

*Il partenariato pubblico-privato tra diritto dell'economia
e amministrazione per risultati*

Angelo Lalli*

Ricevuto 6 giugno 2026 – Accettato 13 luglio 2026

Sommario

L'Autore analizza il partenariato pubblico-privato (PPP) alla luce del DLGS 36/2023, evidenziandone l'evoluzione da tecnica contrattuale a modello di amministrazione economica orientata al risultato. Dopo aver ricostruito la nozione e i caratteri essenziali dell'istituto, il contributo esamina il ruolo dei principi del risultato, della fiducia e della sussidiarietà orizzontale nella ridefinizione dei rapporti tra amministrazione e mercato. Particolare attenzione è riservata all'allocazione del rischio operativo e all'equilibrio economico-finanziario quali elementi distintivi del PPP e presupposti della cooperazione tra pubblico e privato. Lo studio approfondisce inoltre la disciplina della finanza di progetto e gli effetti della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di prelazione del promotore. Si sostiene infine che il PPP rappresenti una delle principali espressioni del passaggio dall'amministrazione di procedimento all'amministrazione di risultato, configurandosi come paradigma di una nuova amministrazione economica fondata sulla collaborazione, sulla condivisione dei rischi e sulla creazione di valore pubblico.

Parole chiave: Partenariato pubblico-privato, intervento pubblico nell'economia, principio del risultato, rischio operativo, finanza di progetto, sussidiarietà orizzontale

* Sapienza-Università di Roma. angelo.lalli@uniroma1.it.

De Iustitia et Iure (ISSNe 3103-2761), 1/2026
DOI: 10.3280/ius2026oa23199

Abstract

The Author examines Public-Private Partnerships (PPPs) in light of Legislative Decree No. 36 of 31 March 2023, highlighting their evolution from a contractual technique into a results-oriented model of economic administration. After reconstructing the concept and essential features of the institution, the article analyses the role of the principles of result, trust, and horizontal subsidiarity in reshaping the relationship between public authorities and the market. Particular attention is devoted to the allocation of operational risk and the preservation of economic and financial equilibrium, identified as the distinctive features of PPPs and the foundations of cooperation between public and private actors. The study further explores the regulation of project financing and the implications of the recent case law of the Court of Justice of the European Union concerning the promoter's right of first refusal. Finally, it argues that PPPs represent one of the most significant expressions of the transition from a procedure-oriented administration to a results-oriented administration, emerging as a paradigm of a new form of economic governance based on collaboration, risk-sharing, and the creation of public value.

Keywords: Public-Private Partnerships (PPPs), Economic Administration, Principle of Result, Operational Risk Allocation, Project Financing, Economic Governance

1. Introduzione. Il partenariato pubblico-privato tra diritto dell'economia e amministrazione per risultati

Il partenariato pubblico-privato costituisce oggi uno degli istituti più significativi dell'evoluzione del diritto amministrativo e del diritto pubblico dell'economia. La sua crescente diffusione testimonia il progressivo superamento di una concezione dell'azione pubblica fondata sulla rigida separazione tra sfera pubblica e sfera privata e l'affermarsi di modelli di amministrazione collaborativa nei quali il perseguimento dell'interesse generale è affidato alla cooperazione tra amministrazioni pubbliche e operatori economici privati. In questa prospettiva, il partenariato pubblico-privato non rappresenta soltanto una particolare tecnica contrattuale o una modalità alternativa di finanziamento delle opere pubbliche e dei servizi pubblici, ma costituisce un vero e proprio modello organizzativo dell'intervento pubblico

nell'economia¹. In queste operazioni, lo Stato è chiamato ad assistere e promuovere le iniziative provenienti dalle autonomie e dal mercato mettendo a disposizione competenze tecniche, economiche e giuridiche necessarie al buon esito delle operazioni di PPP.

L'inquadramento del partenariato pubblico-privato nel diritto dell'economia richiede, tuttavia, il richiamo sintetico all'evoluzione delle modalità di intervento dei pubblici poteri nei mercati. La progressiva affermazione del PPP non rappresenta, infatti, un fenomeno isolato né una mera innovazione della disciplina dei contratti pubblici, ma si inserisce nel più ampio processo di trasformazione del ruolo dello Stato nell'economia che ha caratterizzato gli ultimi decenni.

Una prima stagione risalente agli anni Trenta del XX secolo e perpetuata sino a tutti gli anni Ottanta del medesimo secolo, è stata quella dello Stato imprenditore, nella quale l'interesse pubblico veniva perseguito prevalentemente mediante l'intervento diretto nell'attività economica attraverso imprese pubbliche, enti economici e partecipazioni statali. In tale modello, l'amministrazione assumeva direttamente il compito della produzione di beni e servizi, facendosi essa stessa operatore economico. La successiva stagione delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, avviata negli anni Novanta del XX secolo, ha progressivamente sostituito questo paradigma con quello dello Stato regolatore, nel quale il perseguimento degli interessi pubblici non avviene più mediante la gestione diretta delle attività economiche, bensì attraverso la disciplina dei mercati, la regolazione della concorrenza e l'esercizio di funzioni di controllo e vigilanza. La trasformazione della costituzione economica ha determinato il passaggio da un modello fondato sulla presenza pubblica nell'economia ad uno imperniato sulla regolazione dei mercati e sulla conformazione dell'iniziativa economica privata ai fini di interesse generale.

Il partenariato pubblico-privato costituisce l'ulteriore sviluppo di questa evoluzione. Esso non coincide né con il ritorno allo Stato imprenditore né con il solo Stato regolatore, ma inaugura un modello di Stato collaborativo, nel quale l'interesse pubblico viene perseguito attraverso forme strutturate di cooperazione con gli operatori economici privati. In questa prospettiva, l'amministrazione non rinuncia alle proprie funzioni di indirizzo, programmazione e controllo, ma le esercita mediante strumenti consensuali che valorizzano la capacità progettuale, finanziaria e organizzativa del mercato. Il PPP, pertanto, non rappresenta una semplice tecnica contrattuale o un meccanismo

¹ Chiti (2007) pp. 690 ss.; Chiti (2015) pp. 14-15; Cassese (2012) pp. 287 ss.; Siclari (2022); Baldi *et al.* (2026); Briganti (2025a).

alternativo di finanziamento delle infrastrutture, bensì una modalità di esercizio della funzione amministrativa nell'economia, fondata sulla collaborazione istituzionalizzata tra settore pubblico e iniziativa privata, nella quale la condivisione dei rischi, il perseguimento del risultato e la creazione di valore pubblico divengono gli elementi qualificanti del nuovo modello di intervento pubblico.

