indirizzo e controllo.

L'attenzione al valore pubblico assume particolare rilievo nel settore delle infrastrutture. La realizzazione di una strada, di un ospedale, di una scuola o di un impianto energetico non produce soltanto un bene materiale, ma incide profondamente sullo sviluppo economico del territorio, sulla competitività delle imprese, sulla qualità della vita dei cittadini e sulla coesione sociale. Per questa ragione la valutazione di un progetto di partenariato non dovrebbe limitarsi ai profili economico-finanziari, ma considerare anche gli effetti di lungo periodo che esso è in grado di generare.

Negli ultimi anni questa impostazione è stata ulteriormente rafforzata dalla crescente attenzione verso gli obiettivi di sostenibilità ambientale, inclusione sociale e innovazione tecnologica. Le strategie europee per la transizione ecologica e digitale hanno evidenziato come gli investimenti pubblici debbano essere valutati anche in relazione al loro contributo alla riduzione delle emissioni, all'efficienza energetica, alla resilienza delle infrastrutture e alla qualità dei servizi offerti ai cittadini. In questo scenario, il PPP rappresenta uno strumento potenzialmente efficace per mobilitare risorse e competenze in favore di obiettivi che nessun soggetto potrebbe raggiungere autonomamente.

Ciò non significa, tuttavia, che il PPP rappresenti sempre la soluzione migliore. La creazione di valore pubblico dipende infatti dalla capacità dell'amministrazione di progettare interventi coerenti con i bisogni del territorio, definire correttamente gli obiettivi da perseguire e monitorare nel tempo i risultati ottenuti. Un partenariato costruito esclusivamente sulla ricerca del risparmio economico rischia di produrre effetti opposti rispetto a quelli desiderati, generando servizi di qualità inferiore, costi imprevisti o situazioni di eccessiva dipendenza dal partner privato.

Da questo punto di vista, la qualità della progettazione pubblica assume un ruolo decisivo. Le amministrazioni sono chiamate non soltanto a individuare le opere da realizzare, ma anche a valutare se il ricorso al partenariato rappresenti effettivamente la soluzione più conveniente rispetto ad altre modalità di intervento. Ciò richiede competenze multidisciplinari che spaziano dal diritto all'economia, dall'ingegneria alla valutazione delle politiche pubbliche. Il successo del PPP dipende quindi non tanto dalla presenza di un quadro normativo favorevole, quanto dalla capacità delle istituzioni di utilizzare tale strumento in modo consapevole e strategico.

In questa prospettiva emerge con forza il tema della **capacità amministrativa**, destinato a diventare uno dei principali elementi di riflessione anche nei capitoli successivi. Una pubblica amministrazione capace è in grado di negoziare rapporti equilibrati con il settore privato, distribuire correttamente i rischi, definire indicatori di performance e verificare che gli obiettivi

di interesse pubblico siano effettivamente raggiunti. Al contrario, amministrazioni prive delle necessarie competenze rischiano di utilizzare il partenariato come semplice risposta alle difficoltà di bilancio, senza valutarne adeguatamente le implicazioni economiche, sociali e istituzionali.

Gli studi sulla materia richiamano proprio questa criticità, evidenziando come molti enti locali, soprattutto quelli di minori dimensioni, incontrino difficoltà nella gestione di operazioni di partenariato particolarmente complesse e come risulti necessario rafforzare il supporto tecnico e le competenze specialistiche a disposizione delle amministrazioni.

Ne deriva che il valore pubblico costituisce il criterio attraverso cui valutare la reale efficacia del PPP. La questione centrale non consiste nello stabilire se il settore pubblico o quello privato siano, in astratto, più efficienti, bensì nel comprendere in quali condizioni la collaborazione tra i due possa produrre risultati migliori rispetto a quelli conseguibili attraverso forme tradizionali di intervento. È proprio questa prospettiva che guiderà anche l'analisi della sentenza *Urban Vision*: non ci si limiterà a verificare la compatibilità della disciplina italiana con il diritto europeo, ma si cercherà di comprendere in quale misura le nuove regole siano in grado di favorire o ostacolare la produzione di valore pubblico attraverso il project financing.

1.6 La valutazione delle politiche pubbliche e la misurazione del valore generato dal partenariato

Negli ultimi anni il dibattito sul PPP si è progressivamente spostato da una prospettiva prevalentemente giuridica ed economica verso una più ampia riflessione sulla capacità delle amministrazioni di produrre risultati misurabili per la collettività. Tale evoluzione si inserisce nel più generale sviluppo delle metodologie di valutazione delle politiche pubbliche, che attribuiscono crescente importanza all'analisi degli effetti concreti prodotti dagli interventi pubblici, piuttosto che alla sola correttezza formale dei procedimenti amministrativi.

Sotto questo profilo, il successo di un'operazione di partenariato non può essere valutato esclusivamente sulla base del rispetto dei tempi di realizzazione o dell'equilibrio economico-finanziario del progetto. Tali elementi rappresentano certamente condizioni necessarie, ma non sufficienti. Una politica pubblica efficace deve infatti essere in grado di generare benefici durevoli per la collettività, contribuendo al miglioramento della qualità dei servizi, alla crescita economica del territorio, alla sostenibilità ambientale e al rafforzamento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

La letteratura sulle politiche pubbliche distingue tradizionalmente tra **efficienza**, **efficacia** ed **equità**. L'efficienza riguarda la capacità di utilizzare in modo razionale le risorse disponibili; l'efficacia misura il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati; l'equità valuta invece la distribuzione dei benefici prodotti tra i diversi gruppi sociali. Nel PPP questi tre profili risultano

strettamente connessi. Un progetto può essere economicamente efficiente ma produrre effetti limitati sul benessere collettivo, oppure risultare sostenibile dal punto di vista finanziario senza rispondere ai bisogni prioritari della comunità locale. La valutazione deve quindi assumere un carattere multidimensionale.

Assume particolare rilievo, sotto questo profilo, il concetto di **valore pubblico**, sviluppato nella letteratura internazionale sulla gestione delle amministrazioni pubbliche. Secondo tale impostazione, l'azione amministrativa non dovrebbe limitarsi a garantire la legittimità degli atti o l'equilibrio dei bilanci, ma dovrebbe essere orientata alla produzione di risultati concretamente percepibili dai cittadini. Il valore pubblico si manifesta quando l'intervento amministrativo contribuisce a migliorare la qualità della vita, rafforzare la fiducia nelle istituzioni, promuovere la sostenibilità e favorire lo sviluppo economico e sociale del territorio.

Applicando questa prospettiva al PPP, emerge come la valutazione non possa esaurirsi nella verifica della corretta esecuzione del contratto. Occorre invece analizzare gli effetti dell'intervento nel medio e nel lungo periodo, considerando aspetti quali l'accessibilità dei servizi, la qualità delle infrastrutture realizzate, la resilienza degli investimenti, la riduzione degli impatti ambientali, l'innovazione introdotta e la capacità del progetto di generare benefici diffusi per la collettività.

La crescente attenzione verso la valutazione delle politiche pubbliche è stata ulteriormente rafforzata dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che ha posto particolare enfasi sul monitoraggio degli investimenti finanziati e sul raggiungimento di specifici obiettivi e traguardi. In tale contesto, il PPP rappresenta non soltanto uno strumento di realizzazione delle opere, ma anche un banco di prova della capacità delle amministrazioni di programmare, misurare e valutare gli effetti delle proprie decisioni.

Da questa prospettiva emerge un cambiamento culturale di particolare importanza. Il PPP non deve essere interpretato come una soluzione eccezionale alla scarsità di risorse pubbliche, bensì come una modalità di governo delle politiche pubbliche che richiede competenze amministrative avanzate, capacità di valutazione e costante attenzione ai risultati prodotti. La qualità della governance diventa pertanto il principale criterio attraverso cui misurare il successo delle operazioni di partenariato.

Questa impostazione offre anche la chiave interpretativa per comprendere le recenti evoluzioni del diritto europeo. Le decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, tra cui la sentenza *Urban Vision*, non incidono soltanto sulle modalità di svolgimento delle procedure di affidamento, ma influenzano il modo in cui le amministrazioni progettano gli incentivi al

mercato, bilanciano concorrenza e innovazione e perseguono l'interesse pubblico. L'analisi giuridica che sarà sviluppata nei capitoli successivi dovrà quindi essere letta alla luce di questa più ampia prospettiva di valutazione delle politiche pubbliche.

La crescente diffusione di sistemi di monitoraggio e valutazione risponde anche all'esigenza di rafforzare la trasparenza e la responsabilità delle amministrazioni nei confronti dei cittadini. La misurazione dei risultati consente infatti di verificare se le risorse pubbliche siano state utilizzate in modo coerente con gli obiettivi programmati e favorisce un processo di apprendimento istituzionale attraverso il quale le esperienze maturate possono orientare la progettazione degli interventi futuri. La valutazione assume pertanto una funzione non soltanto conoscitiva, ma anche strategica, contribuendo al miglioramento continuo delle politiche pubbliche.

1.7 Il project financing come strumento di politica pubblica: tra innovazione, sostenibilità e capacità amministrativa

All'interno del più ampio sistema del PPP, il project financing rappresenta uno degli strumenti attraverso cui le amministrazioni cercano di rispondere alla crescente complessità delle politiche infrastrutturali. Tradizionalmente esso viene descritto come una modalità di finanziamento delle opere pubbliche basata sul coinvolgimento di capitali privati e sul recupero dell'investimento attraverso la gestione economica dell'opera realizzata. Sebbene questa definizione colga gli elementi essenziali dell'istituto, essa rischia di trascurarne la portata più ampia, che riguarda il modo stesso in cui vengono progettate e attuate le politiche pubbliche.

Nel contesto contemporaneo il project financing²⁰ non rappresenta soltanto una risposta alla scarsità di risorse finanziarie disponibili. Esso costituisce piuttosto uno strumento attraverso il quale le amministrazioni cercano di coniugare esigenze diverse e spesso difficili da conciliare: garantire la realizzazione di infrastrutture strategiche, contenere la spesa pubblica, attrarre investimenti privati, promuovere innovazione tecnologica e assicurare la qualità dei servizi destinati ai cittadini. La sua diffusione riflette quindi un cambiamento culturale che interessa l'intera amministrazione pubblica, sempre più orientata verso modelli di cooperazione e di condivisione delle responsabilità.

Uno degli elementi che distingue il project financing dalle forme tradizionali di appalto consiste nella diversa distribuzione dei compiti e dei rischi tra amministrazione e operatore economico. Mentre nell'appalto pubblico il soggetto privato realizza un'opera sulla base di un progetto predisposto dall'amministrazione e riceve un corrispettivo definito, nel project financing il concessionario partecipa attivamente alla progettazione dell'intervento, contribuisce al suo finanziamento e assume una parte significativa dei rischi connessi alla gestione dell'opera. In questo modo il rapporto tra pubblico e privato non si esaurisce

²⁰Corte dei conti europea, *Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati*, Relazione speciale n. 9/2018, Lussemburgo, 2018.

nell'esecuzione di una prestazione, ma si sviluppa come una collaborazione di lungo periodo finalizzata al raggiungimento di obiettivi comuni.

Proprio la gestione del rischio rappresenta uno degli aspetti più innovativi del project financing. Nelle moderne politiche pubbliche il rischio²¹ non è considerato un elemento da eliminare, bensì una componente fisiologica di ogni investimento complesso. La questione centrale consiste piuttosto nell'individuare quale soggetto sia maggiormente in grado di gestire ciascuna tipologia di rischio. Per questa ragione il partenariato efficace non è quello che trasferisce indiscriminatamente ogni responsabilità al settore privato, ma quello che distribuisce i rischi secondo criteri di competenza, efficienza e sostenibilità.

Questa impostazione è ormai condivisa sia dalla normativa europea sia dalla prassi amministrativa. Il rischio di costruzione, quello di disponibilità e quello di domanda non rappresentano semplicemente categorie giuridiche, ma strumenti attraverso cui costruire un equilibrio tra interesse pubblico e sostenibilità economica dell'investimento. Una distribuzione non corretta dei rischi può compromettere l'intero progetto, generando contenziosi, aumenti dei costi o inefficienze gestionali. Al contrario, una loro corretta allocazione costituisce uno dei principali fattori di successo delle operazioni di partenariato.

Sotto questo profilo assume particolare rilievo il Piano Economico-Finanziario (PEF)²², che non dovrebbe essere interpretato come un mero documento contabile, ma come lo strumento attraverso cui vengono rappresentati gli equilibri economici dell'intero progetto. Il PEF consente infatti di valutare la sostenibilità dell'investimento nel lungo periodo, verificando la coerenza tra costi, ricavi, tempi di realizzazione e livelli di rischio assunti dalle parti. La qualità del PEF riflette, in larga misura, anche la qualità della progettazione pubblica e la capacità dell'amministrazione di valutare realisticamente la fattibilità dell'intervento.

Negli ultimi anni il project financing ha assunto un ruolo crescente anche nell'attuazione delle politiche di sostenibilità e innovazione. Molti interventi riguardano oggi la riqualificazione energetica degli edifici pubblici, la mobilità sostenibile, l'efficientamento dell'illuminazione urbana, la gestione intelligente delle reti infrastrutturali e la digitalizzazione dei servizi pubblici. In tutti questi casi il contributo del partner privato non consiste soltanto nel reperimento delle risorse economiche, ma soprattutto nella capacità di introdurre tecnologie innovative e modelli gestionali più efficienti.

Un esempio significativo è rappresentato dai progetti di efficientamento dell'illuminazione pubblica sviluppati in numerosi comuni italiani, nei quali il partenariato ha consentito di ridurre i consumi energetici, migliorare la qualità del servizio e diminuire le emissioni di CO₂. Esperienze di questo tipo dimostrano come il project financing possa contribuire contemporaneamente al raggiungimento di obiettivi economici, ambientali e sociali, confermando la sua natura di strumento di politica pubblica orientato alla creazione di valore per la collettività. Tra gli esempi frequentemente richiamati nella prassi amministrativa italiana

²¹ European PPP Expertise Centre (EPEC), *The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, European Investment Bank, Luxembourg, 2011.

²² G. Piperata, *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, fasc. 4, pp. 421-438.

rientrano gli interventi realizzati dal Comune di Imola quale Ente di amministrazione capace di integrare innovazione tecnologica, sostenibilità e monitoraggio delle performance attraverso indicatori condivisi.

L'efficacia del project financing dipende tuttavia, ancora una volta, dalla qualità delle amministrazioni pubbliche. Non è sufficiente prevedere strumenti giuridici sofisticati se gli enti non dispongono delle competenze necessarie per utilizzarli correttamente. La predisposizione della documentazione di gara, la valutazione delle proposte, la verifica dell'equilibrio economico-finanziario, il monitoraggio dell'esecuzione e la gestione delle eventuali modifiche contrattuali richiedono professionalità altamente specializzate che non sempre risultano disponibili, soprattutto nelle amministrazioni di minori dimensioni.

Questo aspetto rappresenta una delle principali sfide per il futuro delle politiche di PPP. Più che introdurre continue modifiche normative, appare necessario investire nel rafforzamento della capacità amministrativa²³, nella formazione del personale pubblico e nella diffusione di competenze multidisciplinari capaci di integrare profili giuridici, economici, finanziari e tecnici. Solo amministrazioni dotate di adeguati strumenti conoscitivi possono infatti instaurare rapporti equilibrati con operatori economici sempre più organizzati e specializzati.

Alla luce di queste considerazioni, il project financing deve essere interpretato come un processo di governo piuttosto che come una semplice tecnica contrattuale. Esso mette alla prova la capacità dello Stato di programmare, coordinare e valutare interventi complessi, dimostrando come la qualità delle politiche pubbliche dipenda non soltanto dalla disponibilità di risorse economiche, ma soprattutto dalla qualità delle istituzioni che le progettano e le realizzano²⁴. È proprio su questo terreno che si inserisce il dibattito sviluppatosi attorno alla sentenza *Urban Vision*, destinata a incidere sugli incentivi, sulle modalità di selezione degli operatori economici e, più in generale, sull'equilibrio tra concorrenza, innovazione e interesse pubblico.

1.8 Le nuove sfide del PPP: verso un modello fondato sulla qualità della governance

L'evoluzione del PPP osservata nel corso degli ultimi decenni dimostra come questo strumento abbia progressivamente assunto un ruolo sempre più rilevante nelle politiche pubbliche contemporanee. Nato inizialmente come modalità alternativa di finanziamento delle opere pubbliche, il PPP è oggi parte integrante delle strategie attraverso cui le amministrazioni cercano di rispondere alla crescente complessità economica, sociale e ambientale che caratterizza l'azione pubblica.

Questa trasformazione ha modificato profondamente anche il significato attribuito alla collaborazione tra settore pubblico e settore privato. Se in passato l'attenzione era concentrata soprattutto sugli aspetti finanziari dell'operazione, oggi emerge con maggiore evidenza la necessità di costruire partenariati capaci di produrre innovazione, sostenibilità e benefici

²³L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 89-112..

²⁴M. Dugato, *Amministrazione per risultati e capacità amministrativa*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2023, fasc. 3, pp. 687-710.

collettivi di lungo periodo. Il successo di un progetto non dipende esclusivamente dalla sua sostenibilità economica, ma anche dalla qualità delle relazioni istituzionali che riesce a sviluppare e dalla capacità delle amministrazioni di orientare tali relazioni verso il perseguimento dell'interesse generale.

In questo scenario assume un'importanza crescente il tema della **qualità della governance**. L'esperienza maturata negli ultimi anni dimostra infatti che il buon funzionamento del PPP non è garantito dalla sola presenza di una disciplina normativa dettagliata. Anche il quadro giuridico più avanzato rischia di produrre risultati insoddisfacenti se le amministrazioni non dispongono delle competenze necessarie per progettare gli interventi, valutare le proposte ricevute, monitorare l'esecuzione dei contratti e correggere tempestivamente eventuali criticità²⁵.

Gli studi confermano questa impostazione, sottolineando come le difficoltà incontrate dagli enti territoriali non derivino soltanto dalla complessità delle procedure, ma soprattutto dalla carenza di competenze specialistiche e dalla limitata capacità organizzativa di molte amministrazioni locali. In particolare, è stato evidenziato come i piccoli comuni incontrino spesso difficoltà nella predisposizione delle operazioni di partenariato, rendendo necessario il ricorso a forme di supporto tecnico sovracomunale e a una maggiore collaborazione istituzionale²⁶.

Queste considerazioni consentono di superare una lettura semplicistica del PPP come mera alternativa all'investimento pubblico diretto. Il PPP rappresenta piuttosto un banco di prova della capacità dello Stato di governare processi complessi, coordinando interessi differenti senza rinunciare alla tutela dell'interesse collettivo. La sua efficacia dipende dalla qualità delle istituzioni, dalla solidità delle procedure decisionali e dalla possibilità di costruire rapporti di fiducia tra amministrazioni, operatori economici e cittadini.

Negli ultimi anni questa esigenza è diventata ancora più evidente a causa delle profonde trasformazioni che hanno interessato il contesto europeo. Le politiche per la transizione ecologica, la digitalizzazione delle amministrazioni, la resilienza delle infrastrutture e la realizzazione degli investimenti collegati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²⁷ hanno posto il PPP al centro delle strategie di sviluppo di numerosi Paesi. Tuttavia, l'aumento del ricorso a tali strumenti ha reso ancora più evidente la necessità di garantire procedure trasparenti, competitive e coerenti con i principi del diritto dell'Unione europea.

È proprio all'interno di questo processo di evoluzione che si colloca la vicenda **Urban Vision**. La decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea non rappresenta soltanto una pronuncia destinata a incidere sulla disciplina della prelazione riconosciuta al promotore nel project financing, ma costituisce un momento significativo del più ampio processo di europeizzazione delle politiche pubbliche. Attraverso tale decisione emerge infatti una diversa concezione del rapporto tra interesse pubblico e concorrenza, nella quale la promozione degli

²⁵ M. Q. Patton, *Utilization-Focused Evaluation*, 4th ed., Sage Publications, Thousand Oaks, 2008.

²⁶ W. N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Integrated Approach*, 6th ed., Routledge, New York, 2018.

²⁷ Commissione europea, *Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario*, COM(2000) 275 final, Bruxelles, 29 aprile 2000.

investimenti privati deve conciliarsi con il rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e apertura del mercato.

Da questo punto di vista, la sentenza pone una questione che va oltre il piano strettamente giuridico. Essa invita a interrogarsi su quale debba essere il ruolo degli incentivi riconosciuti agli operatori economici che assumono l'iniziativa nella progettazione di opere pubbliche e su come tali incentivi possano essere compatibili con le esigenze di concorrenza proprie dell'ordinamento europeo. Si tratta di un equilibrio particolarmente delicato, poiché un sistema privo di adeguati meccanismi di incentivo rischia di scoraggiare la presentazione di proposte innovative, mentre un sistema che attribuisca vantaggi eccessivi ai promotori potrebbe compromettere l'effettiva apertura del mercato.

Il dibattito sviluppatosi attorno a questa vicenda dimostra come il futuro del PPP dipenda sempre meno dalla quantità delle risorse disponibili e sempre più dalla qualità della progettazione istituzionale. Le amministrazioni saranno chiamate a sviluppare nuove competenze, rafforzare le proprie capacità organizzative e adottare strumenti di valutazione capaci di misurare non soltanto i costi delle operazioni, ma anche il valore pubblico prodotto attraverso la collaborazione con il settore privato.

In definitiva, il PPP non può più essere considerato esclusivamente un istituto del diritto dei contratti pubblici. Esso rappresenta oggi uno degli strumenti attraverso cui lo Stato affronta problemi collettivi complessi, promuove investimenti strategici e costruisce nuove forme di cooperazione con il mercato. Comprenderne l'evoluzione significa quindi comprendere anche le trasformazioni che stanno interessando il ruolo delle amministrazioni pubbliche nell'Europa contemporanea.

Su queste basi teoriche si innesta l'analisi sviluppata nel capitolo successivo, dedicato al **project financing** quale principale applicazione operativa del PPP. Dopo aver ricostruito il contesto istituzionale e le logiche di governance che hanno favorito la diffusione del PPP, sarà infatti possibile esaminare più nel dettaglio la disciplina dell'istituto, il funzionamento delle procedure, la distribuzione dei rischi e le problematiche applicative che costituiscono il presupposto necessario per comprendere gli effetti della sentenza *Urban Vision*.

Le riflessioni svolte nel presente capitolo consentono dunque di collocare il project financing all'interno del più ampio quadro delle politiche pubbliche per gli investimenti e la realizzazione delle infrastrutture.

Muovendo da tali premesse, la Corte di giustizia dell'Unione europea rileva che il diritto di prelazione attribuisce al promotore un vantaggio concreto nella fase di aggiudicazione, poiché gli consente, qualora non risulti inizialmente aggiudicatario, di adeguare la propria offerta a quella dell'operatore risultato migliore. Tale possibilità comporta, di fatto, una modifica del prezzo dell'offerta successiva alla sua presentazione, concessa al solo promotore e non agli altri concorrenti. È precisamente questa asimmetria, secondo la Corte, a risultare

incompatibile con il principio di parità di trattamento e a determinare una distorsione della concorrenza.²⁸

²⁸ Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24, *Urban Vision*, ECLI:EU:C:2026:69, punti 39–42.

CAPITOLO II

2.1 Il project financing nell'evoluzione del PPP

Il project financing rappresenta una delle più significative espressioni dell'evoluzione delle modalità di intervento della pubblica amministrazione nella realizzazione delle opere pubbliche e nella gestione dei servizi di interesse generale. La crescente complessità delle esigenze collettive, l'aumento del fabbisogno infrastrutturale e i vincoli derivanti dal contenimento della spesa pubblica hanno progressivamente favorito l'affermazione di modelli di collaborazione tra settore pubblico e operatori privati, nei quali la realizzazione dell'interesse generale non dipende più esclusivamente dall'impiego diretto di risorse pubbliche, ma dalla capacità di costruire relazioni istituzionali fondate sulla condivisione di competenze, investimenti e responsabilità²⁹.

In tale contesto, il project financing non può essere interpretato esclusivamente come una tecnica di finanziamento delle opere pubbliche. Una simile ricostruzione, infatti, rischierebbe di ridurre l'istituto a un mero strumento economico, trascurandone la più ampia funzione nell'ambito delle politiche pubbliche. Esso costituisce, piuttosto, un modello di governance attraverso il quale la pubblica amministrazione promuove la realizzazione di investimenti complessi coinvolgendo il settore privato non soltanto quale esecutore dell'opera, ma come soggetto chiamato a condividere i rischi dell'iniziativa, contribuire alla sostenibilità economico-finanziaria del progetto e partecipare alla produzione di valore pubblico.

Questa evoluzione riflette il progressivo superamento di una concezione tradizionale dell'amministrazione pubblica, fondata sulla gestione diretta delle infrastrutture, a favore di un modello in cui lo Stato assume prevalentemente funzioni di regolazione, indirizzo e controllo. Come evidenziato nel Capitolo 1, il passaggio dal government alla governance ha determinato una ridefinizione del ruolo delle istituzioni pubbliche, chiamate sempre più frequentemente a coordinare reti di soggetti pubblici e privati piuttosto che ad agire come unici produttori di beni e servizi. Il project financing si inserisce pienamente in questo processo di trasformazione, rappresentando uno degli strumenti attraverso cui l'amministrazione realizza politiche di investimento orientate alla cooperazione istituzionale e alla valorizzazione delle competenze presenti nel mercato.

L'affermazione del project financing è stata favorita anche dall'evoluzione del diritto dell'Unione europea. Le politiche europee in materia di concessioni e partenariati pubblico-privati hanno progressivamente promosso modelli capaci di coniugare apertura del mercato,

²⁹ M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, 6^a ed., Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 465-478.

tutela della concorrenza, sostenibilità finanziaria e qualità dei servizi pubblici. In questa prospettiva, il coinvolgimento degli operatori economici non rappresenta un arretramento del ruolo pubblico, bensì una diversa modalità di perseguimento dell'interesse generale, nella quale la collaborazione con il settore privato è subordinata al rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e concorrenza.

Anche l'esperienza italiana evidenzia come il project financing abbia assunto una funzione progressivamente più rilevante nella programmazione degli investimenti pubblici. In una fase caratterizzata da una crescente domanda di infrastrutture e dalla necessità di modernizzare il patrimonio pubblico, l'istituto è stato utilizzato per favorire la realizzazione di opere che difficilmente avrebbero potuto essere finanziate esclusivamente mediante risorse pubbliche. Ciò ha interessato numerosi settori strategici, tra cui la mobilità sostenibile, la sanità, l'efficientamento energetico, l'edilizia scolastica, gli impianti sportivi e i processi di rigenerazione urbana.

Tale sviluppo, tuttavia, non è stato privo di criticità. L'esperienza applicativa ha evidenziato come il successo delle operazioni di project financing dipenda non soltanto dalla qualità della disciplina normativa, ma soprattutto dalla capacità delle amministrazioni di programmare correttamente gli interventi, valutare la sostenibilità economico-finanziaria dei progetti, predisporre adeguati strumenti di controllo e garantire un'effettiva allocazione dei rischi tra le parti. In assenza di tali presupposti, il partenariato può infatti tradursi in un incremento dei costi, in contenziosi o nella mancata realizzazione degli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

Sotto questo profilo, il project financing rappresenta uno degli ambiti nei quali emerge con maggiore evidenza il rapporto tra diritto, economia e politiche pubbliche. L'efficacia dell'istituto non dipende esclusivamente dalla correttezza delle procedure di affidamento, ma dalla capacità dell'amministrazione di utilizzare gli strumenti giuridici come leve per la progettazione, l'attuazione e la valutazione delle politiche di investimento. Il quadro normativo assume quindi una funzione abilitante: esso definisce le regole del confronto concorrenziale e della collaborazione con il settore privato, ma il raggiungimento degli obiettivi pubblici richiede competenze organizzative, capacità amministrativa e una visione strategica degli investimenti.

Alla luce di tali considerazioni, il presente capitolo intende analizzare il project financing non soltanto nella sua dimensione normativa, ma anche quale strumento di attuazione delle politiche pubbliche³⁰. Dopo una ricostruzione dell'evoluzione dell'istituto e della disciplina

³⁰ Commissione europea, *Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario*, COM(2000) 275 final, Bruxelles, 29 aprile 2000.

introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici, saranno esaminati il ruolo del promotore, il PEF, i criteri di allocazione del rischio e le principali criticità applicative emerse nella prassi. Tale percorso consentirà di comprendere le ragioni che hanno condotto all'elaborazione dei più recenti orientamenti giurisprudenziali³¹ e, in particolare, offrirà le basi teoriche necessarie per l'analisi della sentenza *Urban Vision*, oggetto del capitolo successivo.

2.2 La disciplina del project financing nel nuovo Codice dei contratti pubblici

L'entrata in vigore del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 ha rappresentato un momento di particolare rilievo nel processo di riforma della contrattualistica pubblica italiana. Il nuovo Codice dei contratti pubblici non si limita infatti a riordinare la disciplina degli affidamenti, ma si propone di favorire un modello amministrativo maggiormente orientato alla programmazione, alla qualità della spesa pubblica e alla realizzazione degli investimenti, in coerenza con gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e con i principi elaborati dall'ordinamento dell'Unione europea.

In tale quadro, il PPP assume una posizione centrale quale strumento attraverso il quale le amministrazioni possono perseguire l'interesse pubblico mediante forme di collaborazione stabile con gli operatori economici. Il legislatore del 2023 ha confermato questa impostazione dedicando una disciplina organica agli istituti di partenariato, riconoscendone il ruolo strategico nell'attuazione di interventi infrastrutturali caratterizzati da elevata complessità tecnica, finanziaria e gestionale.

Tra gli strumenti riconducibili al partenariato, il *project financing* rappresenta uno dei principali modelli utilizzati per la realizzazione di opere e servizi suscettibili di generare flussi economici idonei a concorrere alla remunerazione dell'investimento effettuato dal concessionario.³² La peculiarità dell'istituto consiste nella capacità di integrare differenti dimensioni – giuridica, economica, finanziaria e organizzativa – all'interno di un'unica operazione contrattuale, nella quale la remunerazione dell'investimento è collegata, in misura prevalente, alla gestione dell'opera o del servizio realizzato.

Il nuovo Codice valorizza il principio del risultato³³, oggi collocato tra i principi fondamentali dell'azione amministrativa nel settore dei contratti pubblici. Tale principio segna un significativo mutamento culturale rispetto alle precedenti impostazioni, poiché orienta

³¹ L. Cassese (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 89-112.

³² Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in GUUE L 94 del 28 marzo 2014.

³³ «S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2023.

l'attività delle amministrazioni non soltanto al rispetto delle procedure, ma anche al conseguimento di risultati concreti in termini di tempestività, qualità delle opere e soddisfacimento dell'interesse pubblico. In questa prospettiva, il project financing non costituisce una semplice tecnica contrattuale, bensì uno strumento attraverso il quale perseguire obiettivi di sviluppo economico, innovazione e sostenibilità.

Accanto al principio del risultato, il Codice attribuisce particolare rilievo anche al principio della fiducia, volto a rafforzare la collaborazione tra amministrazioni e operatori economici. L'introduzione di tale principio riflette la consapevolezza che la realizzazione di investimenti complessi richiede rapporti improntati alla cooperazione, alla responsabilizzazione reciproca e alla valorizzazione delle competenze tecniche, senza tuttavia attenuare le garanzie di trasparenza, imparzialità e tutela della concorrenza che caratterizzano il diritto europeo dei contratti pubblici. Il principio del risultato costituisce una delle innovazioni più significative introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici e rappresenta un elemento di particolare interesse anche sotto il profilo delle politiche pubbliche. Esso impone alle amministrazioni di orientare l'intera attività contrattuale non soltanto al rispetto della legalità procedimentale, ma anche al conseguimento di risultati concreti in termini di qualità delle opere, efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e soddisfacimento dei bisogni della collettività. Sotto questo profilo il project financing assume una funzione che trascende la mera realizzazione dell'infrastruttura, configurandosi come strumento attraverso il quale la pubblica amministrazione persegue obiettivi di sviluppo territoriale, sostenibilità economica e creazione di valore pubblico. Il principio del risultato diviene pertanto il criterio attraverso cui valutare l'effettiva efficacia delle operazioni di partenariato, spostando l'attenzione dalla sola correttezza formale della procedura alla capacità dell'intervento di produrre benefici durevoli per cittadini, imprese e territori.

Sotto il profilo operativo, la disciplina del project financing mantiene alcuni elementi consolidati, quali la possibilità di iniziativa pubblica e privata, il ricorso al PEF asseverato e la previsione di un sistema di allocazione dei rischi conforme ai criteri elaborati dalla normativa europea. Al tempo stesso, il nuovo Codice rafforza il collegamento tra la fase programmatica e quella esecutiva, attribuendo maggiore importanza alla qualità della progettazione, alla sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento e al monitoraggio dell'intero ciclo di vita della concessione.

Particolare attenzione è dedicata al ruolo della programmazione. La decisione di ricorrere al PPP non può essere considerata una scelta automatica o esclusivamente determinata dalla

scarsità di risorse pubbliche. Essa presuppone un'attenta valutazione preventiva dell'interesse pubblico perseguito, della convenienza economica dell'operazione, dell'effettiva trasferibilità dei rischi al soggetto privato e della capacità dell'amministrazione di governare il rapporto concessorio lungo tutta la durata del contratto. In tale prospettiva, il project financing rappresenta uno strumento di politica pubblica la cui efficacia dipende dalla qualità delle decisioni amministrative assunte nelle fasi iniziali della programmazione.

Questa impostazione risulta pienamente coerente con le più recenti elaborazioni europee in materia di governance degli investimenti pubblici. La Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti³⁴ hanno più volte sottolineato come il successo delle operazioni di partenariato dipenda dalla capacità delle amministrazioni di predisporre progetti maturi, caratterizzati da una corretta allocazione dei rischi e da un equilibrato rapporto tra interesse pubblico e sostenibilità economico-finanziaria. La disciplina introdotta dal nuovo Codice si inserisce pertanto in un processo di progressiva convergenza tra diritto nazionale e principi europei, volto a garantire che il PPP³⁵ costituisca uno strumento realmente efficace per la realizzazione degli investimenti³⁶.

Alla luce di tali considerazioni, il project financing si conferma oggi come uno degli istituti più significativi del diritto dei contratti pubblici, ma anche come uno degli strumenti più complessi di attuazione delle politiche pubbliche. La pluralità degli interessi coinvolti, la durata dei rapporti concessori, la necessità di garantire l'equilibrio economico-finanziario e la rilevanza dell'allocazione del rischio rendono indispensabile un approccio interdisciplinare, nel quale la dimensione giuridica si integra con quella economica e organizzativa. È proprio tale complessità che rende necessario approfondire, nel paragrafo successivo, il ruolo dell'iniziativa privata e della figura del promotore, elementi che costituiscono uno dei profili più innovativi del project financing e che saranno centrali anche nell'analisi della sentenza *Urban Vision*.

2.3 Il ruolo del promotore e l'iniziativa privata nel project financing

Tra gli elementi che maggiormente caratterizzano il project financing rispetto agli altri strumenti di PPP assume particolare rilievo la figura del promotore, alla quale l'ordinamento attribuisce la possibilità di contribuire attivamente all'individuazione e alla progettazione di

³⁴ European PPP Expertise Centre (EPEC), *The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, European Investment Bank, Luxembourg, 2011.

³⁵ Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *Relazione annuale 2026 sull'attività svolta nel 2025*, Roma, 2026, parte relativa ai contratti pubblici e alle concessioni.

³⁶ CRESME Europa Servizi, *Rapporto 2018 sul Mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia*, Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, Roma, 2018.

interventi di interesse pubblico. L'iniziativa privata rappresenta, infatti, uno degli aspetti più innovativi dell'istituto, poiché consente agli operatori economici di proporre alle amministrazioni soluzioni progettuali che, pur perseguendo finalità pubbliche, nascono dall'esperienza imprenditoriale e dalla capacità di individuare nuove opportunità di investimento.

Questa impostazione riflette un profondo cambiamento nel rapporto tra amministrazione e mercato. Rispetto a una concezione tradizionale dell'azione amministrativa maggiormente incentrata sull'iniziativa e sulla programmazione pubblica, il *project financing* introduce una logica più collaborativa, nella quale il settore privato non si limita a dare esecuzione a decisioni già assunte dall'amministrazione, ma può contribuire, entro i limiti fissati dall'ordinamento, anche alla fase di elaborazione delle proposte progettuali. La valorizzazione dell'iniziativa economica privata non determina tuttavia una rinuncia alle funzioni pubbliche di indirizzo e controllo, poiché resta sempre affidata all'amministrazione la valutazione circa la coerenza della proposta con gli obiettivi di interesse generale.

L'istituto si fonda pertanto su un equilibrio particolarmente delicato. Da un lato, l'ordinamento incentiva la capacità progettuale degli operatori economici, riconoscendo che il mercato può offrire competenze tecniche, organizzative e finanziarie utili alla realizzazione di infrastrutture innovative; dall'altro lato, l'amministrazione conserva il compito di verificare che tali proposte siano effettivamente funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico, rispettino i principi di concorrenza e garantiscano un corretto utilizzo delle risorse collettive.

Sotto il profilo delle politiche pubbliche, la proposta del promotore può essere interpretata come uno strumento di innovazione amministrativa. Le amministrazioni pubbliche, soprattutto in contesti caratterizzati da limitate risorse tecniche o finanziarie, possono beneficiare della capacità degli operatori economici di sviluppare soluzioni progettuali innovative, di individuare modelli gestionali più efficienti e di introdurre tecnologie capaci di migliorare la qualità dei servizi pubblici. In questo senso, il promotore non svolge esclusivamente una funzione economica, ma contribuisce ad alimentare un processo di apprendimento istituzionale nel quale l'interazione tra pubblico e privato favorisce la diffusione di nuove competenze e la sperimentazione di modelli organizzativi più avanzati.

Tale apertura all'iniziativa privata richiede, tuttavia, adeguati strumenti di garanzia. L'amministrazione è chiamata a svolgere un'approfondita attività istruttoria volta ad accertare la sostenibilità economico-finanziaria della proposta, la corretta allocazione dei rischi, la qualità tecnica del progetto e la sua effettiva rispondenza ai bisogni della collettività. In assenza di tale

verifica, il ricorso al project financing potrebbe determinare una prevalenza degli interessi economici del promotore rispetto alle finalità pubbliche dell'intervento, compromettendo il delicato equilibrio che caratterizza il partenariato.

La valutazione dell'interesse pubblico assume, pertanto, una funzione centrale. Essa non può essere ridotta ad un controllo meramente formale della documentazione presentata dal promotore, ma richiede un'analisi complessiva degli effetti economici, sociali e ambientali dell'intervento. In questa prospettiva, l'amministrazione è chiamata a verificare non solo la fattibilità dell'opera, ma anche il contributo che essa può offrire allo sviluppo del territorio, al miglioramento dei servizi pubblici, alla sostenibilità ambientale e alla creazione di valore pubblico. Il procedimento amministrativo diviene così il luogo nel quale si realizza il bilanciamento tra iniziativa economica privata e tutela dell'interesse generale.

Un ulteriore profilo di particolare rilevanza riguarda il rapporto tra iniziativa privata e tutela della concorrenza. Sebbene la proposta del promotore costituisca il punto di partenza dell'operazione di project financing, essa non può determinare una posizione privilegiata incompatibile con i principi europei di parità di trattamento e trasparenza. L'esigenza di garantire un effettivo confronto competitivo rappresenta uno degli aspetti maggiormente approfonditi dalla giurisprudenza nazionale ed europea, che ha progressivamente delineato i limiti entro i quali possono essere riconosciuti diritti o vantaggi al promotore senza alterare il corretto funzionamento del mercato.

Proprio questo equilibrio tra valorizzazione dell'iniziativa privata e tutela della concorrenza costituisce uno dei temi più delicati dell'attuale disciplina del project financing. Le recenti evoluzioni normative e giurisprudenziali mostrano come il legislatore e i giudici abbiano progressivamente cercato di individuare soluzioni capaci di favorire l'innovazione progettuale senza compromettere i principi fondamentali del diritto dell'Unione europea. In tale prospettiva, il ruolo del promotore diventa il punto di incontro tra esigenze economiche, finalità pubbliche e garanzie concorrenziali.

Queste problematiche assumono particolare rilievo anche ai fini dell'analisi della sentenza *Urban Vision*, nella quale la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a confrontarsi con questioni strettamente connesse al rapporto tra iniziativa privata, procedure di affidamento e tutela della concorrenza. L'esame della pronuncia consentirà di comprendere come i principi europei incidano concretamente sull'equilibrio tra discrezionalità amministrativa e apertura al mercato, offrendo importanti indicazioni per la futura evoluzione del project financing nel diritto italiano

2.4 Il PEF quale strumento del diritto italiano di equilibrio tra interesse pubblico e sostenibilità dell'investimento

Se il project financing rappresenta il modello attraverso il quale pubblico e privato collaborano alla realizzazione di opere e servizi di interesse generale, il PEF costituisce il principale strumento mediante il quale tale collaborazione viene tradotta in termini concreti. Esso non svolge infatti una funzione meramente contabile o finanziaria, ma rappresenta il documento nel quale vengono sintetizzate le condizioni economiche, patrimoniali e gestionali dell'intera operazione, consentendo di verificarne la sostenibilità nel medio e lungo periodo.

La centralità del PEF deriva dalla particolare struttura del project financing. Diversamente dagli appalti tradizionali, nei quali il corrispettivo dell'appaltatore è normalmente garantito dall'amministrazione attraverso il pagamento del prezzo dell'opera, nelle operazioni di partenariato la remunerazione del capitale investito dipende prevalentemente dalla capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a coprire i costi di costruzione, gestione, manutenzione e finanziamento. Il successo dell'operazione risulta pertanto strettamente collegato all'attendibilità delle previsioni economiche contenute nel PEF, che assume una funzione essenziale tanto per gli operatori economici quanto per l'amministrazione concedente.

Sotto il profilo delle politiche pubbliche, il PEF rappresenta uno strumento di programmazione e di governo degli investimenti. Esso consente all'amministrazione di verificare preventivamente se il ricorso al PPP costituisca realmente la soluzione più efficiente rispetto ad altre modalità di realizzazione dell'intervento. La predisposizione del PEF impone infatti una valutazione complessiva dei costi, dei benefici, dei rischi e degli effetti economici derivanti dall'operazione, contribuendo ad orientare le decisioni pubbliche verso modelli di investimento sostenibili e coerenti con gli obiettivi di interesse generale. Il PEF svolge inoltre una fondamentale funzione di valutazione ex ante delle politiche pubbliche. Attraverso la simulazione di differenti scenari economici e gestionali, esso consente all'amministrazione di confrontare il ricorso al PPP con altre modalità di realizzazione dell'intervento, verificandone la convenienza complessiva non soltanto sotto il profilo economico, ma anche con riferimento agli effetti sociali, ambientali e organizzativi. Il PEF assume pertanto il ruolo di strumento decisionale, attraverso il quale la pubblica amministrazione è chiamata a motivare la scelta del project financing quale soluzione maggiormente idonea al perseguimento dell'interesse generale.

In tale prospettiva, il PEF assume una funzione che va ben oltre la semplice dimostrazione della redditività dell'iniziativa. Esso rappresenta il punto di incontro tra la sostenibilità

economica dell'investimento e la sostenibilità della politica pubblica perseguita dall'amministrazione. Un progetto economicamente vantaggioso per il concessionario, ma incapace di garantire un adeguato livello di servizio o di rispondere ai bisogni della collettività, non può infatti considerarsi coerente con la finalità pubblica del partenariato. Allo stesso modo, un intervento pienamente rispondente all'interesse generale ma privo di equilibrio economico-finanziario rischia di non attrarre investitori privati o di generare, nel corso dell'esecuzione, continue richieste di revisione delle condizioni contrattuali.

Proprio per tale ragione il nuovo Codice dei contratti pubblici attribuisce particolare rilievo all'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, inteso come condizione dinamica che deve permanere durante l'intero ciclo di vita della concessione. L'equilibrio non coincide con la mera redditività dell'investimento, ma consiste nella capacità del progetto di garantire, in un orizzonte temporale pluriennale, la copertura dei costi operativi, il rimborso del capitale investito e un'adeguata remunerazione del rischio assunto dal concessionario, senza compromettere la sostenibilità finanziaria dell'intervento per la pubblica amministrazione.

L'importanza del PEF emerge anche sotto il profilo della trasparenza amministrativa. Attraverso la rappresentazione analitica delle ipotesi economiche e finanziarie poste a base dell'operazione, esso consente all'amministrazione di motivare le proprie scelte e di dimostrare la convenienza del ricorso al partenariato rispetto ad altre forme di realizzazione delle opere pubbliche. In questo senso, il PEF contribuisce a rafforzare la responsabilità decisionale della pubblica amministrazione e costituisce uno strumento di controllo che accompagna l'intero sviluppo del rapporto concessorio.

Un ulteriore elemento di particolare rilievo riguarda il rapporto tra il PEF e il sistema finanziario. Le operazioni di project financing richiedono frequentemente il coinvolgimento di istituti di credito e investitori istituzionali chiamati a finanziare il progetto sulla base della sua capacità di generare ricavi futuri. La cosiddetta *bancabilità* dell'intervento rappresenta quindi un requisito essenziale per il successo dell'operazione e dipende, in larga misura, dalla credibilità delle analisi contenute nel PEF. Gli istituti finanziatori valutano infatti non soltanto la redditività dell'investimento, ma anche la corretta distribuzione dei rischi, l'affidabilità del concessionario, la qualità della progettazione e la stabilità del quadro regolatorio entro il quale l'opera sarà realizzata e gestita.

Da questa prospettiva emerge con chiarezza come il PEF costituisca uno degli strumenti più significativi attraverso i quali diritto, economia e amministrazione pubblica si integrano nella realizzazione delle politiche di investimento. Esso non rappresenta soltanto un allegato

tecnico della procedura di affidamento, ma il documento nel quale vengono definite le condizioni di equilibrio dell'intera operazione, rendendo possibile il bilanciamento tra interesse pubblico, sostenibilità economica e tutela della concorrenza. È proprio a partire da tale equilibrio che assume rilievo il tema dell'allocazione del rischio, destinato a rappresentare il criterio fondamentale per distinguere un autentico PPP da una mera esternalizzazione dell'attività amministrativa.

2.5 L'allocazione del rischio quale elemento qualificante del project financing

L'elemento che più di ogni altro distingue il project financing dalle tradizionali forme di affidamento di lavori pubblici è rappresentato dall'allocazione del rischio operativo. La disciplina della revisione consente, nei casi previsti dall'art. 192 del Codice, di intervenire sul contratto al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione. Restano invece a carico della parte privata le alterazioni derivanti da eventi diversi, qualora rientrino nei rischi ad essa allocati. Proprio questa assunzione del rischio giustifica la possibilità di conseguire una remunerazione attraverso la gestione economica dell'opera e rappresenta il principale elemento distintivo rispetto al contratto di appalto.

L'allocazione del rischio non costituisce tuttavia una scelta rimessa alla libera autonomia delle parti, bensì un requisito essenziale imposto sia dalla normativa europea sia dalla disciplina nazionale. La corretta distribuzione dei rischi risponde infatti all'esigenza di garantire che il PPP realizzi un'effettiva collaborazione tra amministrazione e operatore economico, evitando che il soggetto pubblico continui a sostenere integralmente le conseguenze economiche dell'investimento pur affidandone la gestione al concessionario. In assenza di un reale trasferimento del rischio operativo, il partenariato perderebbe la propria funzione economica e giuridica, trasformandosi in una modalità di finanziamento priva delle caratteristiche che giustificano il ricorso alla concessione.

L'evoluzione del contesto economico internazionale ha inoltre evidenziato la crescente rilevanza di nuovi fattori di rischio che incidono sulla sostenibilità delle operazioni di PPP. L'aumento dei costi delle materie prime, la volatilità dei mercati finanziari, le variazioni dei tassi di interesse, gli effetti dei cambiamenti climatici e la rapida evoluzione del quadro normativo impongono una revisione sempre più dinamica delle strategie di gestione del rischio. Ciò richiede che le amministrazioni sviluppino modelli previsionali maggiormente sofisticati e adottino sistemi di monitoraggio continuo capaci di intercettare tempestivamente gli elementi suscettibili di alterare l'equilibrio economico-finanziario della concessione.

Nell'analisi economico-amministrativa delle operazioni di PPP assumono tradizionalmente rilievo, tra le principali categorie, il rischio di costruzione, il rischio di disponibilità e il rischio di domanda.

Tale classificazione deve essere coordinata con la nozione normativa di rischio operativo prevista dall'art. 177 del Codice, che, ai fini della concessione, fa riferimento al rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta, oppure a entrambi.³⁷

Il rischio di costruzione comprende gli eventi che possono incidere sulla fase di realizzazione dell'opera, quali ritardi nell'esecuzione, incremento dei costi, errori progettuali o sopravvenienze tecniche impreviste. In un'operazione di project financing tale rischio grava, di regola, sul concessionario, il quale assume la responsabilità di completare l'intervento nei tempi e nei costi previsti. L'assunzione di tale rischio costituisce uno degli elementi che incentivano una più efficiente organizzazione delle attività progettuali e costruttive.

Diversa è la natura del rischio di disponibilità, che riguarda la capacità dell'opera o del servizio di mantenere nel tempo gli standard qualitativi previsti dal contratto. Esso si manifesta, ad esempio, quando l'infrastruttura non è pienamente utilizzabile, presenta livelli di qualità inferiori a quelli pattuiti oppure richiede interventi manutentivi straordinari non programmati. Anche in questo caso il concessionario è normalmente chiamato a sostenere le conseguenze economiche derivanti dall'eventuale inadempimento, attraverso sistemi di penalità o riduzione dei corrispettivi.

Particolarmente rilevante risulta il rischio di domanda, che riguarda la possibilità che il numero effettivo degli utenti o il livello di utilizzo dell'opera risulti inferiore rispetto alle previsioni formulate nella fase di progettazione. Tale rischio assume un'importanza decisiva nelle infrastrutture il cui equilibrio economico dipende prevalentemente dai ricavi derivanti dalla gestione, come nel caso di parcheggi, impianti sportivi, reti di mobilità o servizi energetici. La corretta valutazione della domanda costituisce pertanto uno dei principali fattori di successo del project financing e richiede approfondite analisi economiche e territoriali già nella fase di predisposizione del PEF.

Sotto il profilo delle politiche pubbliche, la distribuzione del rischio assume una funzione che va oltre la semplice tutela degli interessi patrimoniali delle parti. Essa rappresenta infatti uno strumento attraverso il quale l'amministrazione incentiva comportamenti efficienti, promuove l'innovazione gestionale e favorisce un utilizzo più responsabile delle risorse

³⁷ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 177, commi 1-2.

pubbliche. Attribuire ciascun rischio al soggetto maggiormente in grado di gestirlo significa migliorare la qualità complessiva dell'intervento e ridurre la probabilità che inefficienze organizzative o errori di programmazione si traducano in maggiori costi per la collettività.

È proprio per tale ragione che le istituzioni europee hanno progressivamente elaborato criteri sempre più rigorosi per verificare l'effettività del trasferimento del rischio operativo. La Commissione europea, la Banca europea per gli investimenti e l'European PPP Expertise Centre hanno più volte evidenziato che non è sufficiente una previsione formale contenuta nel contratto: occorre che il concessionario sia realmente esposto alle conseguenze economiche derivanti dall'andamento dell'investimento. Soltanto in presenza di tale esposizione può parlarsi di autentico PPP.

La corretta allocazione del rischio assume inoltre rilievo anche sotto il profilo della finanza pubblica. Una distribuzione non coerente dei rischi può infatti determinare effetti significativi sulla contabilizzazione dell'investimento e sulla sostenibilità complessiva dell'operazione. Per tale ragione, negli ultimi anni, le amministrazioni sono state chiamate ad adottare metodologie di analisi sempre più sofisticate, fondate su matrici dei rischi, valutazioni probabilistiche e sistemi di monitoraggio continuo dell'esecuzione contrattuale.

Le criticità emerse nella prassi dimostrano tuttavia come la definizione del corretto equilibrio tra amministrazione e concessionario continui a rappresentare uno degli aspetti più complessi dell'intera disciplina del project financing. Non sono infrequenti i casi nei quali una non corretta valutazione iniziale dei rischi determina successive richieste di riequilibrio economico-finanziario, contenziosi o modifiche sostanziali del rapporto concessorio. Tali fenomeni confermano come la qualità della fase programmatica rappresenti un elemento decisivo per il buon esito dell'intervento e come il trasferimento del rischio non possa essere considerato un mero adempimento formale, bensì il presupposto sostanziale dell'intero partenariato.

È proprio su questi profili che si è concentrata una parte significativa della più recente giurisprudenza europea. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha progressivamente chiarito che il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento deve accompagnarsi a una rigorosa verifica dell'effettiva distribuzione dei rischi tra amministrazione e concessionario. Tale orientamento costituisce il contesto interpretativo nel quale si inserisce la sentenza *Urban Vision*, destinata a rappresentare uno dei principali punti di riferimento per comprendere i limiti e le potenzialità dell'iniziativa privata nelle operazioni di project financing.

2.6 Le criticità applicative del project financing e le prospettive di sviluppo

L'esperienza maturata negli ultimi decenni dimostra come il successo delle operazioni di project financing non dipenda esclusivamente dalla qualità della disciplina normativa, ma dalla capacità delle amministrazioni pubbliche di programmare, progettare e governare interventi caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica, economica e organizzativa. L'istituto, infatti, pur offrendo significative opportunità in termini di mobilitazione di capitali privati e accelerazione degli investimenti, richiede competenze multidisciplinari che non sempre risultano uniformemente distribuite all'interno delle amministrazioni, soprattutto negli enti territoriali di minori dimensioni.

Una delle principali criticità riguarda la fase di programmazione. Il ricorso al project financing presuppone un'approfondita conoscenza dei bisogni del territorio, la definizione di obiettivi chiari e misurabili e la predisposizione di studi preliminari capaci di valutare la fattibilità tecnica, economica, finanziaria e sociale dell'intervento. Proprio per evitare che il partenariato venga considerato prevalentemente come una risposta alla carenza di risorse finanziarie, la scelta di ricorrervi deve essere preceduta da un'effettiva valutazione della convenienza e della fattibilità dell'operazione, anche attraverso il confronto con il ricorso alternativo al contratto di appalto.

A questa criticità si aggiunge il tema della capacità amministrativa.

Numerosi studi hanno evidenziato come il buon esito delle operazioni di PPP sia strettamente collegato alla disponibilità di personale qualificato, in grado di gestire procedure complesse, predisporre documentazione tecnica adeguata, valutare i Piani Economico-Finanziari e monitorare l'esecuzione dei contratti per l'intera durata della concessione. Laddove tali competenze risultano carenti, aumenta il rischio di squilibri negoziali tra amministrazione e operatore economico, con possibili ripercussioni sulla qualità dei servizi, sulla sostenibilità economica dell'intervento e sulla tutela dell'interesse pubblico.