La collocazione sistematica dell'istituto all'interno del diritto pubblico dell'economia appare particolarmente significativa. Come è stato osservato², il partenariato pubblico-privato si colloca all'intersezione tra diritto amministrativo, diritto commerciale e diritto contrattuale, assumendo una funzione centrale nella regolazione delle relazioni tra soggetti pubblici e operatori economici e nella realizzazione di interventi di interesse generale. La collaborazione tra pubblico e privato, infatti, rappresenta ormai una componente strutturale dello Stato contemporaneo e trova un importante fondamento costituzionale nel principio di sussidiarietà orizzontale di cui a Cost. 118, 4, che riconosce e valorizza l'autonoma iniziativa dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale³.

La eterogeneità delle applicazioni concrete del partenariato pubblico-privato conferma tale evoluzione. Le forme di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e operatori privati interessano oggi settori profondamente diversi tra loro. Accanto alle applicazioni più tradizionali nel campo delle infrastrutture economiche – quali costruzione e gestione di autostrade, ferrovie, aeroporti, porti, reti energetiche e infrastrutture digitali – si sono sviluppate esperienze sempre più numerose nell'ambito delle infrastrutture sociali, come costruzione e gestione di ospedali, scuole, università, edilizia residenziale pubblica e impianti sportivi. Parallelamente, il partenariato pubblico-privato è divenuto uno strumento rilevante per la valorizzazione del patrimonio culturale, per la rigenerazione urbana, per la realizzazione di comunità energetiche e per la gestione di servizi pubblici complessi⁴.

Questa pluralità di esperienze dimostra come il partenariato pubblico-privato non sia riconducibile ad una categoria economica o funzionale unitaria fondata esclusivamente sul finanziamento privato delle opere pubbliche. Ciò che accomuna fenomeni così diversi è piuttosto l'esistenza di un rapporto di lungo periodo tra amministrazione e operatore economico, finalizzato alla realizzazione di un interesse pubblico mediante una distribuzione delle

² Briganti (2025b) p. 313.

³ Arena (2005); Di Giovanni (2012).

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018); World Bank (2017); European Investment Bank (2026).

responsabilità, dei rischi e delle risorse tra le parti coinvolte. Come rilevato anche dal Consiglio di Stato⁵, il partenariato pubblico-privato non costituisce una categoria giuridica unitaria in senso stretto, ma una nozione descrittiva che ricomprende una pluralità di istituti accomunati dalla presenza di alcuni elementi strutturali comuni, tra i quali assume particolare rilievo l'allocazione del rischio operativo.

L'importanza del partenariato pubblico-privato è ulteriormente cresciuta negli ultimi anni in conseguenza di una pluralità di fattori convergenti. Da un lato, la persistente esigenza di colmare il ritardo infrastrutturale che caratterizza numerosi settori strategici dell'economia nazionale; dall'altro, i vincoli di finanza pubblica derivanti dall'elevato livello del debito pubblico e dalle regole della governance economica europea; infine, la necessità di accelerare la realizzazione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In tale contesto, il partenariato pubblico-privato viene sempre più frequentemente individuato come uno strumento capace di attrarre capitali, competenze tecniche e capacità gestionali provenienti dal settore privato, favorendo una più efficiente realizzazione degli investimenti pubblici⁶.

La rilevanza del fenomeno deve essere letta anche alla luce della profonda trasformazione che ha interessato il ruolo dello Stato nell'economia negli ultimi decenni. La crisi economico-finanziaria del 2008 e, più recentemente, la stagione degli investimenti pubblici promossa dal programma Next Generation EU hanno evidenziato la necessità di superare modelli di intervento fondati su una rigida contrapposizione tra pubblico e privato, favorendo invece forme di cooperazione caratterizzate dalla condivisione di obiettivi, rischi e responsabilità. In questa prospettiva il partenariato pubblico-privato rappresenta una delle espressioni più significative del passaggio da rapporti ispirati al criterio della separazione e formalmente gerarchici a rapporti dinamici e collaborativi tra amministrazioni pubbliche e operatori economici⁷.

È proprio alla luce di tali trasformazioni che assume particolare rilievo la disciplina introdotta dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 che è il nuovo Codice dei contratti pubblici. Quest'ultimo non si limita, infatti, a riordinare la normativa previgente, ma propone una diversa concezione del rapporto tra amministrazione e mercato, fondata sulla centralità dei principi⁸. In particolare, il principio del risultato (art. 1)⁹, il principio della fiducia (art.

⁵ CdS Sez. I 823/2020; DLGS. 36/2023, 174.

⁶ Briganti (2025b) pp. 316-317; Eurostat (2004).

⁷ Briganti (2025b) pp. 316-317; Lemma (2011) pp. 1 ss.

⁸ Montedoro (2023); Marzaro (2024) pp. 441-460; Morbidelli, a cura di (2024).

⁹ Guarnieri (2023) pp. 829-862; Fidone (2025).

2)¹⁰ e il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 6)¹¹ delineano un modello amministrativo orientato all'effettiva realizzazione dell'interesse pubblico che vuole superare le logiche formalistiche che avevano caratterizzato larga parte della disciplina precedente. Tale impostazione si inserisce nel più ampio processo di affermazione dell'amministrazione di risultato, recentemente valorizzato anche dalla Corte costituzionale, che ha individuato proprio nel nuovo Codice dei contratti pubblici una delle espressioni più significative di questa evoluzione dell'azione amministrativa¹².

Muovendo da tali premesse, il presente contributo intende analizzare il ruolo del partenariato pubblico-privato nel sistema delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici, verificando in quale misura i principi generali introdotti dalla riforma abbiano modificato la funzione dell'istituto e abbiano contribuito a trasformarlo da semplice tecnica di finanziamento delle opere pubbliche a possibile paradigma della moderna amministrazione economica orientata al risultato.

2. Il PPP nel nuovo Codice dei contratti pubblici: nozione, funzione e caratteri essenziali

Nel DLGS 36/2023, il partenariato pubblico-privato assume una collocazione sistematica più definita rispetto alle precedenti codificazioni. Il nuovo Codice, infatti, dedica al PPP il Libro IV, riconducendo ad esso anche la concessione e costruendo l'istituto come schema generale alternativo all'appalto. In tal senso è stato osservato che il Codice ha il merito di attribuire al

¹⁰ Quadri (2024).

¹¹ Cerulli Irelli (2004); Pellizzari (2011).

¹² Con la sentenza del 16.07.2024, n. 132, la Corte costituzionale, nel valutare la funzione della responsabilità amministrativa, ricostruisce in modo limpido il passaggio dall'amministrazione per atti all'amministrazione di risultato. La sentenza 132/2024 colloca il nuovo Codice dei contratti pubblici all'interno del più ampio processo di trasformazione dell'amministrazione italiana in amministrazione di risultato. Secondo la Corte, le riforme succedutesi dagli anni Novanta hanno progressivamente sostituito il modello dell'amministrazione vincolata all'esecuzione della legge con quello di un'amministrazione chiamata a perseguire obiettivi, gestire risorse, esercitare discrezionalità e rispondere dei risultati ottenuti. In tale quadro, il principio del risultato posto da DLGS 36/2023, 1 rappresenta non un'innovazione isolata, ma l'approdo coerente di una più ampia evoluzione ordinamentale che assume l'effettività dell'azione amministrativa quale parametro fondamentale di legittimazione dell'esercizio del potere pubblico. In tale prospettiva viene collocata anche la dimensione costituzionale della responsabilità amministrativa che consente al legislatore di legittimamente modulare il rischio gravante sugli agenti pubblici per evitare che il timore della responsabilità si traduca in inerzia decisionale e comprometta il perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico.

partenariato una «struttura finalmente compiuta», elevandolo a schema generale di contratto pubblico distinto dal modello appaltistico tradizionale¹³.

La scelta si inserisce in una linea evolutiva più ampia. La dottrina aveva già evidenziato, prima del Codice del 2023, la difficoltà di ricondurre il PPP ad una singola figura contrattuale tipica, preferendo qualificarlo come categoria descrittiva, modello generale o «archetipo» di cooperazione tra pubblico e privato¹⁴.

La definizione normativa contenuta nell'art. 174 conferma questa impostazione. Il PPP viene qualificato non come un contratto tipico, ma come una «operazione economica» caratterizzata da un rapporto contrattuale di lungo periodo tra ente concedente e operatore economico privato, dalla copertura significativa dei fabbisogni finanziari mediante risorse private, dall'allocazione del rischio operativo in capo al privato e dalla distinzione funzionale tra il compito della parte privata, cui spetta realizzare e gestire il progetto, e quello della parte pubblica, chiamata a definire gli obiettivi e verificarne l'attuazione. Tale definizione riprende, in larga misura, gli elementi già individuati dal Libro verde della Commissione europea del 2004 sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni¹⁵. In quel documento la Commissione aveva individuato come tratti ricorrenti del PPP la durata relativamente lunga della collaborazione, il finanziamento almeno parziale da parte del settore privato, il ruolo strategico dell'operatore economico nelle diverse fasi del progetto e la ripartizione dei rischi tra partner pubblico e partner privato. La successiva comunicazione della Commissione del 2005 aveva poi chiarito che, nel diritto dell'Unione, non esiste una procedura uniforme specificamente pensata per tutti i PPP contrattuali, essendo le singole operazioni riconducibili, secondo i casi, alla disciplina degli appalti o delle concessioni.

Il nuovo Codice recepisce anche la distinzione, di origine europea e dottrinale, tra partenariato pubblico-privato contrattuale e partenariato pubblico-privato istituzionale. Il primo è quello direttamente disciplinato dal Codice e comprende la concessione, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità e gli altri contratti stipulati dall'amministrazione con operatori economici

¹³ Giovannini (2023) ove si osserva che il Libro IV del Codice attribuisce al PPP una struttura compiuta e lo eleva a schema generale alternativo all'appalto; Manzetti (2024).

¹⁴ In questa prospettiva si collocano, tra gli altri, i contributi di Chiti, Sandulli, Cartei, Ricchi, Di Cristina, Travi e Valaguzza, i quali hanno variamente sottolineato la natura composita del fenomeno e i suoi confini mobili rispetto alle concessioni, alla finanza di progetto, alle società miste e agli altri strumenti collaborativi Cfr. Chiti (2009); Cartei e Ricchi, a cura di (2015); Di Cristina (2016) pp. 482 ss.; Travi (2013); Valaguzza e Parisi (2020).

¹⁵ Commissione europea (2004).

privati che presentino i contenuti sostanziali dell'art. 174. Il secondo, invece, rinvia alla creazione di un soggetto partecipato congiuntamente dalla parte pubblica e da quella privata e trova la propria disciplina principalmente nel testo unico in materia di società a partecipazione pubblica¹⁶.

La previsione secondo cui possono rientrare nel PPP anche «gli altri contratti» aventi i contenuti di cui all'art. 174 conferma la natura aperta e non tassativa della categoria. Tale scelta è coerente con il principio di autonomia contrattuale, oggi espressamente valorizzato dall'art. 8 del Codice, e consente all'amministrazione di utilizzare modelli negoziali anche atipici, purché funzionali alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela e conformi all'interesse pubblico. Sul punto, la dottrina civilistica e amministrativistica ha da tempo chiarito che l'attività negoziale della pubblica amministrazione non è incompatibile con l'autonomia contrattuale, purché essa resti vincolata ai principi di legalità, imparzialità, buon andamento, concorrenza e tutela dell'interesse pubblico¹⁷.