Particolare attenzione deve essere riservata agli enti locali di minori dimensioni, nei quali la disponibilità più limitata di risorse e competenze specialistiche può rendere maggiormente complessa la gestione di procedure caratterizzate da un elevato contenuto tecnico. In tali contesti, il ricorso a forme di supporto specialistico, collaborazione tra amministrazioni e centralizzazione della committenza può contribuire a rafforzare la capacità dell'ente di esercitare le proprie funzioni di programmazione, valutazione e controllo.³⁸ Ne deriva

³⁸ OECD, *Recommendation on the Governance of Infrastructure*, OECD/LEGAL/0460, Paris, 2020.

l'esigenza di rafforzare i processi di supporto tecnico, promuovere forme di collaborazione tra amministrazioni e valorizzare le centrali di committenza e le strutture specializzate nella gestione dei partenariati pubblico-privati.

Un ulteriore profilo riguarda la durata dei rapporti concessori. Il project financing si sviluppa normalmente su orizzonti temporali pluriennali, durante i quali possono verificarsi mutamenti economici, tecnologici, normativi o sociali non prevedibili al momento della stipulazione del contratto. L'aumento dei costi delle materie prime, le variazioni dei tassi di interesse, l'evoluzione della domanda di servizi o l'introduzione di nuovi standard ambientali rappresentano fattori che possono incidere significativamente sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione. Per tale ragione, il legislatore disciplina strumenti di revisione del contratto volti, nei presupposti e nei limiti stabiliti dall'ordinamento, a ripristinare l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione senza neutralizzare i rischi originariamente allocati al concessionario.

Le criticità applicative³⁹ si manifestano anche nella fase di monitoraggio. Una volta affidata la concessione, l'amministrazione non può limitarsi a verificare il rispetto formale delle obbligazioni contrattuali, ma deve esercitare un controllo continuo sulla qualità delle prestazioni, sul mantenimento degli standard di servizio e sul permanere dell'equilibrio economico-finanziario.

Tale attività richiede strumenti di valutazione, indicatori di performance e sistemi informativi capaci di raccogliere dati affidabili e di supportare decisioni tempestive. Il monitoraggio assume quindi una funzione essenziale non solo ai fini della corretta esecuzione del contratto, ma anche per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa e la responsabilità nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Un'adeguata fase di programmazione assume particolare rilievo anche rispetto alla successiva esecuzione della concessione. Stime eccessivamente ottimistiche della domanda, valutazioni incomplete dei costi di gestione o un'allocazione non adeguata dei rischi possono infatti incidere sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione e generare criticità nella fase esecutiva. Ne deriva che la qualità della programmazione e della progettazione costituisce una condizione essenziale per la sostenibilità delle operazioni di *project financing* lungo l'intera durata del rapporto. Negli ultimi anni, la digitalizzazione della pubblica amministrazione ha aperto nuove prospettive anche nella gestione delle operazioni di PPP. L'utilizzo di piattaforme

³⁹ Corte dei conti, *Relazione sul coordinamento della finanza pubblica Delibera n. 13/SSRRCO/RCFP/2026*, capitolo dedicato agli investimenti infrastrutturali e ai partenariati pubblico-privati.

digitali, sistemi di interoperabilità tra banche dati, strumenti di monitoraggio in tempo reale e metodologie come il *Building Information Modeling* (BIM) consente di migliorare la qualità della progettazione, ridurre i margini di errore e favorire un controllo più efficace dell'intero ciclo di vita dell'opera. La trasformazione digitale non rappresenta pertanto un semplice processo di innovazione tecnologica, ma una leva strategica per rafforzare la capacità amministrativa e rendere più efficiente la gestione degli investimenti pubblici.

In questo quadro si inseriscono anche le opportunità offerte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha posto particolare attenzione al rafforzamento della capacità amministrativa, alla semplificazione delle procedure e alla modernizzazione delle infrastrutture pubbliche. Sebbene il PNRR non identifichi il project financing quale strumento privilegiato per tutti gli interventi finanziati, esso valorizza principi quali la qualità della progettazione, il rispetto dei tempi di realizzazione, la digitalizzazione dei processi e la misurazione dei risultati, elementi pienamente coerenti con la logica del PPP. Sotto questo profilo, il project financing può rappresentare uno strumento complementare alle risorse pubbliche, soprattutto per garantire la gestione efficiente delle opere e la loro sostenibilità nel lungo periodo.

Le prospettive di sviluppo dell'istituto dipenderanno, pertanto, non soltanto da eventuali modifiche legislative, ma soprattutto dalla capacità delle amministrazioni di consolidare competenze tecniche, promuovere una cultura della programmazione e sviluppare strumenti di valutazione sempre più sofisticati. L'evoluzione del PPP appare oggi strettamente collegata alla qualità della governance pubblica: quanto più le amministrazioni saranno in grado di programmare gli interventi, valutare i rischi, monitorare l'esecuzione e dialogare efficacemente con il mercato, tanto maggiori saranno le possibilità di utilizzare il project financing come leva per la realizzazione di politiche pubbliche efficaci, sostenibili e orientate alla creazione di valore pubblico.

Alla luce delle considerazioni svolte, emerge chiaramente come il project financing costituisca un istituto nel quale convergono profili giuridici, economici, finanziari e organizzativi. La sua efficacia non può essere valutata esclusivamente sulla base della disciplina normativa, ma richiede un'analisi complessiva delle condizioni istituzionali entro cui l'intervento viene programmato e realizzato. Tale impostazione consente di comprendere perché la giurisprudenza europea abbia progressivamente assunto un ruolo sempre più rilevante nella definizione dei limiti e delle potenzialità del PPP. Proprio l'esigenza di garantire un equilibrio tra iniziativa privata, tutela della concorrenza e perseguimento dell'interesse generale costituirà

il filo conduttore del **Capitolo 3**, dedicato all'analisi della sentenza *Urban Vision* e dei suoi riflessi sull'evoluzione del project financing.

2.7 Il project financing tra innovazione amministrativa e creazione di valore pubblico

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti evidenzia come il project financing rappresenti oggi uno degli strumenti più significativi attraverso i quali le amministrazioni pubbliche affrontano la crescente complessità della realizzazione degli investimenti infrastrutturali. Ridurre tale istituto a una mera tecnica di finanziamento delle opere pubbliche significherebbe trascurarne la reale portata, che consiste nella capacità di integrare risorse pubbliche e private all'interno di un modello di governance orientato al perseguimento dell'interesse generale.

L'evoluzione del PPP riflette una trasformazione più ampia del ruolo dello Stato e delle amministrazioni pubbliche. Le moderne politiche di investimento non sono più fondate esclusivamente sulla disponibilità di risorse finanziarie pubbliche, ma sulla capacità delle istituzioni di progettare interventi complessi, coordinare una pluralità di soggetti e costruire relazioni di collaborazione con il mercato, mantenendo al tempo stesso la responsabilità del perseguimento dell'interesse pubblico. In questo scenario il project financing assume una funzione strategica, poiché consente di coniugare efficienza economica, innovazione organizzativa e qualità dei servizi offerti ai cittadini.

La crescente centralità del principio del risultato, introdotto dal decreto legislativo n. 36 del 2023, conferma questa evoluzione. L'attenzione dell'ordinamento non si concentra più esclusivamente sul corretto svolgimento delle procedure, ma anche sulla capacità dell'azione amministrativa di produrre effetti concreti e misurabili. La realizzazione di un'infrastruttura nei tempi previsti, il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, la qualità del servizio reso all'utenza e la sostenibilità dell'investimento rappresentano oggi indicatori fondamentali dell'efficacia dell'intervento pubblico.

In tale prospettiva, il project financing si inserisce pienamente nel paradigma della creazione di valore pubblico. La collaborazione tra amministrazione e operatori economici non trova infatti la propria giustificazione nel semplice coinvolgimento di capitali privati, ma nella possibilità di generare benefici durevoli per la collettività attraverso una migliore qualità delle infrastrutture, una più efficiente gestione dei servizi e una maggiore sostenibilità economica delle politiche pubbliche. Il valore pubblico⁴⁰ diviene pertanto il criterio attraverso il quale

⁴⁰ M. H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1995

valutare la reale efficacia delle operazioni di partenariato, superando una concezione limitata alla sola riduzione della spesa pubblica.

Tale impostazione richiede un'evoluzione culturale delle amministrazioni. Il ricorso al project financing presuppone infatti competenze che vanno oltre la conoscenza della disciplina giuridica e comprendono capacità di programmazione strategica, valutazione economico-finanziaria, gestione dei rischi, monitoraggio delle performance e dialogo con gli operatori del mercato. La qualità della governance pubblica rappresenta quindi uno dei principali fattori di successo delle operazioni di partenariato e costituisce una condizione essenziale affinché l'interazione con il settore privato produca risultati coerenti con gli obiettivi di interesse generale.

Allo stesso tempo, l'ampliamento degli spazi di collaborazione tra pubblico e privato rende ancora più rilevante il ruolo dei principi di trasparenza, imparzialità e concorrenza. L'apertura al mercato non può tradursi in una compressione delle garanzie proprie dell'azione amministrativa, ma deve svolgersi all'interno di un quadro normativo capace di assicurare pari opportunità agli operatori economici e di prevenire situazioni suscettibili di alterare il corretto funzionamento del mercato. È proprio in questo delicato equilibrio tra innovazione amministrativa e tutela della concorrenza che si colloca l'evoluzione della disciplina del project financing negli ultimi anni.

L'esperienza applicativa dimostra, inoltre, che la riuscita di un'operazione di partenariato non dipende soltanto dalla qualità del contratto o dalla disponibilità di risorse finanziarie, ma dalla capacità dell'amministrazione di governare l'intero ciclo di vita del progetto. La fase di programmazione, la valutazione preliminare, la predisposizione del PEF, la corretta allocazione del rischio e il monitoraggio dell'esecuzione costituiscono momenti tra loro strettamente collegati, il cui corretto svolgimento incide direttamente sulla capacità dell'intervento di produrre benefici per la collettività.

Da questa prospettiva emerge con chiarezza come il project financing rappresenti uno strumento attraverso il quale il diritto amministrativo dialoga con l'economia, la finanza e le politiche pubbliche. L'istituto costituisce infatti un punto di incontro tra differenti esigenze: da un lato, garantire l'efficienza e la sostenibilità degli investimenti; dall'altro, preservare i principi di legalità, trasparenza e concorrenza che caratterizzano l'azione amministrativa. Tale equilibrio assume un rilievo ancora maggiore nell'ordinamento dell'Unione europea, nel quale la

disciplina delle concessioni è strettamente collegata al corretto funzionamento del mercato interno.

Le considerazioni sviluppate nel presente capitolo consentono quindi di affrontare con maggiore consapevolezza l'analisi della più recente evoluzione giurisprudenziale. Se la disciplina normativa definisce il quadro generale entro cui si sviluppano le operazioni di project financing, è la giurisprudenza, soprattutto quella europea, a chiarire il significato concreto dei principi che regolano il rapporto tra amministrazione e mercato. In particolare, la sentenza *Urban Vision* rappresenta un momento di sintesi tra le esigenze di promozione dell'iniziativa privata, la tutela della concorrenza e il perseguimento dell'interesse pubblico, offrendo indicazioni di particolare rilievo per l'interpretazione della disciplina vigente e per l'evoluzione futura del PPP.

CAPITOLO III

3.1 Il concetto di europeizzazione delle politiche pubbliche

Negli ultimi decenni il processo di integrazione europea ha profondamente trasformato il modo in cui gli Stati membri elaborano, attuano e valutano le proprie politiche pubbliche⁴¹. Se in una prima fase il progetto europeo era prevalentemente orientato alla costruzione di un mercato comune e all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali, con il progressivo ampliamento delle competenze dell'Unione esso ha assunto una dimensione sempre più incisiva anche sul piano dell'organizzazione amministrativa e della regolazione delle politiche nazionali. Oggi molte decisioni assunte dalle amministrazioni pubbliche sono influenzate, direttamente o indirettamente, dal diritto dell'Unione europea, dalle pronunce della Corte di giustizia e dagli indirizzi elaborati dalle istituzioni europee⁴², che contribuiscono a definire gli standard di azione delle autorità nazionali.

La dottrina ha definito questo fenomeno con il termine europeizzazione (Europeanization)⁴³, concetto che descrive il processo attraverso il quale norme, principi, modelli organizzativi e pratiche amministrative sviluppati nell'ambito dell'Unione europea vengono progressivamente recepiti e adattati dagli ordinamenti degli Stati membri. Tra le definizioni più autorevoli vi è quella proposta da Claudio M. Radaelli, secondo il quale l'europeizzazione consiste in un processo di costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi di policy, stili amministrativi e valori che, elaborati a livello europeo, vengono incorporati nei sistemi politici e amministrativi nazionali⁴⁴. In questa prospettiva, l'Unione europea non si limita a produrre norme giuridiche vincolanti, ma esercita un'influenza più ampia sulla cultura amministrativa e sulle modalità con cui le istituzioni pubbliche perseguono l'interesse generale.

L'europeizzazione non implica, tuttavia, una sostituzione delle politiche nazionali con politiche uniformi definite a livello sovranazionale. Piuttosto, essa si traduce in un processo continuo di adattamento, nel quale gli Stati membri mantengono margini di autonomia

⁴¹ C. M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, in K. Featherstone, C. M. Radaelli (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 27-56. L'autore è considerato uno dei principali studiosi del fenomeno dell'europeizzazione e propone una definizione oggi ampiamente accolta nella letteratura sulle politiche pubbliche.

⁴² S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, 6^a ed., Laterza, Roma-Bari, 2021, pp. 105-134.

⁴³ C. M. Radaelli, *Europeanisation: Solution or Problem?*, *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8, n. 16, 2004. Sul concetto di europeizzazione non vi è una definizione univoca; la letteratura tende tuttavia a riconoscere in esso un processo di progressivo adattamento delle istituzioni nazionali agli indirizzi provenienti dall'ordinamento dell'Unione europea.

⁴⁴ S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2023

nell'attuazione delle politiche pubbliche, pur dovendo operare entro un quadro di principi e regole comuni.

Questo fenomeno assume particolare rilievo nel settore dei contratti pubblici⁴⁵ e del PPP⁴⁶. La realizzazione di infrastrutture strategiche, la gestione dei servizi pubblici e l'utilizzo del project financing rappresentano infatti ambiti nei quali il diritto dell'Unione europea ha progressivamente rafforzato l'applicazione dei principi di concorrenza, trasparenza, proporzionalità e parità di trattamento. L'obiettivo perseguito dal legislatore europeo non consiste esclusivamente nell'armonizzazione delle discipline nazionali, ma nella creazione di un mercato unico nel quale gli operatori economici possano competere in condizioni di effettiva uguaglianza⁴⁷ e le amministrazioni pubbliche possano selezionare il contraente più idoneo attraverso procedure aperte, imparziali e trasparenti.

Sotto il profilo delle politiche pubbliche, l'europeizzazione produce effetti che vanno ben oltre il piano strettamente normativo. Essa modifica il modo in cui le amministrazioni progettano gli interventi pubblici, definiscono le priorità di investimento, allocano i rischi e valutano l'efficacia delle proprie decisioni. In questo senso, il diritto europeo non rappresenta soltanto un insieme di vincoli giuridici, ma costituisce anche un fattore di innovazione istituzionale⁴⁸, capace di orientare l'evoluzione dei sistemi amministrativi verso modelli maggiormente improntati alla trasparenza, alla responsabilità e alla misurazione dei risultati.

L'importanza dell'europeizzazione emerge con particolare evidenza nell'ambito del project financing. Come evidenziato nel capitolo precedente, questo istituto costituisce uno degli strumenti attraverso i quali le amministrazioni perseguono obiettivi di sviluppo infrastrutturale e di creazione di valore pubblico⁴⁹ mediante la collaborazione con il settore privato. Tuttavia, proprio perché coinvolge interessi economici rilevanti e procedure concorrenziali, il project financing è stato oggetto di una crescente attenzione da parte delle istituzioni europee e della Corte di giustizia⁵⁰, chiamata a garantire un'interpretazione uniforme dei principi del diritto dell'Unione.

⁴⁵ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 193, commi 1-3, con particolare riferimento alla finanza di progetto a iniziativa privata.

⁴⁶ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 193, comma 1.

⁴⁷ Commissione europea, *Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario*, COM(2000) 275 final, Bruxelles, 29 aprile 2000.

⁴⁸ OECD, *Recommendation on the Governance of Infrastructure*, OECD/LEGAL/0460, Paris, 2020.

⁴⁹ M. H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1995.- OECD, *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023. *Il rapporto evidenzia come la crescente interazione tra livelli di governo richieda amministrazioni capaci di coordinare politiche pubbliche complesse e di operare efficacemente in contesti multilivello.*

⁵⁰ European PPP Expertise Centre (EPEC), *The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP*

In tale prospettiva, il caso Urban Vision rappresenta un esempio particolarmente significativo del fenomeno di europeizzazione. La controversia, infatti, non riguarda esclusivamente la disciplina del diritto di prelazione riconosciuto al promotore, ma evidenzia come una decisione della Corte di giustizia possa incidere concretamente sugli strumenti attraverso cui le amministrazioni nazionali realizzano le proprie politiche pubbliche. La pronuncia si inserisce così in un processo più ampio di armonizzazione degli ordinamenti europei, nel quale la giurisprudenza dell'Unione assume un ruolo determinante nell'equilibrio tra tutela della concorrenza, autonomia amministrativa e perseguimento dell'interesse generale⁵¹. Tale profilo costituirà il punto di partenza per l'analisi del ruolo della Corte di giustizia e degli effetti delle sue decisioni sugli ordinamenti nazionali, oggetto del paragrafo successivo.

3.2 Il valore pubblico come criterio di valutazione delle politiche di PPP

L'evoluzione del PPP non può essere interpretata esclusivamente alla luce delle trasformazioni intervenute nella disciplina dei contratti pubblici o delle esigenze di contenimento della spesa. Una simile prospettiva rischierebbe infatti di ridurre il PPP a una mera tecnica di finanziamento delle opere pubbliche, trascurandone la più ampia funzione nell'ambito delle politiche pubbliche. L'esperienza maturata negli ultimi anni, tanto nella riflessione scientifica quanto nella prassi amministrativa, evidenzia invece come il ricorso al partenariato trovi la propria legittimazione nella capacità di generare **valore pubblico**, ossia benefici durevoli per la collettività che non si esauriscono nella realizzazione dell'opera, ma comprendono la qualità dei servizi, la sostenibilità economica, l'innovazione e la resilienza delle amministrazioni.

Sotto questo profilo assume particolare rilievo la teoria del *Public Value* elaborata da **Mark H. Moore**, secondo il quale l'azione pubblica deve essere valutata non soltanto sulla base della legittimità delle procedure o dell'efficienza economica, ma soprattutto in relazione alla capacità di produrre risultati percepiti come utili dalla collettività⁵². L'amministrazione contemporanea non è più soltanto un soggetto chiamato ad applicare norme o ad erogare servizi, bensì un'organizzazione che deve progettare politiche capaci di rispondere ai bisogni della società, utilizzando in modo responsabile le risorse disponibili e costruendo relazioni collaborative con gli attori pubblici e privati.

Questa impostazione risulta particolarmente significativa nel PPP. Il coinvolgimento del capitale privato non costituisce infatti il fine della politica pubblica, ma uno strumento attraverso il quale l'amministrazione può perseguire obiettivi di interesse generale che

Projects, European Investment Bank, Luxembourg, 2021.

⁵¹ C. Harlow, R. Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 103-145.

⁵² J. Benington, M. H. Moore (a cura di), *Public Value. Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, pp. 1-30.

richiedono competenze specialistiche, capacità di investimento e modelli organizzativi innovativi. In tale prospettiva, il PPP non sostituisce l'intervento pubblico, ma ne modifica le modalità di esercizio, attribuendo all'amministrazione una funzione di indirizzo strategico, programmazione, controllo e valutazione dei risultati.

Gli spunti emersi nel recente dibattito tra operatori pubblici, professionisti e studiosi confermano questa evoluzione. È stato evidenziato come il partenariato non possa essere utilizzato quale semplice soluzione alla scarsità di risorse finanziarie degli enti locali o come strumento per trasferire al privato responsabilità che rimangono proprie dell'amministrazione. Al contrario, il successo delle operazioni di PPP dipende dalla capacità della pubblica amministrazione di definire chiaramente gli obiettivi di interesse pubblico, progettare interventi coerenti con le esigenze del territorio e mantenere la regia dell'intero processo decisionale.

La stessa riflessione sul project financing si è progressivamente spostata dall'attenzione rivolta alla struttura finanziaria dell'operazione verso la qualità del progetto proposto dal promotore. In questa prospettiva, il valore della proposta del promotore non risiede nella mera anticipazione di una soluzione che potrebbe essere formulata anche da altri operatori economici, ma nell'apporto di un effettivo valore aggiunto. Tale *quid pluris* può consistere nell'introduzione di elementi di innovazione tecnologica, organizzativa, gestionale o ambientale capaci di migliorare l'efficacia dell'intervento pubblico e di generare benefici aggiuntivi per la collettività.

La misurazione del valore pubblico richiede pertanto strumenti di valutazione più sofisticati rispetto alla sola analisi dei costi. Esperienze applicative recenti mostrano come metodologie quali il **Public Sector Comparator (PSC)** e il criterio del **Value for Money** consentano di confrontare in maniera sistematica il ricorso al partenariato con l'appalto tradizionale, verificando se il trasferimento dei rischi, l'innovazione proposta e la qualità dei servizi giustifichino il coinvolgimento del partner privato. Analogamente, l'introduzione di **Key Performance Indicators (KPI)** e di meccanismi di monitoraggio continuo permette di valutare il raggiungimento degli obiettivi pubblici durante l'esecuzione del contratto, rafforzando la responsabilità dell'operatore economico e la capacità di controllo dell'amministrazione.

Sotto questo profilo, il diritto europeo assume una funzione che trascende la mera regolazione del mercato. I principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento non rappresentano infatti obiettivi autonomi, ma strumenti funzionali a garantire che la selezione del partner privato avvenga nell'interesse della collettività e che le risorse pubbliche siano impiegate in modo efficace. L'europeizzazione delle politiche pubbliche si manifesta quindi anche attraverso la diffusione di modelli decisionali orientati alla qualità degli investimenti, alla sostenibilità e alla creazione di valore pubblico, temi che saranno ulteriormente approfonditi nei paragrafi successivi dedicati al ruolo della Corte di giustizia e alla sentenza *Urban Vision*.

Il concetto di **valore pubblico**⁵³ (*Public Value*) rappresenta oggi uno dei principali paradigmi teorici attraverso i quali vengono interpretate l'azione amministrativa e le politiche pubbliche. Elaborato da **Mark H. Moore** all'inizio degli anni Novanta, esso nasce dall'esigenza

⁵³ M. H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1995.

di superare una concezione dell'amministrazione pubblica fondata esclusivamente sul rispetto delle procedure o sul perseguimento dell'efficienza economica. Secondo Moore, la missione fondamentale delle istituzioni pubbliche consiste nella capacità di generare benefici concreti e durevoli per la collettività, attraverso decisioni che producano risultati socialmente rilevanti e coerenti con i bisogni della comunità.

In questa prospettiva, il valore pubblico non coincide con il semplice incremento dell'efficienza amministrativa né con il contenimento della spesa pubblica. Esso rappresenta un concetto più ampio, che comprende la qualità dei servizi, l'equità delle decisioni, la sostenibilità degli investimenti, la tutela dei diritti fondamentali, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e la capacità dell'amministrazione di promuovere sviluppo economico e coesione sociale. L'azione pubblica è quindi valutata non soltanto in relazione alla correttezza formale delle procedure, ma soprattutto alla sua effettiva capacità di migliorare il benessere collettivo⁵⁴.

La teoria del valore pubblico si collega strettamente all'evoluzione delle politiche pubbliche e al progressivo superamento dei modelli tradizionali di amministrazione. Se il paradigma della *New Public Management*⁵⁵ aveva privilegiato criteri di efficienza, produttività e contenimento dei costi, gli sviluppi più recenti della governance pubblica⁵⁶ hanno posto al centro la capacità delle amministrazioni di costruire reti collaborative⁵⁷, coinvolgere i portatori di interesse e produrre risultati misurabili in termini di impatto sociale. Il valore pubblico diviene così il criterio attraverso il quale valutare la qualità complessiva dell'intervento pubblico.

Anche le organizzazioni internazionali hanno progressivamente recepito questa impostazione. L'OCSE evidenzia⁵⁸ come la qualità delle politiche pubbliche dipenda dalla capacità delle amministrazioni di programmare gli investimenti⁵⁹, misurare i risultati, garantire trasparenza e rafforzare la fiducia dei cittadini. Analogamente, la Commissione europea⁶⁰ promuove modelli di governance orientati alla sostenibilità, alla partecipazione e alla responsabilità istituzionale, nei quali la corretta gestione delle risorse pubbliche rappresenta uno strumento per la creazione di valore condiviso.

In tale contesto, il PPP⁶¹ assume un significato che va ben oltre la dimensione contrattuale. Il ricorso al capitale privato trova la propria giustificazione non nella semplice esigenza di reperire risorse finanziarie alternative, ma nella possibilità di migliorare la qualità delle politiche pubbliche attraverso l'apporto di competenze specialistiche⁶², capacità innovativa e modelli organizzativi più efficienti. L'efficacia del partenariato deve pertanto essere valutata in

⁵⁴ W. N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Integrated Approach*, 6ª ed., Routledge, New York, 2018, pp. 41-67.

⁵⁵ C. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, in *Public Administration*, vol. 69, n. 1, 1991, pp. 3-19.

⁵⁶ B. G. Peters, *The Future of Governing*, 2ª ed., University Press of Kansas, Lawrence, 2001, pp. 78-109

⁵⁷ J. Torfing, B. G. Peters, J. Pierre, E. Sørensen, *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁵⁸ OECD, *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023.

⁵⁹ OECD, *Recommendation on the Governance of Infrastructure*, OECD/LEGAL/0460, Paris, 2020.

⁶⁰ Commissione europea, *European Governance – A White Paper*, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 25 luglio 2001.

⁶¹ European PPP Expertise Centre (EPEC), *The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, European Investment Bank, Luxembourg, 2011.

⁶² European Investment Bank, *EIB Group Activity Report 2023*, Luxembourg, 2024 (per il ruolo degli investimenti pubblici e della sostenibilità).

relazione alla sua capacità di produrre valore pubblico⁶³, verificando che l'intervento realizzi benefici concreti per la collettività, garantisca un uso efficiente delle risorse e contribuisca al perseguimento degli obiettivi di interesse generale.

I principi di concorrenza⁶⁴, trasparenza e parità di trattamento non costituiscono finalità autonome, ma strumenti attraverso i quali assicurare che la selezione del partner privato avvenga nell'interesse della collettività⁶⁵ e che gli investimenti pubblici siano orientati alla produzione di valore pubblico.

3.3 Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'europeizzazione delle politiche pubbliche

Il processo di europeizzazione delle politiche pubbliche trova uno dei suoi principali strumenti di attuazione nell'attività della Corte di giustizia dell'Unione europea. Se il legislatore europeo definisce il quadro normativo entro il quale gli Stati membri sono chiamati a operare, è la Corte di giustizia dell'Unione europea che, attraverso la propria giurisprudenza, assicura un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione, garantendone⁶⁶ l'effettività e orientando l'azione delle amministrazioni nazionali.