L'elemento decisivo per distinguere il PPP dall'appalto non è dunque la sola partecipazione finanziaria del privato. Il tratto qualificante dell'istituto è piuttosto l'effettiva allocazione del rischio operativo. Già la dottrina precedente al nuovo Codice aveva individuato nel rischio il criterio essenziale per comprendere la differenza tra appalto, concessione e partenariato¹⁸. Questa impostazione è oggi confermata dall'art. 174, che collega la significatività dell'apporto privato alla traslazione del rischio operativo, e dall'art. 177, che definisce il rischio operativo nelle concessioni come rischio legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi, comprensivo del rischio dal lato della domanda, dal lato dell'offerta o di entrambi.

Il collegamento tra rischio operativo e apporto privato consente anche di superare una lettura puramente quantitativa del PPP. Come evidenziato nella più recente riflessione del DIPE, il Codice del 2023 non riproduce la precedente soglia rigida del contributo pubblico, ma richiede una valutazione sostanziale, caso per caso, della significatività del contributo privato e dell'effettivo trasferimento del rischio. In questa prospettiva, il PPP non si identifica con un'operazione in cui il privato finanzia necessariamente la parte maggioritaria dell'investimento, ma con un assetto contrattuale nel quale il privato assume un rischio effettivo e rilevante rispetto alla riuscita economica e gestionale dell'operazione¹⁹.

¹⁶ Sulla distinzione tra PPP contrattuale e istituzionale, v. CdS Stato Sez. I 823/2020; Sandulli (2012).

¹⁷ Cerulli Irelli (2012).

¹⁸ Cartei (2018) pp. 599 ss.; Tozzo (2021).

¹⁹ Lucattini e Tranquilli (2025).

Ne deriva che la funzione del PPP nel nuovo Codice non può essere ridotta a quella di tecnica di finanziamento alternativa all'indebitamento pubblico. Il partenariato è piuttosto un modello di cooperazione stabile, nel quale il privato partecipa alla realizzazione dell'interesse pubblico attraverso risorse, competenze, organizzazione e assunzione di rischio. In questo senso, il PPP si colloca nel quadro della nuova filosofia del Codice, che valorizza il risultato, la fiducia e la discrezionalità amministrativa orientata all'efficienza e all'efficacia dell'azione pubblica²⁰. Questa lettura consente di cogliere la portata sistematica dell'art. 174. Il PPP non è una figura eccezionale rispetto all'appalto, ma uno degli strumenti ordinari attraverso i quali l'amministrazione può perseguire l'interesse pubblico quando la complessità dell'intervento, la necessità di competenze specialistiche, la durata del rapporto, la gestione dell'opera o del servizio e l'allocatione dei rischi rendano preferibile un modello collaborativo di lungo periodo. La sua identità giuridica risiede pertanto nella combinazione tra interesse pubblico, autonomia contrattuale, gestione privata, controllo pubblico, equilibrio economico-finanziario e allocatione efficiente del rischio.

3. Il principio del risultato e la nuova funzione del PPP

Tra le innovazioni più significative introdotte dal DLGS 36/2023 assume un ruolo centrale la codificazione del principio del risultato, posto dall'art. 1 del Codice al vertice del sistema dei contratti pubblici. La disposizione stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. La norma attribuisce, inoltre, al principio del risultato il ruolo di criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto.

La scelta del legislatore si colloca all'interno di un più ampio processo di trasformazione del diritto dei contratti pubblici. Come evidenziato dalla Relazione illustrativa al Codice, l'obiettivo perseguito dalla riforma consiste nel superamento di una concezione prevalentemente difensiva dell'azione amministrativa, caratterizzata dalla centralità della procedura e dal timore della responsabilità, per valorizzare invece la capacità dell'amministrazione di conseguire concretamente gli obiettivi affidatili dall'ordinamento. In questa

²⁰ Sul collegamento tra PPP, principio del risultato e superamento della concorrenza come fine, cfr. Spasiano (2023); CdS Stato Sez. V 1924/2024; Briganti (2025b).

prospettiva il principio del risultato assume una funzione ordinante dell'intero sistema, destinata a orientare sia l'attività interpretativa sia quella applicativa²¹.

La centralità del principio del risultato è stata rapidamente riconosciuta anche dalla giurisprudenza amministrativa. Il Consiglio di Stato ha affermato che l'art. 1 del nuovo Codice esprime una scelta di fondo del legislatore diretta a valorizzare l'effettività dell'azione amministrativa e la capacità dell'amministrazione di realizzare gli interessi pubblici affidati alla sua cura, precisando che la concorrenza non costituisce più un fine autonomo dell'ordinamento, bensì uno strumento funzionale al conseguimento del miglior risultato possibile per la collettività²². Si è già ricordato che la Corte costituzionale con la sentenza 132/2024 ha riconosciuto che il nuovo Codice attribuisce rilievo prioritario alla realizzazione degli interessi sostanziali perseguiti dall'azione amministrativa, valorizzando una concezione dell'amministrazione orientata all'efficacia e alla concreta attuazione delle politiche pubbliche.

Tale impostazione appare particolarmente significativa con riferimento al partenariato pubblico-privato. Se infatti l'appalto tradizionale continua ad essere costruito prevalentemente attorno all'acquisizione di una prestazione determinata, il PPP si caratterizza per essere strutturalmente orientato al conseguimento di un risultato complesso e di lungo periodo. L'interesse dell'amministrazione non si esaurisce nella realizzazione dell'opera o nell'erogazione della prestazione oggetto del servizio, ma si estende alla qualità della gestione, alla sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento, alla continuità del servizio e alla capacità dell'infrastruttura di produrre utilità collettive per l'intera durata del rapporto.

Non è casuale che la disciplina del PPP attribuisca un ruolo centrale all'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, alla corretta allocazione del rischio operativo, al monitoraggio delle performance e alla verifica del mantenimento delle condizioni di sostenibilità del progetto. Tutti questi elementi mostrano come il legislatore non guardi all'operazione di partenariato come ad un semplice contratto di esecuzione, bensì come ad un processo finalizzato alla produzione di risultati misurabili e durevoli. In questo senso il PPP realizza una vera e propria traslazione dell'attenzione dal procedimento all'esito dell'azione amministrativa.

²¹ Relazione illustrativa al DLGS 36/2023; CdS Stato, Commissione speciale, parere 782/2022.

²² CdS Sez. V 1924/2024.

La dottrina²³ aveva già individuato nel partenariato pubblico-privato una delle manifestazioni più avanzate della trasformazione del rapporto tra amministrazione e mercato.

Queste considerazioni trovano oggi una conferma nel nuovo Codice. Il PPP, infatti, non è costruito come una mera modalità di finanziamento alternativa alla spesa pubblica, ma come un modello organizzativo nel quale il privato partecipa direttamente alla realizzazione dell'interesse generale attraverso il conferimento di capitale, competenze progettuali, capacità gestionali e assunzione di rischio. Il partenariato pubblico-privato non può essere così ridotto ad uno strumento procedurale per la realizzazione di opere o servizi, ma costituisce una forma di azione amministrativa nella quale il contributo del partner privato rafforza la capacità delle istituzioni di programmare, realizzare e gestire interventi complessi.

Sotto questo profilo il collegamento tra principio del risultato e PPP appare particolarmente stretto. Mentre nell'appalto il rischio dell'iniziativa resta in larga misura concentrato sull'amministrazione, nel partenariato il raggiungimento degli obiettivi dell'operazione incide direttamente sulla remunerazione del partner privato e sulla sostenibilità economica dell'intervento. La convergenza tra interesse pubblico e interesse economico del concessionario o del partner privato dovrebbe tendere così a creare un sistema di incentivi orientato alla qualità della prestazione e all'effettivo raggiungimento dei risultati programmati.

Proprio per tale ragione la letteratura economica e le istituzioni internazionali individuano nella corretta allocazione del rischio e nella misurabilità delle performance i fattori decisivi per il successo delle operazioni di PPP²⁴.

In definitiva, il principio del risultato consente di cogliere la funzione più profonda che il partenariato pubblico-privato assume nel sistema del DLGS 36/2023. Il principio del risultato costituisce il criterio che legittima il ricorso al partenariato quando la cooperazione con il mercato consente un più efficace perseguimento dell'interesse pubblico.

Esso non rappresenta più una figura eccezionale o una tecnica finanziaria utilizzabile soltanto in presenza di particolari esigenze di investimento, ma uno degli strumenti attraverso cui il legislatore intende promuovere un'amministrazione orientata alla produzione di valore pubblico, alla qualità delle infrastrutture e dei servizi e alla sostenibilità delle scelte di investimento. Il

²³ Chiti (2010) pp. 69 ss.

²⁴ European PPP Expertise Centre (EPEC) (2011); Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica (DIPE) (2025a).

PPP diviene così una delle espressioni più compiute della nuova amministrazione di risultato delineata dal Codice dei contratti pubblici.

4. Il fondamento costituzionale del PPP: sussidiarietà orizzontale, fiducia e amministrazione collaborativa

Tra i profili che maggiormente caratterizzano la disciplina del partenariato pubblico-privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici vi è la valorizzazione della dimensione collaborativa del rapporto tra amministrazione e operatore economico. Se il principio del risultato individua il fine dell'azione amministrativa, il partenariato ne rappresenta uno dei principali strumenti di attuazione, attraverso un modello nel quale il perseguimento dell'interesse generale non deriva dalla mera contrapposizione tra autorità pubblica e iniziativa economica privata, ma dalla stabile cooperazione tra soggetti che condividono responsabilità, rischi e obiettivi. In tale prospettiva, il PPP costituisce una delle manifestazioni più significative dell'evoluzione dell'amministrazione contemporanea verso forme di esercizio collaborativo della funzione pubblica.

Il fondamento di tale evoluzione può essere individuato anzitutto in Cost. 118, 4, il quale, introducendo il principio di sussidiarietà orizzontale, ha profondamente modificato il rapporto tra pubblici poteri e società civile. Come è stato osservato dalla migliore dottrina²⁵, la disposizione costituzionale non si limita a consentire forme di partecipazione privata all'azione amministrativa, ma esprime un diverso criterio di allocazione delle funzioni pubbliche, fondato sulla valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale. La sussidiarietà orizzontale non implica, pertanto, un arretramento dell'amministrazione rispetto al mercato, bensì una diversa modalità di perseguimento dell'interesse pubblico, nella quale i pubblici poteri mantengono funzioni di indirizzo, regolazione e controllo, favorendo tuttavia l'apporto organizzativo, finanziario e progettuale dei soggetti privati²⁶.

In questa prospettiva il partenariato pubblico-privato rappresenta una peculiare espressione della sussidiarietà nel diritto dell'economia.

Diversamente dalle forme di amministrazione condivisa sviluppatesi nell'ambito del Terzo settore e della cittadinanza attiva, il partenariato pubblico-privato opera all'interno del mercato e si fonda su un rapporto contrattuale sinallagmatico tra amministrazione e operatore economico.

²⁵ Cerulli Irelli (2004); Donati (2013).

²⁶ Chiti (2009).

L'amministrazione condivisa, secondo la ricostruzione elaborata dalla dottrina²⁷, rappresenta un modello di esercizio della funzione amministrativa fondato sulla collaborazione tra istituzioni pubbliche e cittadini attivi per la cura dei beni comuni e lo svolgimento di attività di interesse generale, nel quale l'apporto dei soggetti privati non è remunerato secondo logiche di mercato, ma trova fondamento nei principi di solidarietà, partecipazione e sussidiarietà orizzontale. Tale paradigma ha trovato un significativo riconoscimento normativo nella disciplina del Terzo settore e, in particolare, negli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, attraverso i quali gli enti pubblici e gli enti del Terzo settore concorrono alla definizione e alla realizzazione di interventi di interesse generale e ha avuto l'autorevole avallo della Corte costituzionale²⁸. Ha avuto poi un coerente riconoscimento nell'art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici che riafferma l'autonomia – rispetto al mercato – dei modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore. Gli istituti della co-programmazione, della co-progettazione, dell'accreditamento e delle convenzioni previsti dal Codice del Terzo settore costituiscono modelli organizzativi distinti dai contratti pubblici e quindi dai modelli di PPP, perché fondati sui principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale.