La funzione della Corte di giustizia dell'Unione europea non si limita, pertanto, alla risoluzione delle controversie sottoposte al suo esame. Le sue pronunce contribuiscono a definire il contenuto sostanziale dei principi dell'ordinamento europeo, influenzando il modo in cui le amministrazioni progettano, attuano e valutano le politiche pubbliche. Sotto questo profilo, la giurisprudenza europea⁶⁷ rappresenta uno dei principali fattori di integrazione tra gli ordinamenti nazionali e quello dell'Unione, incidendo non soltanto sul piano giuridico, ma anche su quello amministrativo e organizzativo.⁶⁸

Tale funzione assume particolare rilievo nel settore dei contratti pubblici e del PPP. L'esigenza di favorire gli investimenti privati nelle infrastrutture e nei servizi pubblici deve infatti conciliarsi con il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza, parità di trattamento e proporzionalità, che costituiscono i fondamenti del mercato interno europeo. Attraverso la propria giurisprudenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea è progressivamente intervenuta a chiarire il contenuto di tali principi, orientando l'evoluzione della disciplina nazionale delle concessioni e del project financing.

⁶³ M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, 6ª ed., Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 487-515.

⁶⁴ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in GUUE L 94 del 28 marzo 2014.

⁶⁵ Commissione europea, *Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario*, COM(2000) 275 final, Bruxelles, 29 aprile 2000.

⁶⁶ G. Tesaro, *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., CEDAM, Padova, 2012, pp. 171-190.

⁶⁷ C. M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, in K. Featherstone, C. M. Radaelli (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 27-56.- *L'europeizzazione non si realizza esclusivamente mediante la produzione normativa dell'Unione, ma anche attraverso l'interpretazione uniforme assicurata dalla Corte di giustizia.*

⁶⁸ Corte di giustizia, 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*.- *La sentenza riconosce che il diritto dell'Unione può produrre effetti diretti negli ordinamenti nazionali, attribuendo diritti ai singoli immediatamente tutelabili.*

Come emerso anche nel dibattito sviluppatosi in occasione di un incontro di approfondimento dedicato al PPP al quale ho partecipato, le più recenti pronunce della Corte di giustizia hanno inciso profondamente sull'assetto tradizionale della finanza di progetto italiana. È stato evidenziato come la decisione resa nel caso *Urban Vision* abbia determinato il superamento di uno degli elementi caratterizzanti del precedente modello nazionale, ossia il diritto di prelazione riconosciuto al promotore, ritenuto incompatibile con i principi di concorrenza e di apertura del mercato propri dell'ordinamento dell'Unione europea⁶⁹. La Corte di giustizia dell'Unione europea non ha quindi messo in discussione il ricorso al PPP quale strumento di realizzazione delle politiche pubbliche, ma ha individuato i limiti che il diritto dell'Unione pone ai meccanismi di vantaggio riconosciuti al promotore quando questi siano idonei ad alterare la parità di trattamento tra gli operatori economici.

Da questa prospettiva emerge come i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia non implicino una contrapposizione tra interesse pubblico e iniziativa privata. Essi richiedono, piuttosto, che la cooperazione tra amministrazione e operatori economici si sviluppi all'interno di un quadro competitivo, nel quale la selezione del partner privato avvenga secondo procedure trasparenti e aperte al mercato.

Le riflessioni emerse dall'analisi di questa fattispecie confermano questa impostazione. È stato infatti sottolineato come il PPP debba essere inteso quale forma di cooperazione tra pubblico e privato, distinta tanto dalla semplice separazione tra i due settori quanto dal tradizionale rapporto sinallagmatico dell'appalto. Sotto questo profilo, il contributo del partner privato non consiste esclusivamente nell'apporto di risorse finanziarie, ma richiede un effettivo valore aggiunto in termini di competenze tecniche, capacità organizzative e innovazione. La sentenza *Urban Vision* si inserisce precisamente in questo percorso evolutivo. La pronuncia, pur concentrandosi sulla compatibilità del meccanismo di prelazione esaminato con i principi del diritto dell'Unione, consente di interrogarsi più ampiamente sul rapporto tra tutela dell'iniziativa progettuale del promotore e salvaguardia di condizioni effettivamente concorrenziali nella successiva procedura di affidamento.⁷⁰

L'attività della Corte di giustizia dell'Unione europea contribuisce così al progressivo processo di europeizzazione delle politiche pubbliche, orientando gli Stati membri verso modelli di amministrazione nei quali il perseguimento dell'interesse pubblico⁷¹ si realizza attraverso strumenti sempre più improntati alla trasparenza, alla concorrenza e alla qualità della regolazione. Come osserva Cassese⁷², il processo di integrazione europea non incide soltanto sulla produzione normativa, ma modifica progressivamente anche l'organizzazione

⁶⁹ Corte di giustizia, 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. ENEL*.

⁷⁰ Corte di giustizia, 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing SA c. La Comercial Internacional de Alimentación SA*.

⁷¹ Come evidenziato nel dibattito scientifico successivo alla sentenza *Urban Vision*, il superamento della prelazione non comporta il venir meno della finanza di progetto, ma impone che il promotore dimostri un effettivo valore aggiunto in termini di competenze tecniche, organizzative e innovative, quale elemento distintivo rispetto alle ordinarie procedure di affidamento.

⁷² «S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2023. - *L'integrazione europea investe direttamente l'organizzazione amministrativa degli Stati membri, imponendo modelli decisionali e regolatori sempre più convergenti*.

amministrativa degli Stati membri, orientandone le modalità di esercizio delle funzioni pubbliche.

In tale contesto, anche il PPP viene progressivamente reinterpretato non come una mera tecnica di finanziamento delle opere pubbliche, ma come uno strumento di governance che richiede amministrazioni dotate di elevate capacità programmatiche, valutative e gestionali⁷³.

La Direttiva 2014/23/UE⁷⁴ rappresenta il principale punto di approdo di tale evoluzione, poiché recepisce sul piano normativo i principi progressivamente elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di concorrenza, trasparenza, proporzionalità e corretta allocazione del rischio nelle concessioni e nei partenariati pubblico-privati.

Sotto questo profilo, la Corte di giustizia dell'Unione europea assume un ruolo che va oltre la funzione giurisdizionale, contribuendo alla progressiva armonizzazione delle politiche pubbliche degli Stati membri e incidendo sulle modalità di progettazione, affidamento e gestione delle operazioni di PPP.

3.4 La Direttiva 2014/23/UE: il modello europeo di governance delle concessioni e del PPP

L'evoluzione del PPP nell'ordinamento dell'Unione europea trova uno dei suoi momenti più significativi nell'adozione della Direttiva 2014/23/UE⁷⁵ relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione. L'intervento del legislatore europeo⁷⁶ non rappresenta soltanto un'operazione di armonizzazione normativa, ma costituisce l'espressione di una più ampia strategia di integrazione del mercato interno e di rafforzamento della capacità degli Stati membri di realizzare investimenti infrastrutturali attraverso forme di cooperazione tra settore pubblico e operatori economici privati.

Tale evoluzione è stata interpretata dalla dottrina come il passaggio da una disciplina prevalentemente nazionale delle concessioni a un modello europeo di regolazione del mercato⁷⁷, nel quale il PPP assume una funzione che trascende la dimensione contrattuale per diventare uno strumento di attuazione delle politiche dell'Unione. In questa ottica, la direttiva non si limita ad armonizzare le procedure di affidamento, ma contribuisce a definire un quadro comune entro

⁷³ European PPP Expertise Centre (EPEC), *The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, European Investment Bank, Luxembourg, 2011.- *La qualità delle politiche pubbliche dipende dalla capacità delle amministrazioni di programmare, valutare e monitorare operazioni complesse, quali quelle realizzate mediante partenariato pubblico-privato.*

⁷⁴ *La disciplina delle concessioni introdotta dalla Direttiva 2014/23/UE rappresenta la sistematizzazione normativa dei principi progressivamente elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, con particolare riguardo alla trasparenza, alla concorrenza e all'allocazione dei rischi nei rapporti concessori.*

⁷⁵ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in GUUE L 94 del 28 marzo 2014.

⁷⁶ Commissione europea, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM (2004) 327 definitivo, Bruxelles, 30 aprile 2004.- *Il Libro verde rappresenta il primo tentativo sistematico della Commissione di individuare un quadro comune europeo per il partenariato pubblico-privato e le concessioni, evidenziando la necessità di garantire certezza giuridica e apertura del mercato.*

⁷⁷ S. Treumer, *The New EU Directive on the Award of Concession Contracts*, in *Public Procurement Law Review*, 2015, pp. 293-300.

il quale gli Stati membri sono chiamati a realizzare investimenti coerenti con i principi del mercato interno e con gli obiettivi di sviluppo perseguiti dall'Unione.

Prima dell'adozione della direttiva, la disciplina europea delle concessioni risultava infatti frammentaria. Mentre gli appalti pubblici erano già regolati da un articolato sistema di direttive, le concessioni erano disciplinate prevalentemente dai principi generali elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, con inevitabili margini di incertezza interpretativa. Tale situazione produceva significative differenze tra gli ordinamenti nazionali, incidendo negativamente sul funzionamento del mercato interno⁷⁸ e sulla partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento.

La crescente importanza economica delle concessioni e del PPP rese progressivamente evidente la necessità di predisporre un quadro normativo unitario capace di garantire maggiore certezza giuridica⁷⁹, favorire la concorrenza e assicurare un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche. In questa prospettiva si inserisce la Direttiva 2014/23/UE, che per la prima volta disciplina organicamente i contratti di concessione, individuandone gli elementi essenziali e definendo i principi cui devono conformarsi gli Stati membri nella regolazione delle relative procedure.

L'adozione della direttiva si colloca inoltre nel più ampio contesto delle strategie europee per la crescita sostenibile, la competitività e lo sviluppo delle infrastrutture⁸⁰. La crisi economico-finanziaria del 2008 aveva infatti evidenziato la necessità di individuare strumenti capaci di mobilitare investimenti pubblici e privati senza compromettere gli equilibri della finanza pubblica. In tale scenario, il PPP assume un ruolo strategico, poiché consente alle amministrazioni di coinvolgere capitali, competenze tecniche e capacità organizzative del settore privato nella realizzazione di opere e servizi di interesse generale, mantenendo al contempo la responsabilità pubblica nella definizione degli obiettivi e nel controllo dei risultati.

La Direttiva 2014/23/UE non si limita pertanto a disciplinare un particolare modello contrattuale, ma contribuisce a delineare un modello europeo di governance degli investimenti pubblici, fondato sulla cooperazione tra amministrazioni e mercato, sulla corretta allocazione dei rischi e sul rispetto dei principi che regolano il mercato interno. In questa ottica, il PPP non rappresenta una deroga alle ordinarie modalità di azione amministrativa, bensì uno degli strumenti attraverso cui l'Unione europea⁸¹ promuove politiche pubbliche⁸² orientate allo sviluppo economico, alla sostenibilità e alla creazione di valore pubblico.

La dottrina europea ha evidenziato come la direttiva non persegua soltanto finalità di armonizzazione normativa, ma contribuisca alla costruzione di un mercato delle concessioni

⁷⁸ Considerando 1, 3 e 5 della Direttiva 2014/23/UE.

⁷⁹ M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, 6ª ed., Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 470-487.

⁸⁰ «S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2023, *economica europea richiede amministrazioni nazionali capaci di operare all'interno di un mercato regolato da principi comuni*.

⁸¹ Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 definitivo.

⁸² European PPP Expertise Centre (EPEC), *The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, European Investment Bank, Luxembourg, 2011.

fondato su regole comuni, certezza giuridica e apertura alla concorrenza, rafforzando il ruolo del PPP quale strumento di realizzazione degli investimenti pubblici.

Particolare rilievo assume, in tale quadro, la definizione stessa di concessione introdotta dalla direttiva. L'elemento distintivo non è individuato esclusivamente nell'affidamento della gestione di lavori o servizi, bensì nel trasferimento al concessionario del rischio operativo connesso allo sfruttamento economico dell'opera o del servizio. Il legislatore europeo chiarisce infatti che il concessionario deve essere esposto a un'effettiva alea di mercato, tale da rendere incerta la possibilità di recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti in condizioni operative normali.

L'introduzione del rischio operativo⁸³ quale elemento qualificante della concessione assume un significato che trascende la dimensione strettamente contrattuale. Essa riflette una diversa concezione del rapporto tra amministrazione pubblica e operatore economico, fondata non più su una logica meramente sinallagmatica, ma sulla condivisione delle responsabilità e sulla valorizzazione delle competenze del partner privato. L'allocazione del rischio diviene così uno strumento di efficienza amministrativa, poiché consente di attribuire ciascun rischio al soggetto maggiormente in grado di gestirlo, favorendo una più razionale utilizzazione delle risorse disponibili.

Come osservato dalla dottrina europea, il rischio operativo costituisce il principale criterio distintivo tra concessione e appalto, ma rappresenta anche uno strumento attraverso cui il legislatore europeo incentiva una più efficiente distribuzione delle responsabilità tra amministrazione e operatore economico. L'obiettivo non consiste nel trasferire integralmente il rischio al concessionario, bensì nell'attribuirlo al soggetto che risulta concretamente più idoneo a gestirlo, secondo una logica di efficienza economica e di buon andamento dell'azione amministrativa⁸⁴.

Accanto alla disciplina del rischio operativo, la Direttiva rafforza ulteriormente i principi⁸⁵ di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione, proporzionalità e concorrenza, già progressivamente elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tali principi⁸⁶ non costituiscono soltanto garanzie procedurali a tutela degli operatori economici, ma rappresentano condizioni indispensabili affinché il PPP possa contribuire efficacemente alla realizzazione delle politiche pubbliche europee. Procedure aperte, competitive e trasparenti consentono infatti di selezionare il partner maggiormente idoneo, favorendo l'innovazione, la qualità progettuale e il miglior utilizzo delle risorse pubbliche.

⁸³ Direttiva 2014/23/UE, art. 5.- *Il trasferimento del rischio operativo costituisce l'elemento distintivo della concessione rispetto all'appalto pubblico. La direttiva richiede che il concessionario sia esposto ad una reale alea economica, tale da rendere incerto il recupero degli investimenti effettuati in condizioni operative normali.*

⁸⁴ Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on public contracts and concessions*, COM(2026) 590 final, 2026/0265(COD), Bruxelles, 9 settembre 2026, considerando 49 e art. 120.

⁸⁵ Considerando 68-71 della Direttiva 2014/23/UE.

⁸⁶ G. Piperata, *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, fasc. 4, pp. 421-438.

In tale prospettiva, la valutazione della convenienza del ricorso al PPP assume un ruolo centrale. L'amministrazione è infatti chiamata a verificare che il ricorso alla concessione produca un valore complessivo superiore rispetto alle modalità tradizionali di realizzazione dell'intervento, secondo la logica del Value for Money progressivamente affermata nelle politiche europee.

In questa prospettiva, la concorrenza assume una funzione strumentale rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico. L'apertura del mercato non costituisce un valore autonomo, ma rappresenta il meccanismo attraverso il quale l'amministrazione può individuare il partner economicamente e tecnicamente più idoneo alla realizzazione dell'intervento, assicurando una migliore qualità progettuale e una più efficiente utilizzazione delle risorse collettive.

Sotto questo profilo, la Direttiva 2014/23/UE conferma come il diritto dell'Unione europea interpreti il PPP non quale semplice strumento di finanziamento⁸⁷ delle opere pubbliche, bensì come una modalità di governo degli investimenti pubblici, nella quale la concorrenza rappresenta uno strumento funzionale al perseguimento dell'interesse generale e non un obiettivo autonomo.

Il legislatore italiano ha recepito tali principi⁸⁸ dapprima attraverso il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e, successivamente, mediante il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che ha ulteriormente valorizzato il PPP quale modello di collaborazione tra amministrazione e operatori economici. L'evoluzione⁸⁹ della disciplina nazionale evidenzia come il processo di europeizzazione non si esaurisca nel recepimento formale delle direttive, ma incida progressivamente sulle modalità di progettazione, affidamento e gestione degli investimenti pubblici, rafforzando il ruolo della programmazione, della valutazione della convenienza e della capacità amministrativa.

Come osserva Cassese, l'integrazione europea non modifica soltanto la disciplina dei mercati, ma incide progressivamente sull'organizzazione e sulle modalità di esercizio delle funzioni amministrative, orientando le amministrazioni nazionali verso modelli decisionali sempre più convergenti.

In tale prospettiva, la Direttiva 2014/23/UE costituisce il punto di raccordo⁹⁰ tra l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'Unione europea e la successiva evoluzione della disciplina nazionale del PPP. I principi in essa consacrati rappresentano infatti il parametro interpretativo alla luce del quale devono essere lette anche le più recenti pronunce

⁸⁷ OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, Paris, 2012.- *L'efficacia dei partenariati dipende non solo dalla qualità della disciplina giuridica, ma anche dalla capacità amministrativa delle istituzioni chiamate a gestirli.*

⁸⁸ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50; d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

⁸⁹ M. Dugato, "Amministrazione per risultati e capacità amministrativa", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2023, pp. 687-710.

⁹⁰ La Direttiva 2014/23/UE rappresenta il punto di incontro tra il processo di europeizzazione delle politiche pubbliche e la disciplina del partenariato pubblico-privato. Essa recepisce sul piano normativo i principi elaborati dalla Corte di giustizia e costituisce il parametro interpretativo attraverso il quale dovranno essere lette anche le più recenti evoluzioni giurisprudenziali, tra cui la sentenza *Urban Vision*.

della Corte di giustizia dell'Unione europea, tra cui la sentenza *Urban Vision*, destinata a incidere significativamente sull'istituto della finanza di progetto e sul rapporto tra tutela della concorrenza, incentivi all'innovazione e perseguimento dell'interesse pubblico

Sotto questo profilo, la direttiva si inserisce coerentemente nel processo di rafforzamento della capacità amministrativa che caratterizza le più recenti politiche dell'Unione europea.

L'analisi della sentenza *Urban Vision* consentirà di verificare come tali principi trovino concreta applicazione nell'interpretazione della disciplina del project financing, evidenziando il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea quale garante dell'equilibrio tra concorrenza, innovazione e perseguimento dell'interesse pubblico.

3.5 La sentenza *Urban Vision*: l'evoluzione europea del project financing tra concorrenza, innovazione e valore pubblico

3.5.1 Introduzione

Dopo aver ricostruito il processo di europeizzazione delle politiche pubbliche, il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea e l'evoluzione della disciplina delle concessioni attraverso la Direttiva 2014/23/UE, risulta ora possibile analizzare la sentenza *Urban Vision*, destinata a rappresentare uno dei più significativi arresti giurisprudenziali in materia di PPP e project financing.

La rilevanza della sentenza non risiede soltanto nell'impatto esercitato sulla disciplina nazionale del project financing, ma anche nella sua capacità di chiarire il rapporto tra autonomia procedimentale degli Stati membri e principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea. In tal senso, *Urban Vision* costituisce un esempio significativo di come la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea contribuisca alla progressiva armonizzazione delle pratiche amministrative nazionali, rafforzando il processo di europeizzazione delle politiche pubbliche.

La pronuncia assume particolare rilievo perché interviene su uno degli aspetti più delicati dell'istituto della finanza di progetto: il rapporto tra l'iniziativa del promotore privato e il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento che caratterizzano l'ordinamento dell'Unione europea. La questione affrontata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea non riguarda infatti esclusivamente la legittimità di una specifica disposizione dell'ordinamento italiano, ma investe un tema più ampio relativo all'equilibrio tra incentivo all'innovazione privata e apertura del mercato.

In questa prospettiva, la decisione contribuisce a orientare l'evoluzione dell'istituto verso un modello nel quale l'iniziativa privata deve conciliarsi con l'effettiva parità delle condizioni competitive tra gli operatori.

L'istituto del promotore ha storicamente rappresentato uno degli elementi qualificanti del project financing italiano. Attraverso la presentazione di una proposta spontanea, corredata da studi di fattibilità, PEF e documentazione progettuale, l'operatore economico assume un ruolo propulsivo nell'individuazione di interventi suscettibili di soddisfare bisogni pubblici,

contribuendo non soltanto con risorse finanziarie, ma anche con capacità progettuali, competenze tecniche e soluzioni innovative. Proprio per incentivare tale attività, il legislatore italiano aveva previsto un particolare meccanismo di prelazione, riconoscendo al promotore il diritto di adeguare la propria offerta a quella risultata migliore al termine della procedura di gara e di conseguire comunque l'aggiudicazione della concessione.

Tale disciplina è stata progressivamente posta in discussione alla luce dei principi del diritto dell'Unione europea. La Corte di giustizia dell'Unione europea è stata infatti chiamata a valutare se il diritto di prelazione riconosciuto al promotore fosse compatibile con i principi di concorrenza effettiva, trasparenza e parità di trattamento che regolano l'affidamento delle concessioni e dei contratti pubblici. La risposta fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea assume un'importanza che supera la specifica vicenda processuale, poiché impone di interrogarsi sulle modalità attraverso le quali l'iniziativa del promotore può essere valorizzata senza compromettere l'effettiva parità delle condizioni competitive nella successiva procedura di affidamento.

La sentenza *Urban Vision* non segna, tuttavia, un ridimensionamento del PPP quale strumento di realizzazione degli investimenti pubblici. La pronuncia interviene piuttosto sulle condizioni alle quali la posizione del promotore può essere valorizzata nella fase competitiva, richiedendo che tale valorizzazione non determini un vantaggio incompatibile con la parità di trattamento tra gli operatori. La pronuncia interviene piuttosto sulle condizioni alle quali la posizione del promotore può essere valorizzata nella fase competitiva, richiedendo che tale valorizzazione non determini un vantaggio incompatibile con la parità di trattamento tra gli operatori. In questa ottica, la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea rappresenta il punto di convergenza del percorso ricostruito nel presente capitolo: il processo di europeizzazione delle politiche pubbliche, la progressiva affermazione della governance multilivello e la disciplina della Direttiva 2014/23/UE trovano infatti concreta applicazione nell'interpretazione dell'istituto della finanza di progetto.⁹¹

3.5.2 La vicenda *Urban Vision* e la questione pregiudiziale

La sentenza *Urban Vision* trae origine da una controversia concernente l'applicazione della disciplina italiana della finanza di progetto e, in particolare, del diritto di prelazione riconosciuto al promotore⁹² nell'ambito delle procedure di affidamento delle concessioni. La vicenda si inserisce nel più ampio dibattito relativo alla compatibilità del modello italiano del project financing con i principi fondamentali del diritto dell'Unione europea, ponendo all'attenzione della Corte di giustizia dell'Unione europea il delicato rapporto tra incentivo all'iniziativa privata e tutela della concorrenza.

⁹¹ Come osserva **Christopher Bovis**, la disciplina europea delle concessioni non mira a limitare il ricorso al partenariato pubblico-privato, ma a garantire che la selezione del partner privato avvenga nel rispetto dei principi del mercato interno e dell'effettiva concorrenza. Cfr. C. Bovis, *EU Public Procurement Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2012.

⁹² Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in particolare art. 3.

La disciplina nazionale allora vigente attribuiva al promotore, autore della proposta dichiarata di pubblico interesse dall'amministrazione, una posizione di particolare favore nell'ambito della successiva procedura competitiva. Qualora, all'esito della gara, un diverso operatore economico avesse presentato l'offerta migliore, il promotore conservava infatti la facoltà di esercitare il diritto di prelazione, adeguando la propria offerta a quella risultata vincitrice e conseguendo l'aggiudicazione della concessione.

La ratio dell'istituto risiedeva nell'esigenza di incentivare l'iniziativa privata nella programmazione degli investimenti pubblici. L'elaborazione di una proposta di project financing richiede infatti significativi investimenti preliminari, consistenti nella predisposizione di studi di fattibilità, elaborati progettuali, analisi economico-finanziarie e valutazioni tecniche che possono risultare particolarmente onerose. Il legislatore italiano aveva quindi ritenuto opportuno riconoscere al promotore una forma di tutela idonea a compensare il rischio economico assunto nella fase antecedente alla gara.

La controversia trae origine da una procedura di finanza di progetto a iniziativa privata, nella quale la proposta approvata dall'amministrazione è stata posta a base della successiva procedura competitiva e al promotore è stato riconosciuto il diritto di prelazione previsto dalla disciplina nazionale applicabile. In particolare, il giudice nazionale ha dubitato che il diritto di prelazione potesse determinare una compressione della concorrenza, scoraggiando la partecipazione degli altri operatori economici e alterando il confronto competitivo che dovrebbe caratterizzare le procedure di evidenza pubblica. Da tali dubbi è scaturito il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata a verificare la conformità della disciplina italiana ai principi di trasparenza, parità di trattamento e apertura del mercato sanciti dal diritto dell'Unione.

La questione sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea non riguardava, pertanto, la legittimità del project financing quale modello di PPP. Né veniva messa in discussione la possibilità per gli Stati membri di prevedere strumenti diretti a favorire l'iniziativa privata nella realizzazione di infrastrutture e servizi di interesse generale. L'oggetto del giudizio era, piuttosto, stabilire se il particolare vantaggio riconosciuto al promotore fosse compatibile con il principio secondo cui ogni operatore economico deve poter competere in condizioni di effettiva uguaglianza nell'accesso al mercato delle concessioni.

La rilevanza della questione superava ampiamente i confini dell'ordinamento italiano. La risposta della Corte di giustizia dell'Unione europea era infatti destinata a incidere sull'equilibrio complessivo tra due esigenze entrambe riconosciute dal diritto dell'Unione: da un lato, la necessità di incentivare la presentazione di proposte innovative da parte degli operatori economici; dall'altro, l'obbligo di garantire procedure competitive effettivamente aperte, trasparenti e non discriminatorie. È proprio da tale bilanciamento che prende avvio il ragionamento sviluppato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *Urban Vision*, destinato a influenzare in maniera significativa l'evoluzione del project financing europeo.

3.5.3 Il ragionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea: la tutela della concorrenza come principio di governo del mercato delle concessioni

Nel pronunciarsi sulla questione pregiudiziale, la Corte di giustizia dell'Unione europea sviluppa un ragionamento che si colloca pienamente nel processo di evoluzione del diritto europeo delle concessioni ricostruito nei paragrafi precedenti. La decisione non introduce principi del tutto nuovi, ma si pone in linea di continuità con la giurisprudenza formatasi in materia di affidamento dei contratti pubblici e con gli obiettivi perseguiti dalla Direttiva 2014/23/UE, confermando la centralità dei principi di trasparenza, parità di trattamento e apertura del mercato.

Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, tali principi non rappresentano meri requisiti formali delle procedure di affidamento, bensì condizioni indispensabili per garantire il corretto funzionamento del mercato interno e assicurare che l'amministrazione possa selezionare l'operatore economico maggiormente idoneo alla realizzazione dell'interesse pubblico. La concorrenza assume, pertanto, una funzione strumentale: essa non costituisce un fine autonomo, ma il mezzo attraverso il quale l'ordinamento europeo mira a favorire l'efficienza dell'azione amministrativa, la qualità degli investimenti e l'utilizzo ottimale delle risorse pubbliche.

La sentenza evidenzia come il principio della concorrenza non operi in contrapposizione all'interesse pubblico, ma ne costituisca uno dei principali strumenti di realizzazione, nella misura in cui consente all'amministrazione di confrontare differenti modelli progettuali e di individuare quello maggiormente idoneo al soddisfacimento dei bisogni collettivi.