Il partenariato pubblico-privato presenta una struttura profondamente diversa. Esso si colloca nel diritto pubblico dell'economia e presuppone l'esercizio di un'attività economica da parte dell'operatore privato, il quale agisce nell'ambito di un rapporto contrattuale caratterizzato dall'equilibrio sinallagmatico delle prestazioni, dall'assunzione del rischio operativo e dalla ricerca di un legittimo ritorno economico dell'investimento. Il perseguimento dell'interesse generale è, pertanto, affidato alla cooperazione tra amministrazione e operatore economico mediante la condivisione dei rischi, delle responsabilità e dei risultati dell'operazione.

Le due figure condividono il comune fondamento costituzionale rappresentato da Cost. 118, 4, ma si differenziano profondamente quanto ai soggetti coinvolti, agli strumenti giuridici impiegati e alle finalità perseguite. Mentre l'amministrazione condivisa valorizza prevalentemente la partecipazione civica e il principio di solidarietà nella cura di interessi generali, il partenariato pubblico-privato realizza una forma di collaborazione istituzionalizzata tra amministrazione e mercato, nella quale l'iniziativa economica privata viene orientata al perseguimento di obiettivi pubblici attraverso un'adeguata

²⁷ Arena (1997); Arena (2006); Giglioni (2025).

²⁸ Corte Cost. 20 maggio 2020, n. 131.

allocazione dei rischi e il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del rapporto.

In questa prospettiva, il PPP non sostituisce il mercato all'amministrazione, né trasforma quest'ultima in un mero regolatore esterno, ma configura un modello di amministrazione collaborativa economicamente orientata, nel quale funzione pubblica e iniziativa imprenditoriale concorrono stabilmente alla realizzazione di un progetto comune e alla produzione di valore pubblico. Questa impostazione trova significative conferme anche nel diritto dell'Unione europea. Il Libro verde della Commissione europea sui partenariati pubblico-privati del 2004 individua, infatti, nella cooperazione stabile tra amministrazioni pubbliche e operatori economici il tratto distintivo dell'istituto, sottolineando come la realizzazione di infrastrutture e servizi di interesse generale richieda una equilibrata distribuzione di compiti, responsabilità e rischi. Il partenariato emerge così non soltanto come tecnica di affidamento o di finanziamento, ma come modello di governance fondato sulla partecipazione attiva del partner privato alla progettazione, al finanziamento, alla gestione e all'assunzione del rischio operativo.

La dimensione collaborativa del PPP risulta oggi ulteriormente rafforzata dal principio della fiducia introdotto da DLGS 36/2023, ²⁹, il quale valorizza la reciproca affidabilità tra amministrazione e operatori economici e mira a superare le logiche dell'amministrazione difensiva. Il rapporto partenariale, destinato normalmente a svilupparsi lungo un arco temporale esteso e caratterizzato dalla necessità di continui adattamenti all'evoluzione delle condizioni economiche e tecniche, presuppone, infatti, una cooperazione che non può essere assicurata dal solo rispetto formale delle clausole contrattuali, ma richiede un reciproco affidamento tra le parti.

La disciplina del PPP trova, infatti, il proprio fondamento immediato nelle disposizioni del Libro IV del Codice dei contratti pubblici e il proprio fondamento costituzionale in Cost. 118, 4.

La dimensione collaborativa del PPP ha indotto parte della dottrina a ricondurre l'istituto alle più recenti forme di amministrazione consensuale e paritaria, caratterizzate da una progressiva attenuazione della tradizionale supremazia dell'amministrazione nei confronti del contraente privato. In questa prospettiva il partenariato si distingue non tanto per il ricorso a specifiche figure contrattuali, quanto per la costruzione di una relazione stabile orientata alla produzione di valore pubblico attraverso la condivisione di risorse, responsabilità e rischi³⁰.

²⁹ Carloni (2024).

³⁰ Vavalli (2022) pp. 215 ss.; Valaguzza e Parisi (2020) pp. 1 ss.

Tale lettura trova conferma anche nelle più recenti elaborazioni istituzionali. È stato infatti osservato che il PPP non può essere ridotto ad un mero strumento procedurale per la realizzazione di opere o servizi pubblici, ma costituisce una modalità di azione amministrativa capace di valorizzare il contributo degli operatori economici all'interno di un quadro di regole pubbliche, rafforzando la capacità delle amministrazioni di programmare, realizzare e gestire interventi complessi.

Sussidiarietà orizzontale e fiducia finiscono così per convergere nella costruzione di un modello amministrativo fondato sulla cooperazione istituzionalizzata tra pubblico e privato. Il partenariato pubblico-privato rappresenta una delle manifestazioni più significative di tale modello, poiché consente di coniugare il perseguimento dell'interesse generale con la valorizzazione dell'iniziativa economica privata, secondo una logica di corresponsabilità e di condivisione degli obiettivi. In questo senso il PPP si configura come una delle espressioni più mature dell'amministrazione collaborativa delineata dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

5. L'allocazione del rischio e l'equilibrio economico-finanziario come fondamento del PPP

Se il principio del risultato rappresenta il fondamento funzionale del partenariato pubblico-privato e la sussidiarietà orizzontale ne costituisce il presupposto costituzionale, il vero elemento distintivo dell'istituto deve essere individuato nell'allocazione del rischio e nella conseguente costruzione di un equilibrio economico-finanziario sostenibile nel lungo periodo. È infatti su questi due elementi che si fonda la specificità del PPP rispetto all'appalto pubblico tradizionale e, più in generale, rispetto alle altre forme di cooperazione tra amministrazione e operatori economici.

La centralità del rischio costituisce un'acquisizione ormai consolidata tanto nel diritto europeo quanto nell'ordinamento nazionale. Già il Libro verde della Commissione europea del 2004 individuava nella ripartizione dei rischi tra partner pubblico e partner privato uno degli elementi essenziali del partenariato pubblico-privato, osservando che la funzione economica dell'istituto consiste proprio nell'attribuire ciascun rischio al soggetto maggiormente in grado di gestirlo e controllarlo. Tale impostazione è stata successivamente recepita dalla DIR UE 23/2014 sulle concessioni, la quale ha individuato nel trasferimento al concessionario di un rischio operativo effettivo il criterio distintivo tra concessione e appalto.

L'elaborazione europea ha progressivamente influenzato anche la dottrina

italiana. È stato osservato che il rischio non costituisce un elemento meramente accessorio dell'operazione partenariale, ma rappresenta il nucleo stesso della fattispecie. In particolare, è stato efficacemente evidenziato come il PPP non possa essere definito attraverso il solo criterio della provenienza delle risorse finanziarie, poiché ciò che realmente caratterizza il modello è la presenza di una alea economica che il partner privato assume in misura significativa e che collega la sua remunerazione all'effettivo successo dell'operazione³¹.

Questa impostazione trova oggi una consacrazione normativa in DLGS 36/2023, 174; 177. L'art. 174 individua tra le caratteristiche essenziali del partenariato l'allocazione del rischio operativo in capo all'operatore economico privato, mentre l'art. 177 precisa che il rischio operativo deve derivare da fattori estranei al controllo delle parti e deve incidere concretamente sulla possibilità per il partner privato di recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per la gestione dell'opera o del servizio. La disposizione riproduce sostanzialmente la definizione già contenuta in DIR UE 23/2014, 5, confermando la volontà del legislatore di mantenere una stretta continuità con il quadro europeo.

Il rischio operativo si articola tradizionalmente in tre componenti fondamentali. La prima è il rischio di costruzione, che riguarda eventi connessi alla progettazione e alla realizzazione dell'opera, quali ritardi, incrementi dei costi, difetti progettuali o sopravvenienze tecniche. La seconda è il rischio di disponibilità, che attiene alla capacità dell'infrastruttura o del servizio di mantenere gli standard qualitativi e quantitativi previsti contrattualmente. La terza è il rischio di domanda, relativo alla possibilità che il livello effettivo di utilizzo dell'opera o del servizio risulti inferiore alle previsioni poste alla base dell'investimento.

La corretta allocazione di tali rischi costituisce una delle principali condizioni di successo dell'operazione di partenariato. Le letterature economiche e giuridiche concordano, infatti, nel ritenere che ciascun rischio debba essere attribuito al soggetto che risulta maggiormente in grado di gestirlo al minor costo possibile. Tale principio, generalmente definito come "best risk bearer principle", costituisce uno dei cardini teorici del partenariato pubblico-privato e trova applicazione sia nella disciplina europea sia nelle linee guida elaborate da Eurostat, dalla Banca europea per gli investimenti e dall'European PPP Expertise Centre (EPEC)³².

³¹ Cartei (2018) pp. 599 ss.; Di Cristina (2016) pp. 482 ss.

³² Hart e Shleifer e Vishny (1997); European PPP Expertise Centre (EPEC) (2011); Eurostat (2019).

L'importanza dell'allocazione del rischio è ulteriormente confermata dalla crescente attenzione che il legislatore attribuisce alla cosiddetta matrice dei rischi. Il nuovo Codice richiede, infatti, che l'operazione partenariale sia accompagnata da una puntuale individuazione dei rischi rilevanti, della loro probabilità di verifica, delle conseguenze economiche derivanti dal loro verificarsi e delle modalità di gestione e mitigazione. La matrice dei rischi non costituisce pertanto un mero allegato tecnico, ma rappresenta uno strumento essenziale per la definizione dell'assetto economico e giuridico dell'operazione³³.

L'allocazione del rischio è strettamente collegata all'altro elemento fondamentale del PPP: l'equilibrio economico-finanziario. Se il rischio individua la distribuzione delle responsabilità tra le parti, l'equilibrio economico-finanziario rappresenta la condizione che consente all'operazione di rimanere sostenibile per tutta la sua durata. La nozione, già presente nel Codice del 2016, assume nel DLGS 36/2023 una funzione ancora più centrale e viene definita come la contemporanea presenza della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'investimento.

La convenienza economica consiste nella capacità dell'operazione di generare una redditività adeguata rispetto ai capitali investiti e ai rischi assunti dal partner privato. La sostenibilità finanziaria riguarda invece la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a far fronte agli obblighi finanziari assunti durante l'intera durata del rapporto. Entrambi i profili trovano espressione nel piano economico-finanziario (PEF), che costituisce il documento fondamentale dell'operazione partenariale e rappresenta il punto di incontro tra la dimensione economica e quella giuridica del contratto³⁴.

La centralità del PEF è stata significativamente rafforzata dal nuovo Codice. Il legislatore ha infatti recepito le indicazioni provenienti dalle decisioni Eurostat e dalla prassi europea, attribuendo particolare rilievo alla verifica preventiva della sostenibilità dell'operazione e al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario per tutta la durata del rapporto. Tale scelta riflette la consapevolezza che il successo del PPP non dipende esclusivamente dalla corretta allocazione iniziale dei rischi, ma anche dalla capacità delle parti di preservare nel tempo l'assetto economico che ha giustificato la conclusione del contratto.

Sotto questo profilo assume particolare rilievo il principio di conserva-

³³ Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica (DIPE) (2025c); Tozzo (2021).

³⁴ Eurostat (2004); Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica (DIPE) (2025c).

zione dell'equilibrio contrattuale. La disciplina del nuovo Codice mostra infatti una chiara preferenza per strumenti di riequilibrio e rinegoziazione rispetto alla risoluzione del rapporto. In presenza di eventi sopravvenuti che alterino significativamente l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, l'obiettivo prioritario non è l'estinzione del rapporto, bensì il suo adeguamento alle nuove condizioni economiche, nel rispetto dell'interesse pubblico e della sostenibilità dell'investimento. Tale impostazione riflette la natura necessariamente relazionale e di lungo periodo del PPP, nel quale il contratto non rappresenta un assetto statico di interessi, ma uno strumento destinato ad accompagnare l'evoluzione dell'intervento nel tempo³⁵.

L'intima connessione tra rischio operativo ed equilibrio economico-finanziario consente, in definitiva, di cogliere la specificità del partenariato pubblico-privato nel sistema del nuovo Codice. Diversamente dall'appalto, nel quale il corrispettivo è normalmente predeterminato e il rischio economico dell'iniziativa rimane prevalentemente in capo all'amministrazione, nel PPP il privato assume una quota significativa dell'alea dell'operazione e vede la propria remunerazione strettamente collegata alla capacità dell'intervento di produrre i risultati attesi. Proprio questa correlazione tra rischio, risultato e remunerazione costituisce il fondamento economico e giuridico del partenariato e ne giustifica la crescente centralità nell'ambito delle politiche pubbliche di investimento e sviluppo infrastrutturale.