Muovendo da tali premesse, la Corte di giustizia dell'Unione europea osserva che il diritto di prelazione riconosciuto al promotore è suscettibile di alterare il normale confronto competitivo tra gli operatori economici. La consapevolezza che il promotore possa comunque conseguire l'aggiudicazione della concessione mediante l'esercizio della prelazione può infatti disincentivare la partecipazione di altri concorrenti, i quali potrebbero ritenere scarsamente conveniente sostenere i costi necessari per predisporre un'offerta competitiva in una procedura nella quale un operatore beneficia di un vantaggio riconosciuto ex lege.

La restrizione della concorrenza non deriva, dall'attività svolta dal promotore nella fase di predisposizione della proposta, attività che continua a rappresentare un elemento essenziale del project financing, bensì dall'automatismo con il quale l'ordinamento nazionale gli attribuisce un vantaggio nella fase competitiva⁹³.

Dalla decisione emerge, più in generale, la centralità dell'apertura competitiva del mercato nella disciplina europea delle concessioni. Una procedura effettivamente concorrenziale consente infatti all'amministrazione di confrontare proposte differenti sotto il profilo tecnico, economico e gestionale, favorendo l'individuazione della soluzione maggiormente idonea al perseguimento dell'interesse generale.

⁹³ Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24, *Urban Vision*, ECLI:EU:C:2026:69, punti 39–42.

Da tale impostazione emerge un principio di particolare importanza: il diritto europeo non esclude che gli Stati membri possano incentivare l'iniziativa privata nella realizzazione di opere e servizi pubblici, ma richiede che tali incentivi risultino proporzionati, giustificati e compatibili con il corretto funzionamento del mercato. La valorizzazione dell'attività svolta dal promotore non può quindi tradursi nell'attribuzione di un vantaggio capace di compromettere la parità delle condizioni competitive tra gli operatori economici.⁹⁴

La decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea si inserisce così nel più ampio processo di europeizzazione del PPP. L'obiettivo perseguito non consiste nell'indebolire il ricorso al project financing, bensì nel ricondurre tale istituto entro un modello di governance nel quale collaborazione pubblico-privato e tutela della concorrenza risultano reciprocamente complementari. Il partenariato continua pertanto a essere considerato uno strumento strategico per la realizzazione degli investimenti pubblici, ma il suo funzionamento deve conformarsi ai principi che caratterizzano l'ordinamento europeo delle concessioni.

3.5.4 Urban Vision e la ridefinizione del ruolo del promotore nel modello europeo di PPP

Il Consiglio di Stato ha pertanto chiesto alla Corte di giustizia se gli artt. 49 e 56 TFUE e la direttiva 2014/23/UE, interpretata alla luce dei principi di proporzionalità, buona amministrazione ed efficienza, nonché, ove ritenuto applicabile, l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, ostassero alla disciplina nazionale del diritto di prelazione prevista dall'art. 183, comma 15, del d.lgs. 50/2016. Nell'esaminare la questione, la Corte ha tuttavia concentrato il proprio scrutinio sull'art. 3, par. 1, della direttiva 2014/23/UE e, in particolare, sulla compatibilità del meccanismo nazionale con i principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. Una lettura limitata al solo esito della controversia rischierebbe infatti di far apparire la decisione come un intervento volto a ridurre gli spazi dell'iniziativa privata. Al contrario, un'analisi sistematica evidenzia come la Corte di giustizia dell'Unione europea persegua un obiettivo differente: ricondurre il project financing entro un modello di governance nel quale la collaborazione tra amministrazioni pubbliche e operatori economici si sviluppi nel pieno rispetto dei principi della concorrenza e dell'apertura del mercato.

In questo contesto, la figura del promotore non perde la propria centralità. L'attività di individuazione dei bisogni collettivi, la predisposizione di soluzioni progettuali innovative, la costruzione del PEF e l'assunzione del rischio imprenditoriale continuano a rappresentare elementi essenziali del project financing.

L'attività del promotore assume, pertanto, una funzione che va oltre la semplice formulazione di un'offerta economica, traducendosi in un contributo progettuale capace di anticipare i bisogni dell'amministrazione e di proporre soluzioni organizzative, tecnologiche e finanziarie innovative. Ciò che viene meno, alla luce della pronuncia, è la possibilità di tradurre la posizione del promotore in un vantaggio competitivo che gli consenta, dopo la presentazione delle offerte, di alterare a proprio favore l'esito della procedura. La valorizzazione

⁹⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24, *Urban Vision SpA c. Comune di Milano e Digital Vox Srl*, ECLI:EU:C:2026:69, in particolare punti 39–55 e dispositivo.

dell'iniziativa progettuale deve pertanto essere mantenuta distinta dalla selezione concorrenziale del concessionario.

Sotto questo profilo, la sentenza sembra valorizzare una concezione sostanziale della concorrenza. L'obiettivo perseguito dall'ordinamento europeo non consiste nel limitare la cooperazione tra settore pubblico e settore privato, bensì nel favorire un confronto competitivo che premi le soluzioni maggiormente efficienti, innovative e sostenibili. La competizione diviene così il meccanismo attraverso il quale selezionare le migliori proposte progettuali, evitando che posizioni di vantaggio precostituite possano compromettere il corretto funzionamento del mercato delle concessioni.

Questa impostazione appare coerente con l'evoluzione del PPP delineata dalla Direttiva 2014/23/UE e con il progressivo superamento di una concezione meramente contrattuale delle concessioni. Il PPP non è più considerato esclusivamente uno strumento di finanziamento alternativo alla spesa pubblica, ma una modalità di governo degli investimenti fondata sulla cooperazione tra amministrazione e operatori economici, sulla condivisione dei rischi e sulla valorizzazione delle competenze specialistiche del settore privato. La Corte, dopo aver rilevato che nel caso di specie il principio di trasparenza risultava rispettato, concentra il proprio esame sulla compatibilità del diritto di prelazione con il principio di parità di trattamento tra gli offerenti.⁹⁵

La pronuncia contribuisce inoltre a ridefinire il significato stesso dell'innovazione nel project financing. L'elemento distintivo del promotore non risiede più nella mera priorità temporale della proposta, ma nella capacità di elaborare soluzioni che producano un effettivo valore aggiunto per l'amministrazione e per la collettività. In altri termini, l'iniziativa privata continua a rappresentare il motore dell'innovazione, ma il suo riconoscimento dipende dalla qualità del progetto e dalla sua capacità di confrontarsi con il mercato in condizioni di effettiva concorrenza.

Tale ricostruzione trova riscontro anche nelle più recenti riflessioni sviluppate dalla dottrina amministrativistica e dagli operatori del settore. Come emerso anche nel dibattito scientifico dedicato alla sentenza *Urban Vision*, il superamento della prelazione non comporta l'abbandono del project financing, ma impone una diversa valorizzazione del ruolo del promotore, chiamato a distinguersi non per effetto di una posizione giuridica privilegiata, bensì attraverso il contenuto innovativo della proposta e la capacità di generare benefici concreti per l'amministrazione concedente. Ne deriva una concezione del PPP maggiormente coerente con il diritto dell'Unione, nella quale cooperazione e concorrenza non rappresentano principi antagonisti, ma strumenti complementari per il perseguimento dell'interesse generale.

In questo contesto, *Urban Vision* può essere letta come una tappa significativa del processo di europeizzazione del project financing. La Corte di giustizia dell'Unione europea non modifica la natura dell'istituto, ma ne orienta l'evoluzione verso un modello nel quale la selezione del partner privato si fonda sempre più sulla capacità di offrire soluzioni innovative,

⁹⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24, *Urban Vision*, ECLI:EU:C:2026:69, punto 39

sostenibili e idonee a rispondere ai bisogni della collettività, rafforzando il ruolo della concorrenza quale garanzia di buon andamento, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa.

Il dato giuridico dal quale tale ricostruzione deve muovere resta, in ogni caso, circoscritto all'esito della controversia: la Corte ha ritenuto incompatibile con l'art. 3, par. 1, della direttiva 2014/23/UE il meccanismo di prelazione che consente al promotore, dopo la presentazione delle offerte, di adeguare la propria offerta a quella risultata migliore.

3.5.5 La sentenza *Urban Vision* tra concorrenza, capacità amministrativa e creazione di valore pubblico

La lettura della sentenza *Urban Vision* alla luce dell'evoluzione delle politiche pubbliche europee consente di coglierne una portata che va oltre la soluzione della specifica controversia. La decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea non si limita infatti a riaffermare il rispetto dei principi di concorrenza e trasparenza nell'affidamento delle concessioni, ma contribuisce a delineare un modello di amministrazione orientato alla selezione delle soluzioni maggiormente capaci di soddisfare l'interesse pubblico. Muovendo dal contenuto della decisione, è possibile sviluppare una lettura più ampia della pronuncia, collegandola al tema della capacità dell'amministrazione di utilizzare il confronto concorrenziale per selezionare soluzioni maggiormente idonee al perseguimento dell'interesse pubblico.

In tale prospettiva, la concorrenza assume una funzione strumentale rispetto alla qualità dell'azione amministrativa, divenendo uno degli strumenti attraverso i quali le amministrazioni possono perseguire risultati più efficienti, innovativi e sostenibili.

La qualità della decisione amministrativa dipende infatti dalla capacità dell'amministrazione di valutare non soltanto la convenienza economica immediata dell'operazione, ma anche gli effetti che essa produrrà nel tempo sulla collettività amministrata. Tale attività richiede competenze interdisciplinari che spaziano dagli aspetti giuridici a quelli economico-finanziari e gestionali.

Questa impostazione appare coerente con la progressiva affermazione del paradigma del **Public Value**, secondo il quale l'attività amministrativa non può essere valutata esclusivamente sulla base della conformità formale alle norme o dell'equilibrio economico delle operazioni, ma deve essere misurata in relazione alla capacità di generare benefici concreti per la collettività. La realizzazione di opere pubbliche e la gestione di servizi di interesse generale costituiscono, infatti, strumenti attraverso cui l'amministrazione produce valore pubblico, inteso come miglioramento delle condizioni economiche, sociali e ambientali della comunità amministrata.

In tale prospettiva, il valore pubblico non coincide esclusivamente con il contenimento della spesa o con il trasferimento del rischio operativo al concessionario, ma comprende la capacità dell'intervento di produrre benefici durevoli sotto il profilo economico, sociale, ambientale e istituzionale, secondo una logica di sostenibilità di lungo periodo.

In questo contesto, il PPP rappresenta una modalità organizzativa che consente di integrare risorse finanziarie, competenze tecniche e capacità innovative provenienti dal settore privato

con gli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'amministrazione. Tuttavia, affinché tale integrazione produca effettivamente valore pubblico, è necessario che la scelta del partner privato avvenga attraverso procedure competitive idonee a garantire la selezione della proposta maggiormente vantaggiosa sotto il profilo complessivo della qualità, dell'innovazione, della sostenibilità e dell'efficienza gestionale.

La sentenza *Urban Vision* si inserisce precisamente in questa logica. **Nel ritenere incompatibile con il diritto dell'Unione il meccanismo di prelazione esaminato**, la Corte di giustizia dell'Unione europea non limita la capacità dell'amministrazione di collaborare con gli operatori economici, ma rafforza le condizioni affinché tale collaborazione sia orientata alla ricerca della soluzione migliore. La concorrenza diviene così uno strumento di miglioramento delle decisioni pubbliche, nella misura in cui amplia il numero delle proposte valutabili e stimola gli operatori economici a presentare progetti caratterizzati da un più elevato contenuto innovativo.

Tale prospettiva richiama direttamente il tema della **capacità amministrativa**, già analizzato nei capitoli precedenti. La presenza di una procedura concorrenziale, infatti, non garantisce di per sé il conseguimento del miglior risultato possibile. Affinché il confronto competitivo produca effettivamente valore pubblico, è indispensabile che l'amministrazione disponga delle competenze tecniche, economiche e giuridiche necessarie per valutare correttamente le proposte presentate, verificare l'effettiva allocazione dei rischi, accertare la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione e misurare gli effetti dell'investimento nel medio e lungo periodo.

Da questo punto di vista, la lettura della pronuncia alla luce del paradigma della capacità amministrativa consente di evidenziare come il successo del project financing non dipenda esclusivamente dalla qualità dell'iniziativa privata, ma anche dalla capacità dell'amministrazione di esercitare consapevolmente il proprio ruolo di programmazione, valutazione e controllo. La governance del PPP richiede infatti amministrazioni in grado di dialogare con il mercato mantenendo, al contempo, la piena titolarità delle decisioni pubbliche e la responsabilità del perseguimento dell'interesse generale.

Ne consegue che il principio di concorrenza, lungi dal rappresentare un limite all'azione amministrativa, costituisce uno degli strumenti attraverso i quali l'ordinamento europeo promuove una migliore qualità delle politiche pubbliche⁹⁶. La competizione tra operatori economici, se accompagnata da un'adeguata capacità amministrativa e da efficaci strumenti di valutazione, consente infatti di selezionare le proposte maggiormente idonee a produrre valore pubblico, rafforzando la legittimazione delle decisioni amministrative e contribuendo ad accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

In questa prospettiva, la sentenza *Urban Vision* rappresenta un esempio significativo di come la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea partecipi attivamente al

⁹⁶ C. M. Radaelli, *Europeanisation: Solution or Problem?*, in *European Integration online Papers*, 2004, il quale definisce l'europeizzazione come il processo attraverso cui principi, regole e pratiche dell'Unione europea vengono progressivamente incorporati nei sistemi politici e amministrativi nazionali.

processo di europeizzazione delle amministrazioni pubbliche. Attraverso l'interpretazione dei principi del diritto dell'Unione, la Corte di giustizia dell'Unione europea non si limita a risolvere controversie tra le parti, ma orienta progressivamente le modalità con cui le amministrazioni nazionali progettano, valutano e realizzano gli investimenti pubblici, contribuendo alla diffusione di un modello di governance fondato su trasparenza, responsabilità, efficienza e creazione di valore pubblico.

3.5.6 Considerazioni conclusive: Urban Vision come paradigma del project financing europeo

L'analisi della sentenza *Urban Vision* consente di cogliere con particolare evidenza l'evoluzione che ha interessato il PPP e il project financing nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea. La decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, lungi dal rappresentare un intervento volto a limitare il ricorso a tali strumenti, contribuisce a ridefinire le modalità di funzionamento alla luce dei principi di concorrenza, trasparenza, proporzionalità e parità di trattamento che caratterizzano il mercato interno europeo.

Sotto questo profilo, la pronuncia conferma come il project financing non possa più essere interpretato esclusivamente quale tecnica di finanziamento delle opere pubbliche o come mera procedura di affidamento delle concessioni. Esso assume, piuttosto, la natura di uno strumento di governance attraverso il quale le amministrazioni pubbliche perseguono obiettivi di sviluppo economico, innovazione e sostenibilità, valorizzando il contributo del settore privato senza rinunciare ai principi fondamentali dell'azione amministrativa europea.

La Corte di giustizia dell'Unione europea non mette in discussione l'iniziativa privata in quanto tale, ma circoscrive la compatibilità del vantaggio riconosciuto al promotore con i principi europei che governano la fase competitiva. L'operatore economico continua, infatti, a svolgere un ruolo essenziale nell'individuazione di soluzioni innovative⁹⁷ e nella progettazione degli interventi, ma il riconoscimento del suo contributo non può tradursi nell'attribuzione di vantaggi automatici incompatibili con il corretto svolgimento del confronto competitivo.

Ne deriva una diversa concezione del project financing, nella quale la qualità della proposta progettuale, l'innovazione, la sostenibilità economico-finanziaria⁹⁸ e la capacità di rispondere efficacemente ai bisogni della collettività assumono un'importanza decisamente superiore rispetto ai meccanismi di tutela privilegiata previsti dalla disciplina nazionale del passato. In questa prospettiva, la posizione del promotore non può fondarsi su un vantaggio automatico derivante dalla qualità di primo proponente, ma deve essere valorizzata attraverso la qualità della proposta e la capacità di dimostrare, all'interno di una procedura aperta e competitiva, che essa rappresenti la soluzione migliore per il perseguimento dell'interesse pubblico.

⁹⁷ European PPP Expertise Centre (EPEC), *The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, European Investment Bank, Luxembourg, 2011, secondo cui il valore del partenariato dipende dalla capacità del partner privato di apportare innovazione, competenze specialistiche e un'efficace gestione dei rischi.

⁹⁸ Artt. 193 e ss. del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che disciplinano la finanza di progetto e individuano la documentazione che accompagna la proposta del promotore.

Questa impostazione riflette pienamente il processo di europeizzazione delle politiche pubbliche ricostruito nel presente capitolo. L'Unione europea non si limita infatti a disciplinare le modalità di affidamento delle concessioni, ma orienta progressivamente anche i modelli organizzativi e decisionali delle amministrazioni nazionali, promuovendo una concezione della governance fondata sulla cooperazione istituzionale, sulla responsabilità amministrativa e sulla valutazione dei risultati conseguiti.

In tale prospettiva, la sentenza *Urban Vision* rappresenta un esempio significativo del ruolo svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea quale motore dell'integrazione amministrativa europea. Attraverso l'interpretazione dei principi del diritto dell'Unione, la Corte di giustizia dell'Unione europea non si limita a risolvere controversie tra le parti, ma contribuisce a orientare le modalità con cui le amministrazioni nazionali progettano, valutano e realizzano gli investimenti pubblici. **In una prospettiva di policy, tale processo può essere ricondotto a un modello di governance fondato su trasparenza, responsabilità, efficienza e creazione di valore pubblico.**

Alla luce della pronuncia, è possibile ricondurre anche la produzione di valore pubblico tra i criteri attraverso i quali valutare le scelte dell'amministrazione nell'ambito del PPP. Solo amministrazioni dotate di adeguata capacità tecnica, organizzativa e valutativa possono trasformare il confronto competitivo in un'effettiva occasione di innovazione⁹⁹ e di miglioramento delle politiche pubbliche.

L'evoluzione delineata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea appare inoltre coerente con la progressiva affermazione di un'amministrazione orientata ai risultati, nella quale la qualità delle procedure assume rilievo non come valore meramente formale, ma quale condizione necessaria per assicurare decisioni pubbliche maggiormente efficaci, responsabili e trasparenti.

Alla luce delle considerazioni svolte, la sentenza *Urban Vision* può essere interpretata come il punto di convergenza del percorso evolutivo analizzato nel presente lavoro. Government, governance, PPP, capacità amministrativa, Public Value ed europeizzazione non costituiscono fenomeni separati, ma dimensioni complementari di un medesimo processo di trasformazione dell'azione pubblica. In tale quadro, il project financing si conferma uno strumento strategico per la realizzazione degli investimenti pubblici, a condizione che il rapporto tra amministrazione e operatore economico sia governato da procedure trasparenti, competitive e orientate al perseguimento dell'interesse generale.

⁹⁹ Cfr. **Commissione europea**, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004)327 definitivo, Bruxelles, 30 aprile 2004, che individua nella concorrenza e nella trasparenza gli strumenti essenziali per garantire un corretto equilibrio tra iniziativa privata e interesse pubblico.

CAPITOLO IV

Il project financing dopo *Urban Vision*: concorrenza, incentivi e nuove prospettive per l'azione pubblica.

4.1 Dalla prelazione alla ricerca di un nuovo equilibrio tra iniziativa privata e concorrenza

La sentenza *Urban Vision* costituisce un punto di svolta nella disciplina italiana della finanza di progetto a iniziativa privata, non perché metta in discussione la possibilità per gli operatori economici di formulare proposte destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico, ma perché impone di ripensare gli strumenti attraverso i quali tale iniziativa viene incentivata. Come evidenziato nel capitolo precedente, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto incompatibile con il diritto dell'Unione il meccanismo che consente al promotore non risultato inizialmente aggiudicatario di adeguare successivamente la propria offerta alle condizioni di quella risultata migliore e di conseguire, in tal modo, l'affidamento della concessione.¹⁰⁰

La questione assume una portata che supera il problema strettamente giuridico della compatibilità della prelazione con i principi europei. Essa investe infatti la stessa **architettura degli incentivi** sulla quale si fonda il project financing a iniziativa privata. La costruzione di un'operazione di partenariato può richiedere analisi della domanda, studi tecnici, valutazioni economico-finanziarie, predisposizione del PEF, individuazione delle fonti di finanziamento e definizione preliminare della distribuzione dei rischi. Il soggetto proponente sostiene quindi costi e assume un rischio già nella fase nella quale non dispone di alcuna certezza circa la successiva realizzazione dell'intervento.

Da questo punto di vista, il problema dell'incentivazione del promotore rimane reale anche dopo *Urban Vision*. Una disciplina che consentisse all'amministrazione di utilizzare liberamente il risultato dell'attività progettuale privata, trasferendolo nella successiva procedura competitiva senza prevedere alcuna forma di riconoscimento, potrebbe ridurre l'interesse degli ope-

¹⁰⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24, *Urban Vision SpA c. Comune di Milano e Digital Vox Srl*, ECLI:EU:C:2026:69, punti 37–55 e dispositivo.

ratori a sostenere gli investimenti necessari alla predisposizione di proposte complesse. L'eliminazione di un incentivo incompatibile con il diritto dell'Unione non elimina, pertanto, il problema economico e amministrativo al quale quell'incentivo intendeva rispondere.

Ciò che cambia è la modalità attraverso la quale tale esigenza può essere soddisfatta. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha posto al centro della propria valutazione la particolare posizione competitiva attribuita al promotore: quest'ultimo può conoscere l'esito della procedura e adeguare successivamente la propria offerta alle condizioni formulate dall'operatore risultato migliore. La possibilità di intervenire **ex post** sulla propria posizione distingue strutturalmente il promotore dagli altri concorrenti e compromette la parità che deve caratterizzare la competizione.¹⁰¹

Il punto è particolarmente significativo perché consente di distinguere tra due forme differenti di tutela. Una cosa è riconoscere il valore dell'attività svolta nella fase di elaborazione della proposta; altra cosa è attribuire al soggetto che ha svolto tale attività un vantaggio capace di incidere sull'esito della successiva procedura di aggiudicazione. La prima esigenza può essere coerente con la funzione economica del project financing; la seconda incontra i limiti derivanti dalla disciplina europea delle concessioni.

La sentenza determina così la necessità di separare più nettamente la **fase propositiva** dalla **fase competitiva**. Nella prima, l'ordinamento può avere interesse a stimolare il mercato affinché produca idee, progetti e soluzioni innovative utili all'amministrazione. Nella seconda, una volta che l'intervento sia stato ritenuto meritevole di essere sottoposto al mercato, l'obiettivo diviene assicurare che la scelta del concessionario avvenga attraverso un confronto effettivamente aperto e non alterato dalla posizione precedentemente acquisita da uno dei partecipanti.

Tale separazione può essere letta come una trasformazione della funzione attribuita alla concorrenza nel project financing. La concorrenza non rappresenta soltanto un vincolo esterno imposto dal diritto dell'Unione all'autonomia dell'amministrazione, ma può diventare uno strumento attraverso il quale verificare la qualità della proposta originaria. L'apertura della proce-

¹⁰¹ Ivi, in particolare punti 39–47. In tale parte della motivazione la Corte esamina gli effetti del diritto di prelazione sulla parità di trattamento degli operatori e sulla possibilità del promotore di modificare la propria posizione dopo la presentazione delle offerte.

dura ad altri operatori consente infatti di confrontare differenti soluzioni tecniche ed economiche e di verificare se il progetto sviluppato nella fase iniziale rappresenti effettivamente l'alternativa maggiormente conveniente per l'interesse pubblico.

In questa prospettiva, il valore della proposta del promotore non dovrebbe dipendere esclusivamente dalla possibilità di conservarne il controllo fino all'aggiudicazione. Una proposta realmente efficiente può produrre valore per l'amministrazione anche quando la successiva competizione conduce alla selezione di un diverso operatore capace di realizzarla a condizioni migliori. La funzione del promotore può pertanto essere distinta dalla posizione dell'aggiudicatario: il primo contribuisce all'emersione e alla strutturazione dell'opportunità progettuale, mentre il secondo viene selezionato attraverso la procedura competitiva per la sua concreta realizzazione.

Questa distinzione modifica anche il modo di intendere la tutela dell'iniziativa privata. Il problema non è più quello di garantire al promotore una posizione privilegiata rispetto agli altri concorrenti, ma di individuare strumenti capaci di evitare che l'attività progettuale preliminare rimanga economicamente priva di riconoscimento. L'incentivo dovrebbe, in altri termini, essere costruito in modo tale da **premiare la produzione della proposta senza condizionare la neutralità dell'aggiudicazione.**

Il passaggio è rilevante anche rispetto alla disciplina nazionale vigente. L'art. 193 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, come modificato dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, continua a disciplinare il project financing a iniziativa privata e contempla, nell'ambito del procedimento, il diritto di prelazione del promotore o del proponente.¹⁰² La pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea rende pertanto necessario interrogarsi sulla compatibilità applicativa del modello nazionale con il diritto dell'Unione e, più in generale, sulla possibilità di individuare meccanismi alternativi capaci di preservare l'incentivo alla presentazione delle proposte.

Il problema non dovrebbe tuttavia essere affrontato attraverso una semplice sostituzione meccanica della prelazione con un diverso vantaggio procedurale. Il criterio determinante, alla luce della sentenza, deve essere rappresentato dagli **effetti sostanziali dell'incentivo sulla**

¹⁰² D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 193, come modificato dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, in particolare commi 9 e 12.

competizione. Qualunque strumento che consenta al promotore di intervenire sulla propria offerta conoscendo già le condizioni formulate dai concorrenti rischierebbe infatti di riprodurre l'asimmetria che ha determinato la censura europea.

Ne deriva che il futuro sistema di incentivazione dovrebbe essere progettato secondo un principio di neutralità rispetto all'esito della gara. L'eventuale riconoscimento attribuito al proponente dovrebbe compensare o valorizzare l'attività svolta senza trasformarsi in una possibilità privilegiata di ottenere l'aggiudicazione. In questa prospettiva assumono particolare interesse gli strumenti di natura economica o compensativa, che consentono almeno teoricamente di separare il valore della progettazione preliminare dalla posizione competitiva del soggetto che l'ha realizzata.

Una simile impostazione comporta però anche una maggiore responsabilità dell'amministrazione. Se la tutela del promotore viene progressivamente separata dall'aggiudicazione, diviene essenziale che la fase iniziale di valutazione delle proposte sia condotta sulla base di criteri trasparenti e di adeguate competenze tecniche, economiche e finanziarie. L'amministrazione deve essere in grado di individuare quali proposte producano effettivamente un beneficio pubblico e quali, invece, presentino una distribuzione dei costi e dei rischi prevalentemente favorevole all'operatore privato.

Il problema della prelazione si collega così direttamente alla **capacità amministrativa**, già individuata nei capitoli precedenti come una delle condizioni fondamentali per il corretto funzionamento del PPP. Un sistema maggiormente competitivo richiede infatti amministrazioni capaci di governare la concorrenza, non semplicemente di attivarla: occorre predisporre correttamente la procedura, valutare progetti complessi, comparare alternative e preservare durante l'intero processo gli obiettivi di interesse pubblico.

La trasformazione determinata da *Urban Vision* può dunque essere interpretata come il passaggio da un modello prevalentemente centrato sulla **tutela del promotore** a un modello orientato alla **tutela dell'iniziativa progettuale**. La differenza non è meramente terminologica. Nel primo caso l'ordinamento protegge soprattutto la posizione del soggetto che ha formulato la proposta; nel secondo riconosce il valore dell'attività svolta, ma mantiene distinta la questione relativa a chi debba successivamente realizzare l'intervento.

Questa evoluzione può contribuire anche a rafforzare la funzione innovativa del project financing. Se gli incentivi vengono collegati alla qualità e all'utilità della proposta anziché alla possibilità di ottenere un vantaggio finale nella competizione, gli operatori possono essere maggiormente orientati a sviluppare soluzioni capaci di generare valore per l'amministrazione e per la collettività. L'obiettivo regolatorio diviene quindi quello di creare condizioni nelle quali **iniziativa privata e concorrenza non siano considerate esigenze antagoniste**, ma componenti complementari di un medesimo processo di produzione di valore pubblico.

La questione rimane tuttavia aperta sul piano degli strumenti concretamente utilizzabili. La rimozione o il ridimensionamento della prelazione rende necessario stabilire in quale misura i costi sostenuti dal promotore possano essere riconosciuti, quali attività possano essere oggetto di compensazione, come determinarne l'importo e, soprattutto, come evitare che tali meccanismi producano indirettamente nuove distorsioni della competizione. L'analisi delle possibili forme alternative di tutela dell'attività progettuale costituisce pertanto il passaggio necessario per valutare quale modello di project financing possa svilupparsi dopo *Urban Vision*.

4.2 La tutela dell'attività progettuale del promotore: compensazione dei costi e possibili strumenti alternativi

La necessità di ripensare il diritto di prelazione pone un problema ulteriore rispetto alla sola tutela della concorrenza: individuare strumenti capaci di preservare l'interesse degli operatori economici alla predisposizione di proposte di project financing senza attribuire al promotore un vantaggio incompatibile con la parità di trattamento. La questione riguarda, in particolare, il riconoscimento dell'attività progettuale svolta nella fase antecedente alla procedura competitiva e dei costi sostenuti per trasformare un'idea di intervento in una proposta concretamente valutabile dall'amministrazione.

La predisposizione di una proposta di partenariato può richiedere un investimento significativo. Oltre agli aspetti strettamente progettuali, l'operatore è chiamato a sviluppare valutazioni economico-finanziarie, analisi della domanda, ipotesi di allocazione dei rischi e soluzioni organizzative e gestionali. Nel project financing tali attività assumono particolare rilevanza perché la sostenibilità dell'operazione dipende dalla capacità di costruire un equilibrio credibile tra investimenti, flussi finanziari, remunerazione del capitale e rischi trasferiti al soggetto privato.

Il riconoscimento dei costi sostenuti dal promotore risponde quindi a un problema reale. Se l'amministrazione può utilizzare una proposta privata come base per una successiva procedura competitiva, il soggetto che ha sostenuto i costi della sua elaborazione può trovarsi nella posizione di aver prodotto informazioni e soluzioni progettuali dalle quali beneficranno anche i concorrenti. In assenza di adeguati incentivi, tale circostanza potrebbe ridurre la propensione degli operatori a investire nella fase propositiva.

La disciplina italiana ha tradizionalmente affrontato questo problema collegando alla posizione del promotore non soltanto il riconoscimento dell'attività progettuale, ma anche specifici vantaggi nell'ambito della procedura successiva. Dopo *Urban Vision*, tuttavia, diviene necessario distinguere con maggiore precisione tra **compensazione dell'attività preliminare** e **vantaggio competitivo nell'aggiudicazione**. La prima può rispondere all'esigenza di preservare l'incentivo economico alla proposta; il secondo incontra invece il limite rappresentato dalla parità di trattamento tra gli operatori.¹⁰³

Una prima possibile soluzione consiste pertanto nell'attribuire maggiore rilievo a strumenti di natura **economico-compensativa**, anziché a meccanismi che consentano al promotore di intervenire successivamente sull'esito della gara. In termini generali, l'obiettivo sarebbe riconoscere, entro limiti predeterminati e verificabili, i costi sostenuti per la predisposizione di una proposta ritenuta meritevole dall'amministrazione qualora l'operatore che l'ha elaborata non risulti successivamente aggiudicatario.

La logica della compensazione presenta un vantaggio rispetto alla prelazione: consente, almeno in linea teorica, di separare il valore economico dell'attività progettuale dalla competizione per l'affidamento. Il promotore potrebbe ricevere un riconoscimento per il contributo fornito alla definizione dell'intervento senza disporre, per questa sola ragione, della possibilità di modificare la propria offerta dopo aver conosciuto quella dei concorrenti.

Una simile soluzione richiede tuttavia particolare cautela. Il riconoscimento economico non dovrebbe trasformarsi in una remunerazione automatica di qualsiasi proposta presentata.

¹⁰³ Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24, *Urban Vision SpA c. Comune di Milano e Digital Vox Srl*, ECLI:EU:C:2026:69, in particolare punti 39–47 e dispositivo.

Ciò produrrebbe un incentivo alla moltiplicazione di proposte scarsamente mature o non effettivamente rispondenti ai bisogni dell'amministrazione e potrebbe trasferire sul settore pubblico costi non giustificati dalla qualità del contributo ricevuto.

L'eventuale compensazione dovrebbe pertanto essere collegata a **condizioni preventivamente definite**. Potrebbero assumere rilievo, ad esempio, l'effettiva utilizzazione della proposta nella successiva procedura, la qualità e completezza della documentazione prodotta, la ragionevolezza dei costi dichiarati e la loro diretta connessione con le attività necessarie alla predisposizione dell'intervento.

Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere dedicata alla determinazione dell'importo. Una compensazione eccessivamente elevata potrebbe essa stessa incidere sul funzionamento della concorrenza, soprattutto qualora il relativo costo fosse posto direttamente o indirettamente a carico dell'aggiudicatario. Al contrario, un importo puramente simbolico potrebbe non essere sufficiente a compensare il rischio economico sostenuto nella fase iniziale. La definizione del meccanismo richiede quindi un equilibrio tra incentivo alla progettazione e contenimento dei costi della procedura.

Il problema non è del tutto estraneo alla disciplina vigente. L'art. 193 del d.lgs. n. 36 del 2023 contempla infatti, nell'ambito della disciplina della finanza di progetto, il rimborso delle spese sostenute per la predisposizione della proposta in determinate ipotesi e secondo i limiti stabiliti dalla disposizione.¹⁰⁴ Questo elemento è particolarmente significativo perché conferma che il riconoscimento economico dell'attività progettuale e l'attribuzione di un vantaggio competitivo nella successiva procedura di affidamento operano su piani distinti e possono, pertanto, essere disciplinati separatamente.

La prospettiva aperta da *Urban Vision* potrebbe pertanto indurre a valorizzare maggiormente questa distinzione. Il problema di una futura revisione normativa non sarebbe necessariamente quello di eliminare ogni forma di tutela del promotore, ma di trasferire il baricentro della tutela dalla posizione competitiva nella gara al riconoscimento dell'attività effettivamente svolta nella fase preliminare.

¹⁰⁴ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 193, comma 12, nel testo vigente, con riferimento al pagamento delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensive dei diritti sulle opere dell'ingegno, entro il limite del 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara.

Un secondo possibile strumento consiste nella previsione di **premi o incentivi predeterminati**, collegati alla qualità della proposta e indipendenti dall'esito dell'aggiudicazione. Anche in questo caso, tuttavia, si tratta di una possibile opzione regolatoria e non di una soluzione direttamente prescritta dalla sentenza *Urban Vision*. La sua compatibilità con il diritto europeo dovrebbe essere verificata sulla base della concreta configurazione del meccanismo e, in particolare, dei suoi effetti sulla parità tra gli operatori.

La distinzione è essenziale sul piano metodologico. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha individuato ciò che il diritto dell'Unione non consente nella configurazione esaminata; non ha invece stabilito quale specifico incentivo debba sostituire la prelazione.¹⁰⁵ L'individuazione di strumenti alternativi appartiene quindi al terreno della progettazione normativa e delle politiche pubbliche, entro i limiti derivanti dai principi europei.

Un'ulteriore possibilità consiste nel ridurre il rischio sostenuto dal proponente attraverso una maggiore **standardizzazione della fase preliminare**. Modelli documentali, criteri di valutazione preventivamente definiti e indicazioni più chiare sui contenuti richiesti possono ridurre i costi necessari alla predisposizione delle proposte e aumentare la prevedibilità della loro valutazione. In questo caso l'incentivo non assume la forma di un beneficio economico diretto, ma deriva dalla riduzione dell'incertezza e dei costi di partecipazione.

Questa prospettiva mette in evidenza che il problema degli incentivi non può essere affrontato esclusivamente attraverso l'attribuzione di vantaggi al promotore. Anche la qualità della regolazione e dell'organizzazione amministrativa influenza la disponibilità degli operatori a formulare proposte. Procedure eccessivamente complesse, tempi imprevedibili e criteri di valutazione poco chiari possono rappresentare un disincentivo almeno altrettanto significativo dell'assenza della prelazione.

Assume quindi rilievo la **certezza procedurale**. L'operatore che valuta se investire nella predisposizione di una proposta deve poter conoscere con sufficiente precisione le modalità della valutazione, i tempi del procedimento, il trattamento della documentazione prodotta e l'eventuale regime dei costi sostenuti. La prevedibilità delle regole riduce il rischio regolatorio e contribuisce a creare condizioni più favorevoli alla partecipazione privata.

¹⁰⁵ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 193, nel testo vigente.

La tutela della proprietà intellettuale e delle informazioni commercialmente sensibili costituisce un ulteriore profilo da considerare. Le proposte possono contenere soluzioni tecniche, modelli economici e informazioni che rappresentano il risultato di investimenti specifici dell'operatore. L'utilizzazione di tali contenuti nella successiva procedura deve quindi essere conciliata con gli obblighi di trasparenza e con le regole applicabili alla riservatezza, evitando sia un'appropriazione ingiustificata del patrimonio conoscitivo del proponente sia limitazioni della concorrenza non necessarie.

Il tema assume una dimensione più ampia se osservato nella prospettiva del **valore pubblico**. L'obiettivo del sistema non dovrebbe essere quello di massimizzare il numero delle proposte private, ma di favorire la presentazione di progetti capaci di offrire soluzioni concretamente utili all'amministrazione. Un buon sistema di incentivi dovrebbe quindi premiare soprattutto la qualità dell'attività progettuale, la sostenibilità economico-finanziaria, l'innovazione e la capacità di rispondere a bisogni pubblici effettivamente individuati.

Ciò richiede anche di evitare incentivi distorti. Se il vantaggio associato alla qualifica di promotore è eccessivamente forte, gli operatori possono essere incentivati a conquistare la posizione procedurale più che a migliorare la qualità della proposta. Se, al contrario, la tutela è insufficiente, gli investimenti preliminari possono risultare economicamente poco convenienti. La regolazione deve pertanto ricercare un equilibrio nel quale il rendimento atteso dell'attività propositiva sia sufficiente a stimolare il mercato senza compromettere la contendibilità della successiva concessione.

In questa prospettiva, la compensazione dei costi non rappresenta necessariamente l'unica soluzione, ma costituisce un esempio di come sia possibile **separare l'incentivo dalla preferenza nell'aggiudicazione**. In termini di policy, il criterio che può essere ricavato dalla pronuncia è quello della neutralità competitiva: la tutela riconosciuta per l'attività svolta nella fase preliminare dovrebbe essere configurata in modo da non consentire al promotore di acquisire, nella fase successiva, una possibilità di aggiudicazione non disponibile agli altri concorrenti.

Il passaggio dalla prelazione a forme alternative di tutela richiede quindi un intervento che non sia soltanto sottrattivo. Eliminare un vantaggio senza interrogarsi sulla funzione che esso svolge rischierebbe di indebolire l'iniziativa privata; conservarne sostanzialmente gli effetti at-

traverso un diverso istituto rischierebbe invece di riprodurre il problema concorrenziale evidenziato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. La soluzione deve essere ricercata attraverso una diversa progettazione degli incentivi.

Ne deriva un modello nel quale la tutela del promotore può essere ricostruita attorno a tre elementi: **riconoscimento proporzionato dell'attività effettivamente utilizzata dall'amministrazione, predeterminazione delle condizioni di tale riconoscimento e neutralità rispetto all'esito della successiva gara**. Questi criteri consentono di mantenere distinta la funzione di incentivazione dalla scelta del concessionario.

Tuttavia, nessun sistema di incentivi può funzionare correttamente in assenza di un'amministrazione capace di valutare il contenuto delle proposte, determinarne il valore e verificare la congruità dei costi sostenuti. La questione della tutela del promotore conduce pertanto nuovamente al problema della **capacità amministrativa**, che costituisce la condizione necessaria affinché il passaggio a un modello maggiormente competitivo non si traduca in un semplice aumento della complessità procedurale.

4.3 La capacità amministrativa come condizione per un project financing efficace

La ridefinizione degli incentivi riconosciuti al promotore non esaurisce le questioni poste dall'evoluzione della finanza di progetto. La possibilità di costruire un modello nel quale iniziativa privata e concorrenza possano coesistere dipende infatti, in misura significativa, dalla capacità dell'amministrazione di governare operazioni caratterizzate da un elevato grado di complessità tecnica, economica, finanziaria e contrattuale. Il project financing non può pertanto essere considerato soltanto come uno strumento attraverso il quale acquisire risorse e competenze dal settore privato, ma richiede parallelamente un adeguato rafforzamento delle competenze del soggetto pubblico.¹⁰⁶

Questo profilo assume particolare importanza nella fase che precede l'affidamento. La scelta di ricorrere al PPP dovrebbe essere il risultato di una valutazione relativa alla convenienza dello strumento rispetto alle alternative disponibili e non la conseguenza automatica della difficoltà dell'amministrazione di finanziare direttamente un determinato intervento. La presenza

¹⁰⁶ ANAC, Parere in funzione consultiva n. 9 del 28 febbraio 2024, in materia di partenariato pubblico-privato, qualificazione dell'ente concedente e valutazione preliminare di convenienza e fattibilità dell'operazione.

di capitale privato, infatti, non elimina il costo dell'operazione, ma modifica le modalità attraverso le quali esso viene finanziato, distribuito nel tempo e associato ai rischi assunti dalle parti.

L'amministrazione deve essere quindi in grado, anzitutto, di individuare con precisione il **bisogno pubblico** al quale l'intervento è destinato a rispondere. L'iniziativa privata può contribuire alla definizione delle soluzioni, ma non dovrebbe sostituire la responsabilità pubblica nell'individuazione degli obiettivi. Una proposta tecnicamente sofisticata o finanziariamente sostenibile non è necessariamente conveniente per la collettività se non risponde a una priorità effettivamente riconducibile alla programmazione dell'ente.

La capacità amministrativa assume una funzione ancora più rilevante nelle operazioni a iniziativa privata. In questi casi l'amministrazione riceve una proposta già caratterizzata da una determinata struttura tecnica ed economico-finanziaria e deve essere capace di valutarla senza assumere automaticamente come propri gli interessi e le ipotesi formulate dal proponente. La disponibilità di competenze interne o di adeguato supporto specialistico costituisce pertanto una condizione per preservare l'autonomia valutativa del soggetto pubblico.

Tra gli strumenti centrali di tale valutazione rientra il **PEF**. Il PEF non dovrebbe essere considerato come un semplice allegato necessario al completamento della documentazione, ma come lo strumento attraverso il quale verificare la sostenibilità economica e finanziaria dell'operazione e la coerenza tra investimenti, costi di gestione, ricavi attesi, durata della concessione e remunerazione del capitale. La sua valutazione richiede competenze che appartengono contemporaneamente alla dimensione amministrativa, economica e finanziaria.

Una valutazione insufficiente del PEF può determinare conseguenze che emergono soltanto durante l'esecuzione del contratto. Previsioni eccessivamente ottimistiche sulla domanda, sottostima dei costi o costruzione non equilibrata dei flussi finanziari possono generare successive richieste di riequilibrio, modificazioni delle condizioni contrattuali o pressioni per un maggiore intervento finanziario dell'amministrazione. La verifica iniziale della sostenibilità dell'operazione assume pertanto una funzione preventiva rispetto al rischio di trasferire successivamente sul settore pubblico costi che avrebbero dovuto rimanere a carico dell'operatore.

La centralità della dimensione economico-finanziaria emerge anche nella più recente prassi dell'ANAC. In materia di concessione mediante finanza di progetto, l'Autorità ha sottolineato che la valutazione dell'offerta non può rendere irrilevante la sua componente economica, poiché

sostenibilità economico-finanziaria e trasferimento del rischio operativo costituiscono elementi essenziali dell'operazione.¹⁰⁷

Strettamente connessa alla valutazione del PEF è la corretta **allocazione dei rischi**. Il project financing produce un vantaggio per l'amministrazione soltanto nella misura in cui i rischi siano attribuiti alla parte maggiormente capace di gestirli e il trasferimento al privato sia effettivo. L'attribuzione formale di un rischio all'operatore economico non è sufficiente qualora clausole contrattuali, garanzie pubbliche o successivi meccanismi di riequilibrio finiscano per neutralizzarne sostanzialmente gli effetti.

Da questo punto di vista, la **matrice dei rischi** assume una funzione particolarmente rilevante. Essa consente di identificare le principali categorie di rischio, individuare il soggetto al quale ciascuna di esse viene attribuita e collegare tale allocazione alle corrispondenti disposizioni contrattuali. L'utilità dello strumento non si esaurisce nella fase iniziale: la matrice costituisce anche un parametro rispetto al quale verificare se eventuali modifiche del contratto o revisioni del PEF alterino l'originaria distribuzione dei rischi.¹⁰⁸

Le indicazioni elaborate dall'ANAC hanno evidenziato proprio la necessità che le amministrazioni verifichino la convenienza del PPP mediante un'istruttoria capace di considerare natura e intensità dei diversi rischi e utilizzino la matrice per controllarne l'allocazione anche durante l'esecuzione. Ne deriva che il trasferimento del rischio non costituisce una verifica effettuabile una volta per tutte al momento della stipulazione, ma una condizione che deve permanere nel corso del rapporto.

La capacità amministrativa riguarda inoltre la **comparazione delle alternative**. Prima di ricorrere al partenariato, l'amministrazione dovrebbe poter valutare se il medesimo obiettivo possa essere raggiunto in modo più conveniente attraverso forme tradizionali di affidamento o mediante differenti soluzioni organizzative. Il PPP non rappresenta infatti un valore in sé: la

¹⁰⁷ ANAC, Parere di precontenzioso n. 374 del 1° ottobre 2025, reso ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, relativo a una procedura di partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 193 del medesimo decreto.

¹⁰⁸ ANAC, Linee guida n. 9, *Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*, approvate con delibera n. 318 del 28 marzo 2018, pubblicate in G.U., Serie generale, n. 92 del 20 aprile 2018, in vigore dal 5 maggio 2018, in particolare parr. 4.8 e 5.8 ss.

sua utilità dipende dalla capacità di produrre risultati migliori rispetto alle alternative concretamente disponibili.

In questa prospettiva assume rilievo il rapporto tra trasferimento dei rischi e convenienza complessiva dell'operazione. Il trasferimento al privato non dovrebbe essere massimizzato indiscriminatamente. L'attribuzione di un rischio a un soggetto che non è in grado di controllarlo può tradursi in un aumento del prezzo richiesto per assumere tale esposizione e, quindi, in un maggiore costo complessivo per l'amministrazione. L'obiettivo dovrebbe essere piuttosto quello di individuare un'allocazione efficiente, nella quale ciascun rischio sia attribuito al soggetto maggiormente capace di prevenirlo, controllarlo o assorbirne le conseguenze.

La complessità di queste valutazioni spiega perché il legislatore abbia collegato il ricorso ai contratti di partenariato a esigenze rafforzate di **qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti**. La particolare natura multidisciplinare del PPP richiede infatti competenze che difficilmente possono essere ricondotte a una sola professionalità: conoscenze giuridiche devono integrarsi con capacità economico-finanziarie, tecniche e di gestione dei rischi. ANAC ha richiamato espressamente questa esigenza, evidenziando il regime di qualificazione rafforzato previsto per tali operazioni.¹⁰⁹

Il problema assume particolare rilevanza per le amministrazioni di dimensioni ridotte, nelle quali può essere difficile mantenere stabilmente al proprio interno tutte le competenze necessarie per operazioni che vengono realizzate soltanto occasionalmente. In questi casi, aggregazione delle competenze, supporto specialistico e utilizzo di strutture qualificate possono rappresentare condizioni necessarie per evitare un'eccessiva asimmetria informativa tra amministrazione e operatori privati.

L'asimmetria informativa costituisce infatti uno dei principali rischi del partenariato. Il soggetto privato opera normalmente con una conoscenza approfondita del settore, dei costi, delle tecniche di finanziamento e delle condizioni del mercato. Se l'amministrazione non dispone di capacità equivalenti di analisi, può risultare difficile valutare criticamente le ipotesi contenute nella proposta, negoziare adeguatamente il contratto e verificare successivamente il rispetto degli obblighi assunti.

¹⁰⁹ANAC, Parere in funzione consultiva n. 9 del 28 febbraio 2024, cit.; d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, artt. 62 e 63 e allegato II.4.

La capacità amministrativa non può però essere limitata alla fase di progettazione e affidamento. Una delle caratteristiche del project financing è la durata normalmente significativa del rapporto contrattuale, che rende il **monitoraggio dell'esecuzione** una componente essenziale della governance dell'operazione. La convenienza inizialmente stimata deve essere preservata nel tempo attraverso controlli sull'andamento economico e gestionale, sulla qualità delle prestazioni e sulla permanenza dei rischi in capo ai soggetti ai quali sono stati attribuiti.

Anche sotto questo profilo le indicazioni dell'ANAC evidenziano l'importanza di acquisire periodicamente informazioni sull'andamento dell'esecuzione, sul rispetto del cronoprogramma e dei livelli di servizio, sui controlli effettuati e sull'applicazione di eventuali penali o decurtazioni.¹¹⁰ Il monitoraggio diviene così uno strumento attraverso il quale verificare che la struttura economica e contrattuale inizialmente valutata continui a produrre gli effetti attesi.

La necessità di monitoraggio assume particolare rilievo in presenza di revisioni del PEF o modificazioni contrattuali. Tali interventi possono essere necessari per fronteggiare circostanze sopravvenute, ma devono essere valutati con attenzione affinché non producano una progressiva riassunzione da parte dell'amministrazione dei rischi originariamente trasferiti al concessionario. La capacità di distinguere un riequilibrio giustificato da una sostanziale alterazione dell'originaria allocazione dei rischi costituisce quindi una delle competenze più delicate richieste alla parte pubblica.

Il rafforzamento della capacità amministrativa assume, in questa prospettiva, anche una funzione di tutela della concorrenza. Un'amministrazione capace di definire correttamente il fabbisogno, valutare le proposte e predisporre documenti di gara chiari riduce la dipendenza informativa dal promotore e crea condizioni più favorevoli alla partecipazione di operatori alternativi. La contendibilità della concessione dipende infatti non soltanto dall'assenza di privilegi formali, ma anche dalla qualità delle informazioni messe a disposizione del mercato.

Questo aspetto diventa ancora più importante alla luce di *Urban Vision*. Se il riconoscimento dell'attività svolta dal promotore deve essere configurato in modo da non tradursi in un

¹¹⁰ ANAC, Linee guida n. 9, cit., parr. 5 ss., con particolare riferimento alla verifica della permanenza della corretta allocazione dei rischi in fase esecutiva e in occasione di modifiche contrattuali o revisioni del PEF.

vantaggio automatico nell'aggiudicazione, l'amministrazione deve essere in grado di trasformare la proposta iniziale in una base di confronto sufficientemente chiara e neutrale da consentire agli altri operatori di formulare offerte realmente competitive.

La capacità amministrativa costituisce pertanto il punto di collegamento tra **efficienza, concorrenza e valore pubblico**. Senza competenze adeguate, la concorrenza rischia di diventare meramente formale e il trasferimento del rischio soltanto nominale; allo stesso modo, l'apporto del privato può trasformarsi da risorsa per l'amministrazione in una fonte di dipendenza tecnica e informativa.

Un project financing efficace richiede, invece, un'amministrazione capace di utilizzare le competenze del mercato senza rinunciare alla propria funzione di indirizzo, valutazione e controllo. La collaborazione pubblico-privato non riduce quindi la necessità di capacità pubblica, ma tende ad accrescerla: quanto più sofisticato è lo strumento utilizzato, tanto maggiore è la competenza necessaria per governarlo.

Da questa prospettiva emerge anche un diverso modo di interpretare il rapporto tra concorrenza e innovazione. Un'amministrazione dotata di adeguata capacità tecnica può utilizzare la competizione non soltanto per selezionare l'operatore economicamente più conveniente, ma anche per confrontare soluzioni differenti e valorizzare quelle capaci di produrre maggiore qualità e innovazione. È su questa funzione della concorrenza nel PPP che si concentra il paragrafo successivo.

4.4 Concorrenza e innovazione nel PPP

La pronuncia *Urban Vision* consente di affrontare un ulteriore profilo particolarmente rilevante per l'evoluzione del PPP: il rapporto tra tutela della concorrenza e capacità del mercato di produrre innovazione. Se tradizionalmente i principi concorrenziali sono stati considerati soprattutto come garanzia di parità di trattamento tra gli operatori economici, nelle moderne politiche pubbliche essi assumono una funzione più ampia. L'apertura del mercato può infatti costituire uno strumento attraverso il quale l'amministrazione confronta soluzioni differenti e individua quella maggiormente idonea a soddisfare i bisogni della collettività.¹¹¹

¹¹¹ OECD, *Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries*, OECD Publishing, Paris, 2025, in particolare il Pillar I relativo alla creazione di condizioni di concorrenza effettiva nelle procedure di acquisto pubblico.

Questa prospettiva assume particolare importanza nel PPP, nel quale il contributo dell'operatore economico non consiste esclusivamente nell'apporto di capitale privato. Come evidenziato nei capitoli precedenti, uno degli elementi che giustificano il ricorso al partenariato è proprio la possibilità di acquisire competenze tecniche, capacità organizzative e soluzioni innovative che non sempre sono disponibili all'interno dell'amministrazione. La competizione tra più operatori può quindi favorire l'emersione di proposte differenti sotto il profilo tecnologico, gestionale e finanziario, ampliando le alternative a disposizione del decisore pubblico.

In questo senso, concorrenza e innovazione non devono essere considerate obiettivi necessariamente contrapposti. Un sistema concorrenziale adeguatamente progettato può, al contrario, creare incentivi affinché gli operatori migliorino la qualità delle proprie proposte e sviluppino soluzioni capaci di offrire un maggiore valore per l'amministrazione e per gli utenti. La disciplina europea delle concessioni riflette questa impostazione, prevedendo che i criteri di aggiudicazione consentano una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva e possano includere anche elementi relativi all'innovazione.¹¹²

La rilevanza strategica della domanda pubblica è stata sottolineata anche dalla letteratura e dalle istituzioni internazionali. Gli acquisti pubblici possono infatti essere utilizzati non soltanto per acquisire beni, servizi o infrastrutture già disponibili sul mercato, ma anche per stimolare lo sviluppo di nuove soluzioni. Attraverso la definizione degli obiettivi da raggiungere e la costruzione di procedure sufficientemente aperte al confronto competitivo, l'amministrazione può creare una domanda capace di orientare gli investimenti privati verso tecnologie, processi e modelli organizzativi innovativi.¹¹³

Il PPP presenta caratteristiche particolarmente adatte a questa funzione. La durata normalmente pluriennale dei rapporti, la necessità di integrare progettazione, finanziamento e gestione e la presenza di rischi distribuiti tra le parti favoriscono infatti una visione dell'intervento orientata all'intero ciclo di vita dell'infrastruttura o del servizio. L'innovazione può riguardare non soltanto le caratteristiche tecniche dell'opera, ma anche le modalità di gestione, il contenimento dei consumi, la manutenzione, la digitalizzazione dei servizi e l'utilizzo di sistemi capaci di migliorare le performance nel tempo.

¹¹² Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, art. 41, par. 1-2.

¹¹³ OECD, *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017.

Proprio per queste ragioni, tuttavia, la qualità della concorrenza diventa determinante. Una procedura formalmente aperta non garantisce necessariamente l'esistenza di una competizione effettiva. Requisiti di partecipazione eccessivamente restrittivi, elevati costi di accesso alla procedura o vantaggi difficilmente compensabili riconosciuti a determinati operatori possono ridurre il numero dei potenziali concorrenti e, conseguentemente, limitare anche la varietà delle soluzioni innovative sottoposte all'amministrazione. La tutela della concorrenza assume pertanto una funzione che va oltre la garanzia formale della parità di trattamento: essa contribuisce alla costruzione di un mercato nel quale idee e soluzioni differenti possano effettivamente confrontarsi.¹¹⁴

È in questa prospettiva che può essere letto uno degli effetti più significativi della sentenza *Urban Vision*. La necessità di disapplicare meccanismi capaci di attribuire al promotore un vantaggio competitivo incompatibile con i principi europei non comporta necessariamente una riduzione degli incentivi all'iniziativa privata.

La questione assume particolare rilievo per i progetti caratterizzati da elevata complessità tecnologica. Nei settori dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle infrastrutture digitali e della rigenerazione urbana, l'amministrazione non è sempre in grado di individuare anticipatamente una singola soluzione tecnica ottimale. In tali circostanze, la capacità di formulare il bisogno pubblico lasciando agli operatori margini sufficienti per proporre modalità differenti di soddisfarlo può trasformare la procedura competitiva in uno strumento di apprendimento per la stessa amministrazione. Il confronto tra le proposte permette infatti di acquisire informazioni sulle tecnologie disponibili, sui costi, sui rischi e sulle possibili modalità di gestione dell'intervento.¹¹⁵

Questa impostazione modifica anche il ruolo dell'amministrazione nella progettazione delle procedure. Promuovere l'innovazione non significa rinunciare alla regolazione del mercato, ma costruire regole capaci di orientare la competizione verso risultati coerenti con l'interesse pub-

¹¹⁴ OECD, *Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field*, OECD Publishing, Paris, 2024, parte relativa al public procurement.

¹¹⁵ B. Monteiro, A. Hlacs, P. Boéchat, *Public Procurement for Public Sector Innovation: Facilitating Innovators' Access to Innovation Procurement*, OECD Working Papers on Public Governance, n. 80, OECD Publishing, Paris, 2024.

blico. Diventa quindi essenziale definire correttamente gli obiettivi, individuare criteri di valutazione che valorizzino la qualità e l'innovazione e predisporre strumenti attraverso i quali verificare nel tempo le performance promesse dagli operatori.

La concorrenza può così essere interpretata come una delle condizioni capaci di favorire la dimensione innovativa delle politiche pubbliche, purché la procedura sia costruita in modo da consentire un confronto effettivo tra soluzioni differenti. Essa non rappresenta soltanto un vincolo imposto dal diritto dell'Unione europea, ma un meccanismo attraverso il quale le amministrazioni possono ampliare il patrimonio di conoscenze e soluzioni a propria disposizione. Una competizione effettiva consente di confrontare modelli progettuali differenti, favorisce l'ingresso di nuovi operatori e può stimolare imprese consolidate a migliorare le proprie proposte per mantenere la propria posizione sul mercato.¹¹⁶

Rimane tuttavia necessario evitare una lettura automatica del rapporto tra concorrenza e innovazione. Un numero maggiore di concorrenti non determina necessariamente soluzioni migliori, così come procedure particolarmente complesse possono scoraggiare proprio gli operatori più piccoli e innovativi. La qualità della competizione dipende quindi dalla capacità dell'amministrazione di costruire procedure proporzionate, accessibili e coerenti con le caratteristiche del mercato di riferimento.

Sotto questo profilo emerge ancora una volta il collegamento tra concorrenza, innovazione e capacità amministrativa. Per utilizzare la competizione come strumento di miglioramento delle politiche pubbliche non è sufficiente eliminare le barriere all'ingresso: occorre disporre delle competenze necessarie per valutare proposte tecnicamente differenti, analizzarne i rischi e verificarne la sostenibilità economico-finanziaria. La capacità di governare il mercato diventa così parte integrante della capacità dello Stato di promuovere innovazione.

Questa prospettiva assume ulteriore rilievo alla luce della proposta di regolamento sui contratti pubblici e sulle concessioni presentata dalla Commissione europea il 9 settembre 2026. La proposta COM(2026) 590, ove approvata, è destinata a sostituire le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, delineando un nuovo quadro unitario europeo in materia di contratti pubblici e concessioni. Pur trattandosi di un testo ancora soggetto all'iter legislativo

¹¹⁶ S. Appelt, F. Galindo-Rueda, *Measuring the Link between Public Procurement and Innovation*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, n. 2016/03, OECD Publishing, Paris, 2016.

dell'Unione, la proposta costituisce un elemento significativo per l'analisi prospettica sviluppata nel presente lavoro, poiché conferma la centralità del rapporto tra apertura del mercato, capacità della committenza pubblica e utilizzo strategico delle procedure di affidamento. In questa prospettiva, la concorrenza non rileva soltanto come vincolo giuridico alla selezione del concessionario, ma anche come condizione attraverso la quale l'amministrazione può ampliare il confronto tra soluzioni differenti e orientare l'innovazione verso il perseguimento degli obiettivi pubblici.¹¹⁷

La sentenza *Urban Vision* può pertanto essere interpretata come un passaggio verso una concezione più matura del rapporto tra iniziativa privata e concorrenza nel PPP. La sfida non consiste nello scegliere tra tutela del promotore e apertura del mercato, ma nel costruire un sistema nel quale l'iniziativa privata continui a essere incentivata senza compromettere la possibilità per altri operatori di proporre soluzioni alternative e potenzialmente migliori.

In questa prospettiva, il PPP può diventare uno strumento attraverso il quale la concorrenza contribuisce direttamente alla produzione di valore pubblico. L'apertura del mercato, la pluralità delle proposte e la capacità dell'amministrazione di selezionare soluzioni innovative possono infatti concorrere al miglioramento della qualità delle infrastrutture e dei servizi, alla sostenibilità degli investimenti e alla capacità delle politiche pubbliche di rispondere a bisogni collettivi sempre più complessi.

4.5 Dal vantaggio del promotore alla qualità della proposta: verso un diverso modello di incentivazione

Le considerazioni sviluppate nei paragrafi precedenti consentono di individuare una possibile direzione evolutiva per la finanza di progetto a iniziativa privata. Il superamento di meccanismi capaci di alterare la parità competitiva non implica infatti la rinuncia all'incentivazione dell'iniziativa economica privata, ma richiede una diversa configurazione degli strumenti attraverso i quali tale iniziativa viene valorizzata. Il problema può essere ricondotto al passaggio da un modello prevalentemente incentrato sulla tutela della posizione del promotore a un modello orientato alla qualità e all'utilità della proposta presentata.

¹¹⁷ Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on public contracts and concessions*, COM(2026) 590, Bruxelles, 9 settembre 2026- 2026/0265(COD)

La distinzione è significativa. Nel primo modello, il principale incentivo deriva dalla posizione procedurale acquisita dal soggetto che ha originariamente elaborato il progetto. Nel secondo, invece, ciò che assume rilievo è il contributo prodotto dall'attività progettuale rispetto agli obiettivi dell'amministrazione: qualità tecnica, sostenibilità economico-finanziaria, innovazione, corretta allocazione dei rischi e capacità dell'intervento di generare benefici per la collettività.

La Corte di giustizia dell'Unione europea individua infatti un limite nel meccanismo che consente al promotore, dopo avere conosciuto l'esito del confronto competitivo, di adeguare la propria offerta a quella risultata migliore, alterando così la parità delle condizioni tra gli operatori.

Da questa prospettiva, la funzione dell'incentivo dovrebbe essere ricostruita a partire dalla domanda relativa a **quale comportamento l'amministrazione intenda effettivamente promuovere**. Se l'obiettivo fosse favorire la presentazione di proposte innovative e sostenibili, l'incentivo dovrebbe essere collegato il più possibile alla qualità dell'attività svolta e non semplicemente alla circostanza di essere stati i primi a formulare una determinata iniziativa.

Un simile approccio permette di distinguere la funzione di **generazione della proposta** da quella di **selezione del concessionario**. Il soggetto che contribuisce all'individuazione e alla strutturazione di un progetto può produrre un valore per l'amministrazione anche quando non sia successivamente l'operatore maggiormente idoneo alla sua realizzazione. L'utilità della proposta e l'identità dell'aggiudicatario non devono pertanto necessariamente coincidere.

La separazione delle due funzioni assume particolare rilievo nelle operazioni complesse. La proposta originaria può consentire all'amministrazione di acquisire informazioni su un bisogno, individuare una possibile soluzione, verificare preliminarmente la fattibilità dell'intervento e strutturare una successiva procedura competitiva. In questo senso, il valore prodotto dal promotore può essere almeno in parte **conoscitivo e progettuale**, prima ancora che esecutivo.

Il riconoscimento di tale valore dovrebbe tuttavia essere subordinato a una valutazione effettiva dell'amministrazione. Non tutte le proposte spontanee producono necessariamente innovazione o valore pubblico. Alcune possono essere costruite principalmente attorno alle opportunità economiche dell'operatore; altre possono fondarsi su ipotesi di domanda eccessivamente ottimistiche o su un'allocazione dei rischi non sufficientemente favorevole alla parte pubblica.

La qualifica di proponente non può quindi costituire, da sola, un indice della qualità della proposta.

Ne deriva la necessità di individuare criteri capaci di distinguere le proposte che meritano di essere valorizzate. Tra questi possono assumere rilievo la coerenza con gli obiettivi di programmazione dell'amministrazione, la sostenibilità economico-finanziaria, la qualità progettuale, il grado di innovazione, l'effettività del trasferimento dei rischi e la capacità di produrre risultati misurabili durante l'intero ciclo di vita dell'intervento.

Questa impostazione è coerente con la logica della disciplina europea delle concessioni. L'art. 41 della direttiva 2014/23/UE consente infatti di costruire i criteri di aggiudicazione sulla base di requisiti collegati all'oggetto della concessione e richiama espressamente, tra gli elementi valutabili, criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione.¹¹⁸ La qualità non costituisce quindi un elemento estraneo alla concorrenza: può essere proprio uno dei contenuti attraverso i quali la competizione viene organizzata.

Il passaggio da una tutela soggettiva del promotore alla valorizzazione oggettiva della proposta richiede però criteri sufficientemente predeterminati e trasparenti. Un sistema nel quale l'amministrazione disponga di una discrezionalità priva di parametri nella scelta delle proposte meritevoli rischierebbe di generare nuove forme di incertezza e di trattamento differenziato. La qualità deve pertanto essere valutata attraverso indicatori coerenti con la natura dell'intervento e conoscibili dagli operatori.

Anche la nozione di innovazione richiede cautela. Non ogni soluzione tecnologicamente nuova produce necessariamente un miglior risultato per l'amministrazione. L'innovazione rilevante nel partenariato dovrebbe essere valutata rispetto alla capacità di migliorare le prestazioni, ridurre i costi lungo il ciclo di vita, aumentare la qualità dei servizi, diminuire l'impatto ambientale o rispondere in modo più efficace a un bisogno pubblico. In altri termini, l'innovazione assume valore quando è funzionale ai risultati della politica pubblica e non quando costituisce semplicemente una caratteristica intrinseca della tecnologia utilizzata.

L'OECD ha evidenziato come il procurement pubblico possa essere utilizzato strategicamente per favorire soluzioni innovative, ma tale funzione richiede che la domanda pubblica sia

¹¹⁸ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, art. 41, parr. 1 e 2.

strutturata in modo da lasciare al mercato sufficiente spazio per proporre modalità differenti di raggiungimento degli obiettivi perseguiti.¹¹⁹ Questo principio può essere applicato anche al project financing: un'amministrazione eccessivamente prescrittiva rischia di limitare proprio quel contributo di conoscenza e capacità progettuale che giustifica il coinvolgimento del settore privato.

La valorizzazione della qualità della proposta implica quindi un cambiamento anche nella formulazione del fabbisogno pubblico. Quanto più possibile, l'amministrazione dovrebbe essere capace di definire **risultati e prestazioni attese**, evitando di predeterminare ogni dettaglio della soluzione quando ciò non sia necessario. In questo modo la competizione può svolgersi non soltanto sul prezzo o sulle condizioni finanziarie, ma anche sulla capacità degli operatori di individuare soluzioni più efficienti.

Questo approccio presenta un ulteriore vantaggio: riduce il rischio che l'amministrazione diventi eccessivamente dipendente dalla proposta del primo operatore. Se il bisogno e gli obiettivi vengono ricostruiti autonomamente dalla parte pubblica, il progetto iniziale può rappresentare un contributo importante senza trasformarsi necessariamente nell'unico modello possibile. La successiva apertura al mercato consente così di verificare se esistano soluzioni alternative capaci di produrre risultati migliori.

In questa prospettiva assume particolare rilievo la **neutralità tecnologica e progettuale**, ove compatibile con la natura dell'intervento. La definizione della procedura attraverso requisiti funzionali può ampliare lo spazio per l'innovazione e ridurre il rischio che le caratteristiche della proposta originaria finiscano per costruire indirettamente barriere all'ingresso a favore del promotore.

Il problema degli incentivi si sposta quindi dal vantaggio nell'aggiudicazione alla costruzione di un ambiente istituzionale nel quale risulti conveniente produrre proposte di elevata qualità. Come osservato nel § 4.2, ciò può comprendere forme di compensazione dell'attività progettuale, certezza procedurale e tutela proporzionata delle informazioni economicamente sensibili. A tali elementi si aggiunge la possibilità di utilizzare criteri di valutazione capaci di

¹¹⁹ OECD, *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017, con particolare riferimento all'utilizzo strategico della domanda pubblica per stimolare lo sviluppo e la diffusione di soluzioni innovative.

riconoscere il contributo innovativo e la qualità delle soluzioni proposte, purché tali criteri siano applicati in condizioni di parità.

Non si tratta, pertanto, di sostituire la prelazione con un nuovo privilegio. Una soluzione di questo tipo rischierebbe di riprodurre sotto una forma diversa la stessa tensione concorrenziale evidenziata da *Urban Vision*. Il cambiamento più significativo consiste invece nel separare l'incentivazione dell'attività progettuale dalla possibilità di conseguire l'aggiudicazione attraverso condizioni non disponibili agli altri partecipanti.

La prospettiva può essere ricondotta a un principio di **incentivazione competitivamente neutrale**: l'ordinamento può creare condizioni favorevoli alla produzione di idee e progetti privati, ma il riconoscimento attribuito a tale attività non dovrebbe compromettere la possibilità per l'amministrazione di selezionare, attraverso un confronto effettivo, la soluzione e l'operatore capaci di offrire il risultato migliore.

Questa impostazione richiede un'amministrazione più competente, ma può anche contribuire a migliorarne progressivamente la capacità. Il confronto con più proposte consente infatti di acquisire informazioni sul mercato, comprendere meglio le alternative tecnologiche e affinare la valutazione dei costi e dei rischi. La concorrenza assume così anche una funzione di apprendimento istituzionale.

Il passaggio dalla posizione del promotore alla qualità della proposta permette infine di ricondurre il problema degli incentivi alla finalità ultima del PPP. L'obiettivo dell'amministrazione non è infatti proteggere un determinato operatore economico né massimizzare il numero delle proposte ricevute, ma utilizzare la collaborazione con il mercato per realizzare interventi capaci di produrre risultati migliori per la collettività.

È proprio in questa prospettiva che la nozione di **valore pubblico** diviene il criterio attraverso il quale valutare il successo del project financing. La qualità della proposta, la concorrenza, l'innovazione e la corretta allocazione dei rischi non rappresentano finalità autonome, ma strumenti attraverso i quali l'amministrazione dovrebbe perseguire risultati economici, sociali e ambientali coerenti con i bisogni pubblici.

Il passaggio successivo consiste quindi nel verificare come il project financing possa essere valutato non soltanto rispetto alla sua sostenibilità finanziaria o alla corretta conclusione della procedura, ma rispetto alla sua effettiva capacità di **creare valore pubblico nel tempo**.

4.6 Project financing e creazione di valore pubblico

L'analisi sviluppata nei paragrafi precedenti mostra come il successo di un'operazione di project financing non possa essere valutato esclusivamente sulla base della capacità di attrarre capitale privato o di giungere alla conclusione della procedura di affidamento. La collaborazione pubblico-privato costituisce uno strumento attraverso il quale l'amministrazione persegue obiettivi di interesse collettivo e, proprio per questa ragione, la sua efficacia deve essere misurata rispetto ai risultati prodotti per la collettività. In questa prospettiva, la nozione di **valore pubblico**, già richiamata nel primo capitolo, offre una chiave interpretativa utile per ricondurre le diverse dimensioni del partenariato a una finalità comune.

Riprendendo la nozione di valore pubblico delineata nel primo capitolo, il problema può essere qui ricondotto alla capacità concreta dell'operazione di project financing di tradurre la collaborazione pubblico-privato in risultati rilevanti per la collettività. In questa sede, pertanto, il valore pubblico non viene assunto come categoria teorica autonoma, già esaminata in precedenza, ma come criterio di valutazione degli effetti prodotti dall'operazione lungo il suo ciclo di vita.¹²⁰ Il coinvolgimento del capitale privato assume infatti valore per l'amministrazione soltanto quando contribuisce alla realizzazione di infrastrutture e servizi capaci di rispondere in maniera efficace e sostenibile a bisogni pubblici.

La creazione di valore pubblico richiede innanzitutto che l'intervento sia coerente con un bisogno effettivamente individuato dall'amministrazione. La sostenibilità economico-finanziaria del progetto, pur essendo una condizione necessaria, non è sufficiente a giustificare il ricorso al partenariato. Un'operazione può risultare finanziariamente sostenibile per il concessionario e, al tempo stesso, produrre benefici limitati rispetto ai costi sostenuti direttamente o indirettamente dal settore pubblico e dagli utenti.

Il problema riguarda quindi la distinzione tra **bancabilità dell'operazione e convenienza pubblica dell'intervento**. La prima esprime la capacità del progetto di generare flussi sufficienti a sostenere il finanziamento e remunerare il capitale investito; la seconda richiede una valutazione più ampia, nella quale devono essere considerati la qualità del servizio, i benefici

¹²⁰ M.H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1995. Per il collegamento tra valore pubblico, legittimazione e capacità operativa dell'amministrazione, si rinvia altresì a quanto esaminato nel Capitolo I.

collettivi, i costi lungo l'intero ciclo di vita, gli effetti distributivi e i rischi assunti dalle parti. Le due dimensioni possono convergere, ma non coincidono necessariamente.

Questa distinzione assume particolare rilievo nel project financing, nel quale la struttura economico-finanziaria può esercitare una forte influenza sulla progettazione dell'intervento. Il rischio è che la necessità di rendere il progetto finanziabile conduca progressivamente a privilegiare gli elementi maggiormente capaci di generare ricavi rispetto a quelli più direttamente connessi all'interesse pubblico. La capacità amministrativa consiste anche nel mantenere l'equilibrio tra sostenibilità economica dell'operazione e finalità della politica pubblica.

La stessa **allocazione dei rischi** deve essere letta in questa prospettiva. Il trasferimento del rischio al soggetto privato non rappresenta un obiettivo autonomo, ma uno strumento attraverso il quale migliorare l'efficienza complessiva dell'intervento. Un rischio dovrebbe essere attribuito al soggetto maggiormente capace di prevenirlo, controllarlo o gestirne le conseguenze. Trasferire rischi che l'operatore non è in grado di governare può produrre un aumento dei costi richiesti per partecipare all'operazione, senza generare un corrispondente beneficio per l'amministrazione.¹²¹

La valutazione del valore pubblico richiede pertanto una prospettiva riferita all'**intero ciclo di vita** del progetto. Il costo iniziale dell'intervento rappresenta soltanto una delle componenti da considerare. Durata, manutenzione, qualità delle prestazioni, consumi, capacità di adattamento e costi futuri concorrono a determinare il risultato effettivo dell'operazione. Una soluzione inizialmente più costosa può produrre maggiore valore nel lungo periodo quando consente, ad esempio, minori costi di gestione, maggiore affidabilità o migliori livelli di servizio.

In questa prospettiva, il partenariato può offrire un vantaggio proprio perché integra nella medesima struttura contrattuale differenti fasi dell'intervento. La responsabilizzazione dell'operatore rispetto alla gestione successiva può creare incentivi a considerare già nella progettazione i costi e le prestazioni dell'intero ciclo di vita. Tale potenziale beneficio, tuttavia, dipende dalla qualità della struttura contrattuale e dalla capacità dell'amministrazione di definire e monitorare risultati verificabili.

¹²¹ OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD/LEGAL/0392, 2012, in particolare principi 10–12, relativi alla valutazione dei rischi, alla sostenibilità e al *value for money* delle operazioni di PPP.

La nozione di valore pubblico permette inoltre di attribuire una funzione più ampia alla **concorrenza**. Il confronto competitivo non è soltanto finalizzato alla riduzione del prezzo, ma può consentire all'amministrazione di selezionare la combinazione maggiormente favorevole tra qualità, costi, innovazione e distribuzione dei rischi. La concorrenza produce quindi valore quando aumenta la possibilità di scelta dell'amministrazione e consente di confrontare alternative realmente differenti.

Questa impostazione è coerente con la disciplina europea delle concessioni, nella quale i criteri di aggiudicazione non sono limitati alla dimensione economica, ma possono comprendere elementi ambientali, sociali e relativi all'innovazione, purché collegati all'oggetto della concessione e applicati nel rispetto dei principi di parità di trattamento e trasparenza.¹²² Il quadro europeo consente quindi di utilizzare la competizione per selezionare non semplicemente l'offerta meno costosa, ma quella maggiormente coerente con gli obiettivi perseguiti dall'amministrazione.

La capacità di produrre valore pubblico dipende anche dalla **misurabilità dei risultati**. Se gli obiettivi del progetto rimangono formulati in termini generici, diviene difficile verificare nel tempo se l'operazione stia effettivamente generando i benefici attesi. La definizione di indicatori relativi alla qualità, alla disponibilità dell'infrastruttura, ai livelli di servizio, alla sostenibilità e alle performance economiche consente invece di collegare l'esecuzione del contratto agli obiettivi originariamente individuati.

Il monitoraggio assume pertanto una funzione che va oltre il controllo formale dell'adempimento contrattuale. Esso permette di verificare se il rapporto pubblico-privato continui a produrre nel tempo i risultati che ne avevano giustificato l'attivazione. Da questo punto di vista, il PEF, la matrice dei rischi e gli indicatori di performance devono essere considerati strumenti tra loro collegati: il primo descrive l'equilibrio economico-finanziario, la seconda individua la distribuzione dei principali rischi e gli ultimi consentono di osservare concretamente la qualità delle prestazioni.

La durata dei contratti di partenariato rende questa esigenza particolarmente importante. Le condizioni economiche, tecnologiche e sociali possono modificarsi nel corso del rapporto, determinando la necessità di adattamenti. La flessibilità contrattuale può risultare necessaria,

¹²² Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, art. 41, parr. 1 e 2.

ma deve essere governata in modo da evitare che le modificazioni successive alterino progressivamente la distribuzione dei rischi o riducano i benefici originariamente previsti per la parte pubblica.

La creazione di valore pubblico richiede quindi un equilibrio tra **stabilità e adattabilità**. Un contratto eccessivamente rigido può diventare inefficiente di fronte a cambiamenti significativi; un contratto eccessivamente modificabile può invece indebolire gli incentivi iniziali, alterare il confronto competitivo e trasferire sull'amministrazione rischi che erano stati attribuiti al concessionario. Anche in questo caso la qualità della governance del rapporto diventa decisiva.

La prospettiva del valore pubblico consente inoltre di integrare dimensioni che non sono immediatamente monetizzabili. Gli effetti ambientali, l'accessibilità dei servizi, la qualità urbana, l'inclusione sociale o la resilienza delle infrastrutture possono costituire componenti essenziali dell'utilità collettiva generata da un progetto. La loro considerazione non implica l'abbandono della disciplina economico-finanziaria, ma richiede di inserirla all'interno di una valutazione più ampia dei risultati.

In questo senso, la sostenibilità assume un significato che comprende almeno due dimensioni. Da un lato vi è la **sostenibilità finanziaria**, necessaria affinché il progetto possa essere realizzato e gestito nel tempo; dall'altro vi è la **sostenibilità pubblica**, riferita alla capacità dell'intervento di mantenere nel lungo periodo un rapporto ragionevole tra risorse utilizzate e benefici prodotti per la collettività. Un project financing efficace richiede la compatibilità tra entrambe.

Anche il tema dell'innovazione può essere ricondotto alla stessa logica. Come evidenziato nel paragrafo precedente, l'innovazione non produce valore semplicemente perché introduce una soluzione nuova. Essa assume rilievo per la politica pubblica quando migliora concretamente la qualità, riduce i costi complessivi, aumenta l'accessibilità, limita gli impatti ambientali o consente di rispondere più efficacemente a bisogni precedentemente insoddisfatti. La valutazione deve quindi concentrarsi sui risultati dell'innovazione e non soltanto sulla sua novità.

Da questo punto di vista, il passaggio determinato da *Urban Vision* può essere collocato all'interno di un'evoluzione più ampia. La riduzione di meccanismi che proteggono la posizione soggettiva del promotore può contribuire a spostare l'attenzione verso il valore oggettivamente

prodotto dalla proposta e dalla successiva realizzazione dell'intervento. Il criterio determinante non diviene chi abbia formulato per primo il progetto, ma quale soluzione sia maggiormente capace di soddisfare il bisogno pubblico in condizioni di sostenibilità, concorrenza e corretta allocazione dei rischi.

La nozione di valore pubblico permette così di ricomporre le diverse questioni analizzate nella tesi. **Capacità amministrativa, concorrenza, innovazione, sostenibilità finanziaria e allocazione dei rischi non costituiscono obiettivi separati**, ma condizioni attraverso le quali il partenariato può contribuire alla realizzazione di politiche pubbliche efficaci.

Il successo del project financing non dovrebbe quindi essere misurato sulla base del semplice fatto che un progetto sia stato finanziato o che una concessione sia stata aggiudicata. Il criterio più significativo è rappresentato dalla capacità dell'operazione di produrre, durante l'intero ciclo di vita, risultati coerenti con gli obiettivi pubblici che ne hanno giustificato l'avvio.

Questa impostazione comporta una conseguenza anche sul piano della progettazione normativa. Un sistema efficace di project financing dovrebbe essere costruito non soltanto per attrarre operatori privati, ma per selezionare e governare progetti capaci di generare valore pubblico. Gli incentivi riconosciuti al mercato, le regole concorrenziali e gli strumenti di monitoraggio devono quindi essere valutati rispetto alla loro capacità di contribuire a tale risultato.

La questione conduce direttamente all'ultimo passaggio del capitolo: individuare, alla luce delle criticità emerse e delle indicazioni derivanti da *Urban Vision*, alcune **prospettive di riforma e indicazioni di policy** per l'evoluzione della finanza di progetto italiana.

4.7 Prospettive di riforma e indicazioni di policy

L'analisi sviluppata nel presente capitolo mostra come le conseguenze della sentenza *Urban Vision* non possano essere ricondotte alla sola necessità di intervenire sul diritto di prelazione. La pronuncia rende più evidente una questione di carattere generale: la disciplina della finanza di progetto a iniziativa privata deve essere capace di preservare l'apporto progettuale degli operatori economici senza compromettere l'effettività del confronto concorrenziale. La prospettiva di riforma dovrebbe pertanto muovere non dalla semplice eliminazione di un istituto, ma dalla ridefinizione dell'equilibrio tra **incentivi, concorrenza e capacità amministrativa**.

Sul piano legislativo, la prima esigenza consiste nel riallineare formalmente la disciplina nazionale ai principi affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. L'art. 193 del d.lgs. n. 36 del 2023 continua infatti a contemplare, nel suo testo vigente, il diritto di prelazione del promotore o del proponente. Tale previsione deve tuttavia essere applicata tenendo conto dei principi affermati dalla Corte di giustizia nella sentenza *Urban Vision*, che ha ritenuto incompatibile con l'art. 3 della direttiva 2014/23/UE un meccanismo di prelazione che consenta al promotore, dopo la presentazione delle offerte, di adeguarsi alle condizioni della migliore offerta e conseguire l'aggiudicazione. Alla luce della sentenza appena citata, il problema non può essere risolto attraverso una lettura meramente formale dell'istituto: occorre considerare gli effetti sostanziali che il vantaggio riconosciuto al promotore produce sulla posizione degli altri concorrenti e sull'effettività della competizione.

Un eventuale intervento normativo dovrebbe quindi evitare di sostituire la prelazione con strumenti che ne riproducano indirettamente gli effetti. Il principio da preservare è quello secondo cui nessun operatore dovrebbe beneficiare, dopo la conoscenza dell'esito della procedura, di una facoltà idonea a modificare ex post la propria posizione competitiva e non riconosciuta, a condizioni equivalenti, agli altri partecipanti.¹²³ La tutela dell'attività svolta dal promotore dovrebbe essere collocata, invece, su un piano distinto rispetto alla selezione del concessionario.

In questa prospettiva, una prima direzione di riforma potrebbe consistere nella valorizzazione di **meccanismi compensativi predeterminati e proporzionati**. Come osservato nel § 4.2, il riconoscimento dei costi effettivamente sostenuti per la predisposizione di una proposta utilizzata dall'amministrazione può offrire un incentivo all'iniziativa privata senza incidere necessariamente sull'esito della gara. La concreta configurazione di tale meccanismo dovrebbe tuttavia definire con precisione le spese ammissibili, i criteri di congruità, i limiti quantitativi e le condizioni alle quali sorge il diritto alla compensazione.

Una seconda linea di intervento riguarda la **qualità della fase propositiva**. L'incentivo non dovrebbe dipendere esclusivamente dalla priorità temporale della proposta, ma dalla sua capacità di contribuire alla realizzazione degli obiettivi pubblici. La disciplina potrebbe quindi

¹²³ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 193, in particolare commi 9 e 12, nel testo vigente; Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24, *Urban Vision SpA c. Comune di Milano e Digital Vox Srl* (già *A&C Network Srl*), ECLI:EU:C:2026:69, in particolare punti 39-55 e dispositivo.

valorizzare maggiormente elementi quali maturità progettuale, sostenibilità economico-finanziaria, innovazione, qualità tecnica, corretta allocazione dei rischi e coerenza con la programmazione dell'amministrazione.

Ciò richiede, parallelamente, maggiore certezza procedurale. Gli operatori devono poter conoscere preventivamente i criteri attraverso i quali le proposte saranno valutate, i tempi indicativi del procedimento, le modalità di utilizzazione della documentazione prodotta e il regime applicabile alle informazioni riservate. La prevedibilità della fase preliminare può costituire essa stessa una forma di incentivo, perché riduce il rischio regolatorio sostenuto dall'operatore che investe nella predisposizione della proposta.

Un secondo gruppo di indicazioni riguarda direttamente le **amministrazioni pubbliche**. Il superamento di un modello fortemente incentrato sulla posizione del promotore aumenta, anziché diminuire, la responsabilità della parte pubblica. L'amministrazione deve essere in grado di trasformare l'iniziativa privata in una procedura realmente contendibile, distinguendo il valore della proposta originaria dall'interesse del soggetto che l'ha formulata.

Ciò presuppone innanzitutto una chiara individuazione del bisogno pubblico. L'iniziativa privata può contribuire alla definizione delle modalità attraverso le quali soddisfarlo, ma non dovrebbe sostituire la funzione pubblica di programmazione. La proposta deve essere valutata rispetto agli obiettivi dell'amministrazione e non diventare essa stessa il criterio attraverso il quale tali obiettivi vengono definiti.

La valutazione preliminare dovrebbe inoltre essere rafforzata sotto il profilo economico-finanziario. PEF, matrice dei rischi e analisi della convenienza del ricorso al PPP non possono essere considerati adempimenti documentali, ma strumenti attraverso i quali verificare la sostenibilità dell'operazione e la sua capacità di produrre risultati migliori rispetto alle alternative disponibili. La disciplina vigente attribuisce del resto particolare rilievo alla valutazione preliminare di convenienza e fattibilità del partenariato.¹²⁴

¹²⁴ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 175, comma 2, con particolare riferimento alla valutazione preliminare di convenienza e fattibilità del ricorso al partenariato pubblico-privato, alla finanziabilità privata, al rapporto costi-benefici, all'efficiente allocazione del rischio operativo e alla capacità di generare soluzioni innovative; cfr. ANAC, Parere in funzione consultiva n. 9 del 28 febbraio 2024.

La capacità amministrativa assume quindi una funzione strategica. Per le amministrazioni che non dispongono internamente delle professionalità necessarie, il ricorso a forme di aggregazione, strutture qualificate e competenze specialistiche può ridurre l'asimmetria informativa rispetto agli operatori privati. La professionalizzazione della committenza pubblica non costituisce un elemento accessorio del PPP, ma una delle condizioni necessarie per utilizzarlo in maniera efficace.

Un ulteriore intervento dovrebbe riguardare il **monitoraggio dell'esecuzione**. La valutazione della convenienza non può esaurirsi nel momento dell'affidamento, soprattutto in contratti destinati a produrre effetti per periodi prolungati. L'amministrazione dovrebbe verificare nel tempo livelli di servizio, performance economiche, permanenza dell'allocazione dei rischi e coerenza delle eventuali revisioni del PEF con l'equilibrio originario dell'operazione.

In questa prospettiva, sarebbe utile rafforzare la disponibilità e la comparabilità dei dati relativi alle operazioni di partenariato. La conoscenza dei risultati prodotti dai progetti già realizzati può migliorare la capacità delle amministrazioni di valutare nuove proposte, individuare rischi ricorrenti e confrontare costi e performance. La produzione di conoscenza istituzionale diventa così parte della stessa capacità di governo del PPP.

Le indicazioni rivolte al legislatore e alle amministrazioni incidono inevitabilmente anche sul comportamento del **mercato**. Un sistema meno dipendente dal vantaggio procedurale del promotore dovrebbe incentivare gli operatori a competere maggiormente sulla qualità delle soluzioni, sulla sostenibilità del PEF, sull'innovazione e sulla capacità di gestire effettivamente i rischi assunti.

Il rapporto tra pubblico e privato può così essere ricostruito secondo una logica diversa da quella della semplice contrapposizione degli interessi. L'operatore economico persegue legittimamente la redditività dell'investimento; l'amministrazione deve garantire che tale redditività sia compatibile con la produzione di benefici collettivi. La qualità del partenariato dipende dalla capacità del contratto e della procedura di rendere almeno in parte convergenti questi due obiettivi.

Da questo punto di vista, la concorrenza non costituisce un ostacolo alla collaborazione, ma uno dei meccanismi attraverso i quali l'amministrazione può verificarne la convenienza. La presenza di più operatori e soluzioni alternative permette di sottoporre le ipotesi formulate dal

promotore a un confronto con il mercato, riducendo il rischio che l'amministrazione assuma come inevitabili condizioni che riflettono invece la struttura economica della singola proposta.

Il modello che emerge può essere definito come un project financing **competitivo, amministrativamente governato e orientato al valore pubblico**. Competitivo, perché la selezione del concessionario deve avvenire in condizioni effettive di parità; amministrativamente governato, perché l'apporto del privato non sostituisce la capacità di programmazione, valutazione e controllo della parte pubblica; orientato al valore pubblico, perché la sostenibilità finanziaria dell'operazione rappresenta una condizione e non il fine ultimo dell'intervento.

In tale modello, l'iniziativa privata conserva un ruolo significativo. La capacità degli operatori di individuare opportunità, sviluppare progetti e proporre soluzioni innovative continua a rappresentare una risorsa per le amministrazioni. Ciò che cambia è la modalità attraverso la quale tale contributo viene riconosciuto: non attraverso una protezione della posizione del promotore capace di condizionare l'esito competitivo, ma attraverso strumenti che valorizzino l'attività progettuale mantenendo aperta la selezione del soggetto chiamato a realizzare l'intervento.

La lezione che può essere tratta da *Urban Vision* assume pertanto una portata più ampia rispetto al singolo istituto della prelazione. In una prospettiva di policy, dalla pronuncia emerge quindi la necessità di progettare gli incentivi tenendo conto non soltanto della loro capacità di stimolare l'iniziativa privata, ma anche degli effetti che essi producono sul funzionamento del mercato. Un incentivo efficace non è necessariamente quello che offre la protezione più intensa al promotore, ma quello che riesce a favorire la produzione di proposte di qualità senza ridurre la contendibilità dell'affidamento.

La futura evoluzione della finanza di progetto italiana dovrebbe muovere da questa consapevolezza. Il problema non consiste nel ridurre il ruolo del privato, ma nell'inserirlo all'interno di un sistema nel quale **iniziativa economica, concorrenza, competenza amministrativa e interesse pubblico si rafforzino reciprocamente**.

Il project financing può così mantenere una funzione rilevante nelle politiche infrastrutturali e nella gestione dei servizi pubblici, a condizione che non venga considerato una soluzione automatica alla scarsità delle risorse pubbliche. Esso rappresenta uno strumento complesso, la cui convenienza dipende dalla qualità dei progetti, dall'effettività del trasferimento dei rischi,

dalla capacità delle amministrazioni di governare il rapporto e dai risultati concretamente prodotti nel tempo.

La prospettiva di riforma che emerge dal presente capitolo non conduce quindi all'abbandono della finanza di progetto, ma alla sua maturazione istituzionale. Il passaggio da una logica centrata sul vantaggio procedurale riconosciuto al promotore a una logica orientata alla qualità della proposta, dalla bancabilità considerata isolatamente alla produzione di valore pubblico e dalla concorrenza formale alla contendibilità effettiva può contribuire a rendere il partenariato uno strumento più coerente con le esigenze delle amministrazioni contemporanee e con i principi dell'ordinamento europeo.

Conclusioni

Il PPP rappresenta una delle manifestazioni più significative della trasformazione delle modalità attraverso le quali le amministrazioni perseguono finalità di interesse generale. Come emerso nel corso dell'analisi, il suo rilievo non deriva soltanto dalla possibilità di mobilitare risorse finanziarie private, ma dalla capacità di integrare competenze, capacità progettuali e organizzative, innovazione e assunzione di rischi all'interno di interventi orientati alla soddisfazione di bisogni collettivi.

Da questa prospettiva, il project financing non può essere considerato esclusivamente come una tecnica alternativa di finanziamento delle opere pubbliche. Esso costituisce uno strumento di politica pubblica la cui efficacia dipende dalla qualità della relazione costruita tra amministrazione e mercato, dalla corretta distribuzione delle responsabilità e dalla capacità della parte pubblica di programmare, valutare e monitorare l'intervento lungo l'intero ciclo di vita.

L'evoluzione normativa ricostruita nella tesi mostra, tuttavia, come la ricerca di un equilibrio tra iniziativa privata e tutela della concorrenza abbia rappresentato uno degli aspetti più problematici della finanza di progetto italiana. Il riconoscimento di una posizione particolare al promotore è stato storicamente giustificato dall'esigenza di incentivare gli operatori economici a sostenere i costi e i rischi connessi all'elaborazione di proposte complesse. Tale esigenza è reale: la predisposizione di un progetto richiede risorse economiche, competenze tecniche e attività preliminari il cui esito rimane necessariamente incerto.

Il problema emerge quando l'incentivo attribuito al promotore incide sulla successiva competizione in misura tale da alterare la parità tra gli operatori. È precisamente su questo equilibrio che la sentenza *Urban Vision* assume un rilievo che supera la vicenda concreta dalla quale ha avuto origine. La pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea consente infatti di interrogarsi non soltanto sulla compatibilità con il diritto dell'Unione del meccanismo di prelazione nei termini esaminati dalla Corte, ma, più in generale, sul modello di incentivazione sul quale costruire la finanza di progetto a iniziativa privata.

L'analisi della decisione ha mostrato come il punto centrale non sia rappresentato dalla mera esistenza di una posizione differenziata del promotore. Ciò che assume rilievo è l'effetto prodotto dal meccanismo competitivo: la possibilità di beneficiare, dopo la conoscenza **dell'esito della procedura**, di una facoltà idonea a modificare *ex post* la propria posizione e

non riconosciuta agli altri partecipanti alle medesime condizioni entra in tensione con i principi di parità di trattamento, trasparenza ed effettività della concorrenza.

La conseguenza più significativa di *Urban Vision* non consiste, pertanto, nell'affermazione secondo cui l'iniziativa privata non possa essere incentivata. Una simile conclusione sarebbe eccessiva e non troverebbe fondamento nella pronuncia. Il problema consiste piuttosto nell'individuare strumenti di incentivazione che non trasformino la valorizzazione dell'attività progettuale in un vantaggio capace di compromettere l'effettività del successivo confronto competitivo.

Da questo punto di vista, una delle principali conclusioni cui giunge il presente lavoro è la necessità di distinguere **l'incentivazione della proposta dalla selezione del concessionario**. Le due funzioni, pur essendo collegate, non coincidono. Il soggetto che formula una proposta può produrre un valore per l'amministrazione attraverso attività progettuali, analisi economico-finanziarie e individuazione di soluzioni innovative; ciò non implica necessariamente che debba beneficiare di una posizione privilegiata nella successiva scelta dell'operatore chiamato a realizzare e gestire l'intervento.

Questa distinzione apre la possibilità di costruire forme di tutela maggiormente compatibili con la concorrenza. Il riconoscimento proporzionato delle spese progettuali, la maggiore certezza delle procedure preliminari, la definizione preventiva dei criteri di valutazione e un'adeguata tutela delle informazioni economicamente sensibili possono contribuire a ridurre il rischio sostenuto dal proponente senza attribuirgli necessariamente un vantaggio determinante nella fase di aggiudicazione.

L'incentivo può quindi essere progressivamente spostato dalla **protezione della posizione soggettiva del promotore alla valorizzazione della qualità oggettiva della proposta**. Una simile evoluzione appare coerente con la funzione stessa del partenariato: ciò che interessa all'amministrazione non è garantire il successo economico di un determinato operatore, ma creare le condizioni affinché il mercato produca soluzioni capaci di rispondere efficacemente ai bisogni pubblici.

In questo quadro, la concorrenza assume una funzione più ampia rispetto alla tradizionale garanzia della parità di trattamento. Se adeguatamente progettata, essa può diventare uno strumento attraverso il quale confrontare differenti soluzioni tecniche, organizzative e finanziarie,

acquisire informazioni dal mercato e stimolare processi di innovazione. La competizione non deve pertanto essere considerata necessariamente antagonista rispetto alla collaborazione pubblico-privato: può costituire una delle condizioni che ne migliorano la qualità.

Tale conclusione richiede tuttavia una precisazione. La concorrenza non produce automaticamente innovazione né valore pubblico. Procedure formalmente aperte possono risultare sostanzialmente poco contendibili quando presentano barriere all'ingresso eccessive, costi sproporzionati o requisiti non adeguati alle caratteristiche del mercato. Analogamente, la presenza di un numero elevato di operatori non garantisce di per sé la qualità delle proposte. Il risultato dipende dalla capacità dell'amministrazione di progettare una competizione coerente con gli obiettivi perseguiti.

Emerge così uno dei risultati centrali dell'intera ricerca: **l'efficacia del partenariato dipende in misura decisiva dalla capacità amministrativa**. Il coinvolgimento di operatori privati altamente specializzati non riduce la necessità di competenze pubbliche; al contrario, può accrescerla. Quanto maggiore è la complessità tecnica, finanziaria e contrattuale dell'operazione, tanto più l'amministrazione deve essere in grado di valutare autonomamente le proposte, verificare il PEF, comprendere la distribuzione dei rischi, costruire criteri di selezione appropriati e monitorare l'esecuzione del rapporto.

Il partenariato non può dunque compensare automaticamente una debolezza strutturale della parte pubblica. Un'amministrazione priva delle competenze necessarie rischia di dipendere eccessivamente dalle informazioni e dalle soluzioni formulate dall'operatore economico, con un aumento dell'asimmetria informativa proprio nelle operazioni nelle quali sarebbe invece necessario un controllo pubblico particolarmente qualificato.

Da ciò deriva l'importanza della qualificazione delle amministrazioni, della professionalizzazione della committenza, dell'aggregazione delle competenze e dello sviluppo di strutture capaci di supportare le operazioni più complesse. La capacità amministrativa non rappresenta, in questa prospettiva, una variabile esterna rispetto al funzionamento del PPP: costituisce una delle sue condizioni istituzionali fondamentali.

Analoga rilevanza assume la corretta allocazione dei rischi. Il trasferimento del rischio al privato non costituisce un risultato positivo in quanto tale. In una prospettiva di efficiente allocazione, ciascun rischio dovrebbe essere attribuito al soggetto maggiormente in grado di prevenirlo, controllarlo o gestirne le conseguenze.

La valutazione del project financing deve quindi estendersi all'intero ciclo di vita dell'operazione. La sostenibilità del PEF, la matrice dei rischi e gli indicatori di performance non rappresentano documenti separati, ma componenti di un sistema attraverso il quale l'amministrazione può verificare se le condizioni che avevano giustificato il ricorso al partenariato continuo a sussistere durante l'esecuzione.

È proprio sotto questo profilo che la categoria del **valore pubblico**, utilizzata nel primo capitolo come chiave teorica della trasformazione dell'azione amministrativa, acquista una funzione concreta. Essa permette di superare una valutazione del PPP limitata alla capacità di attrarre capitale privato, alla bancabilità dell'operazione o alla regolare conclusione della procedura di affidamento.

La bancabilità costituisce una condizione essenziale per la realizzazione del progetto, ma non coincide con la sua convenienza per la collettività. Un'operazione può risultare economicamente sostenibile per il concessionario senza necessariamente rappresentare la soluzione migliore per l'amministrazione. La valutazione pubblica deve quindi comprendere qualità dei servizi, costi lungo il ciclo di vita, sostenibilità, accessibilità, innovazione, effetti ambientali e sociali e risultati concretamente prodotti.

La distinzione tra **sostenibilità finanziaria e sostenibilità pubblica** consente di cogliere uno dei principali rischi del project financing: trasformare uno strumento destinato alla realizzazione di finalità pubbliche in un meccanismo guidato prevalentemente dalle esigenze di finanziabilità dell'operazione. La capacità dell'amministrazione consiste invece nel mantenere la struttura economico-finanziaria funzionale agli obiettivi della politica pubblica.

Alla luce di queste considerazioni, *Urban Vision* può essere letta come un punto di svolta non perché determini il superamento del project financing a iniziativa privata, ma perché rende necessario ripensarne alcuni presupposti. Il futuro dello strumento non sembra richiedere una riduzione dell'iniziativa economica privata, bensì una sua integrazione all'interno di un sistema maggiormente competitivo, trasparente e amministrativamente governato.

Il modello che emerge dalla ricerca può essere definito come un project financing **competitivo, amministrativamente governato e orientato al valore pubblico**. Competitivo, perché l'apertura del mercato deve consentire un confronto effettivo tra operatori e soluzioni; amministrativamente governato, perché la collaborazione con il privato non può sostituire le funzioni pubbliche di programmazione, valutazione e controllo; orientato al valore pubblico, perché la sostenibilità economico-finanziaria costituisce uno strumento rispetto alla finalità ultima di produrre benefici per la collettività.

In questo modello anche l'innovazione assume un significato più preciso. Non è sufficiente che una soluzione sia tecnologicamente nuova: essa deve produrre un miglioramento verificabile rispetto agli obiettivi dell'intervento. L'innovazione rilevante per l'amministrazione è quella capace di migliorare la qualità delle prestazioni, ridurre i costi complessivi, aumentare l'accessibilità dei servizi, diminuire gli impatti ambientali o rispondere più efficacemente a bisogni collettivi.

Le prospettive di riforma dovrebbero pertanto muoversi lungo due direttrici complementari. Da un lato, occorre riallineare la disciplina degli incentivi ai principi europei, evitando che la tutela dell'attività progettuale si traduca nella possibilità di alterare *ex post* il risultato della competizione. Dall'altro, è necessario rafforzare la capacità delle amministrazioni di governare le operazioni, dalla valutazione preliminare fino al monitoraggio dell'esecuzione.

Il contributo principale che la presente ricerca ricava dalla sentenza Urban Vision può allora essere individuato nell'aver reso evidente che la questione della prelazione non riguarda soltanto una specifica regola procedurale. La pronuncia consente infatti di porre una domanda più profonda sul rapporto tra Stato e mercato: **come utilizzare l'iniziativa privata senza rinunciare alla capacità pubblica di scegliere tra alternative concorrenti?**

La risposta proposta da questa ricerca non consiste nel contrapporre pubblico e privato, né concorrenza e collaborazione. Consiste piuttosto nel riconoscere che un partenariato efficace richiede contemporaneamente iniziativa economica, apertura del mercato, competenza amministrativa e chiarezza degli obiettivi pubblici. Nessuno di questi elementi, isolatamente considerato, è sufficiente.

In definitiva, la sfida futura della finanza di progetto italiana non è semplicemente quella di attrarre una quantità maggiore di capitale privato o di aumentare il numero delle operazioni

realizzate. È quella di costruire istituzioni capaci di **selezionare, negoziare e governare partenariati migliori**.

In questa prospettiva, iniziativa privata, concorrenza e capacità amministrativa possono essere ricondotte a una logica unitaria: l'iniziativa privata attraverso la valorizzazione della qualità progettuale, la concorrenza attraverso l'effettiva contendibilità delle procedure e l'amministrazione attraverso una maggiore capacità di governo.

In tale prospettiva, il project financing conserva pienamente la propria utilità, ma cambia il parametro attraverso il quale valutarne il successo. Non è sufficiente che l'operazione trovi un finanziatore, raggiunga l'equilibrio economico-finanziario o conduca all'aggiudicazione della concessione. Il risultato deve essere misurato rispetto alla capacità di trasformare risorse, competenze e rischi condivisi in benefici durevoli per la collettività.

BIBLIOGRAFIA

- Appelt S., Galindo-Rueda F., *Measuring the Link between Public Procurement and Innovation*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, n. 2016/03, OECD Publishing, Paris, 2016.
- Benington J., Moore M. H. (a cura di), *Public Value. Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011.
- Bozeman B., *Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2007.
- Cartei G. F., *La disciplina del partenariato pubblico-privato e il contratto di concessione (Artt. 174, 175, 176, 177 e 192)*, in G. F. Cartei, D. Iaria (a cura di), *Commentario al nuovo Codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 895-914.
- Cassese S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, 6^a ed., Laterza, Roma-Bari, 2021.
- Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, 6^a ed., Il Mulino, Bologna, 2024.
- Dunn W. N., *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, 6th ed., Routledge, New York, 2018.
- Graziano P., Vink M. P. (a cura di), *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007.
- Harlow C., Rawlings R., *Process and Procedure in EU Administration*, Hart Publishing, Oxford, 2014.
- Hodge G. A., Greve C., *Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game?*, in *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, 2010, pp. S8-S22.
- Hodge G. A., Greve C., Boardman A. E. (a cura di), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2010.
- Hood C., *A Public Management for All Seasons?*, in *Public Administration*, vol. 69, n. 1, 1991, pp. 3-19.
- Kooiman J., *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London, 1993.
- Mattarella B. G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- Monteiro B., Hlacs A., Boéchat P., *Public Procurement for Public Sector Innovation: Facilitating Innovators' Access to Innovation Procurement*, OECD Working Papers on Public Governance, n. 80, OECD Publishing, Paris, 2024.
- Moore M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1995.
- Osborne S. P. (a cura di), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London, 2010.
- Ostrom E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Patton M. Q., *Utilization-Focused Evaluation*, 4th ed., Sage Publications, Thousand Oaks, 2008.
- Peters B. G., *The Future of Governing*, 2nd ed., University Press of Kansas, Lawrence, 2001.
- Radaelli C. M., *The Europeanization of Public Policy*, in K. Featherstone, C. M. Radaelli (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 27-56.
- Radaelli C. M., *Europeanisation: Solution or Problem?*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8, n. 16, 2004.
- Rhodes R. A. W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Stoker G., *Governance as Theory: Five Propositions*, in *International Social Science Journal*, vol. 50, n. 155, 1998, pp. 17-28.

- Tesauro G., *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., CEDAM, Padova, 2012.
- Torfin J., Peters B. G., Pierre J., Sørensen E., *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Treumer S., *The New EU Directive on the Award of Concession Contracts*, in *Public Procurement Law Review*, 2015, pp. 293-300.
- Vedung E., *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1997.
- Weiss C. H., *Evaluation*, 2nd ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, 1998.

DOCUMENTI E FONTI ISTITUZIONALI

- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *Linee guida n. 9 – Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*, approvate con delibera n. 318 del 28 marzo 2018.
- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *Parere in funzione consultiva n. 9 del 28 febbraio 2024*, in materia di partenariato pubblico-privato, qualificazione dell'ente concedente e valutazione preliminare di convenienza e fattibilità dell'operazione.
- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *Parere di precontenzioso n. 374 del 1° ottobre 2025*, relativo a una procedura di partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023.
- Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *Relazione annuale 2026 sull'attività svolta nel 2025*, Roma, 2026.
- Commissione europea, *Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario*, COM(2000) 275 final, Bruxelles, 29 aprile 2000.
- Commissione europea, *European Governance – A White Paper*, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 25 luglio 2001.
- Commissione europea, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004) 327 definitivo, Bruxelles, 30 aprile 2004.
- Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 definitivo, Bruxelles, 2010.
- Commissione europea, *2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade*, COM(2021) 118 final, Bruxelles, 9 marzo 2021.
- Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on public contracts and concessions*, COM(2026) 590 final, 2026/0265(COD), Bruxelles, 9 settembre 2026.
- Corte dei conti, *Relazione sul coordinamento della finanza pubblica*, Delibera n. 13/SSRRCO/RCFP/2026, 2026.
- Corte dei conti europea, *Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati*, Relazione speciale n. 9/2018, Lussemburgo, 2018.
- CRESME Europa Servizi, *Rapporto 2018 sul Mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia*, Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, Roma, 2018.
- European Investment Bank, *EIB Group Activity Report 2023*, Luxembourg, 2024.
- European PPP Expertise Centre (EPEC), *The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, European Investment Bank, Luxembourg, 2011.
- OECD, *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, 2011.
- OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD/LEGAL/0392, Paris, 2012.
- OECD, *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017.
- OECD, *Recommendation on the Governance of Infrastructure*, OECD/LEGAL/0460, Paris, 2020.
- OECD, *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023.
- OECD, *Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field*, OECD Publishing, Paris, 2024.
- OECD, *Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries*, OECD Publishing, Paris, 2025.

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in GUUE L 94 del 28 marzo 2014.

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici*.

Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici*.

Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, *Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*.

Corte di giustizia, 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*.

Corte di giustizia, 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. ENEL*.

Corte di giustizia, 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing SA c. La Comercial Internacional de Alimentación SA*.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24, *Urban Vision SpA c. Comune di Milano e Digital Vox Srl (già A&C Network Srl)*, ECLI:EU:C:2026:69.