6. La finanza di progetto nel sistema del nuovo Codice

Tra le diverse figure riconducibili al partenariato pubblico-privato, la finanza di progetto rappresenta quella che più di ogni altra esprime la logica collaborativa e l'orientamento al risultato che caratterizzano il nuovo Codice dei contratti pubblici. Attraverso tale istituto l'iniziativa privata non si limita a concorrere all'esecuzione di un programma previamente definito dall'amministrazione, ma partecipa alla stessa individuazione e costruzione dell'intervento da realizzare, assumendo un ruolo propulsivo nella progettazione, nel finanziamento e nella gestione dell'opera o del servizio. La finanza di progetto costituisce pertanto il punto di massima espansione della cooperazione tra amministrazione e mercato e rappresenta uno degli strumenti attraverso cui il legislatore intende favorire l'emersione di capacità progettuali e risorse finanziarie provenienti dal settore privato³⁶.

³⁵ Cerulli Irelli (2024); Vinti (2024).

³⁶ Chiti (2009); Fidone (2016) pp. 381 ss.

L'istituto trova le proprie radici nell'esperienza anglosassone del "project financing", sviluppatasi a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso nell'ambito delle grandi infrastrutture energetiche e dei trasporti. Sul piano economico, il "project financing" si caratterizza per il fatto che la sostenibilità dell'investimento non viene valutata principalmente sulla base della consistenza patrimoniale dei soggetti promotori, ma sulla capacità del progetto di generare flussi di cassa idonei a remunerare il capitale investito e a garantire il rimborso dei finanziamenti ottenuti. Il progetto diviene così il centro dell'operazione economica e il parametro fondamentale per la valutazione della sua fattibilità.

Questa impostazione è stata progressivamente recepita anche dall'ordinamento italiano. A partire dall'introduzione della finanza di progetto nella legge quadro sui lavori pubblici del 1994, il legislatore ha progressivamente ampliato il campo di applicazione dell'istituto, fino a riconoscergli un ruolo centrale nella disciplina del partenariato pubblico-privato. Tale evoluzione è stata accompagnata da un crescente interesse della dottrina, che ha individuato nella finanza di progetto uno degli strumenti più idonei a favorire l'integrazione tra interesse pubblico e iniziativa economica privata³⁷.

Nel nuovo Codice dei contratti pubblici la finanza di progetto è disciplinata principalmente dagli artt. 193 ss. e si inserisce all'interno della più ampia categoria delle operazioni di partenariato pubblico-privato. La scelta sistematica del legislatore appare particolarmente significativa. Diversamente dal passato, infatti, la finanza di progetto non è più concepita come una tecnica speciale di affidamento, ma come una delle principali modalità attraverso cui può essere costruita un'operazione partenariale caratterizzata da un'effettiva assunzione del rischio operativo da parte del soggetto privato e dalla sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento.

La principale innovazione del nuovo Codice consiste nella valorizzazione dell'iniziativa privata. Il legislatore mostra infatti una crescente fiducia nella capacità degli operatori economici di individuare esigenze collettive, elaborare soluzioni progettuali innovative e contribuire alla realizzazione di infrastrutture e servizi di interesse generale. Tale impostazione appare coerente con il principio di sussidiarietà orizzontale e con la logica di amministrazione collaborativa che permea l'intero impianto codicistico. In questa prospettiva, l'operatore economico non assume il ruolo di mero esecutore di una scelta amministrativa già compiuta, ma diviene protagonista della fase ideativa dell'intervento e partecipa della definizione dell'interesse pubblico concretamente perseguito.

³⁷ Mantini (2019); Cori e Paradisi (2015).

L'iniziativa privata si manifesta principalmente attraverso la presentazione di una proposta contenente il progetto, il piano economico-finanziario asseverato e gli altri elementi necessari a dimostrare la fattibilità dell'operazione. La proposta non vincola l'amministrazione, che conserva integralmente il potere di valutare la rispondenza dell'intervento agli obiettivi di interesse pubblico, ma costituisce il presupposto per l'avvio di un procedimento volto ad accertare la convenienza e la sostenibilità dell'operazione. Si realizza così una forma di dialogo tra amministrazione e mercato che consente di valorizzare il patrimonio informativo e progettuale degli operatori economici senza compromettere il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza.

Particolarmente significativa è la posizione attribuita dal legislatore al promotore. La figura del promotore costituisce uno degli elementi più originali della finanza di progetto e riflette l'esigenza di incentivare gli operatori economici a sostenere i costi e i rischi connessi all'elaborazione di proposte progettuali innovative. L'attività del promotore comporta infatti investimenti rilevanti in termini di studi preliminari, analisi economico-finanziarie, progettazione e valutazione della fattibilità dell'intervento. Senza adeguati meccanismi di tutela, tali costi rischierebbero di scoraggiare l'iniziativa privata e di ridurre significativamente l'efficacia dell'istituto.

È in questa prospettiva che doveva essere letta la disciplina della prelazione. La previsione di un diritto di prelazione in favore del promotore rappresenta tradizionalmente uno degli aspetti più discussi della finanza di progetto, poiché pone il problema del bilanciamento tra l'esigenza di incentivare l'iniziativa privata e quella di garantire il massimo confronto concorrenziale. La giurisprudenza e la dottrina hanno a lungo dibattuto sulla compatibilità di tale istituto con i principi europei di concorrenza e parità di trattamento. L'orientamento prevalente fino a poco tempo fa riteneva che la prelazione trovasse una giustificazione nella necessità di evitare fenomeni di appropriazione opportunistica delle idee progettuali elaborate dal promotore e di assicurare una adeguata remunerazione dell'attività di progettazione e sviluppo svolta nella fase preliminare.

Anche il nuovo Codice si era in un primo momento mosso in questa direzione. Pur confermando la centralità della procedura competitiva per la selezione del contraente, il legislatore mantiene strumenti idonei a valorizzare il contributo del promotore, riconoscendo che l'efficacia della finanza di progetto dipende in larga misura dalla capacità di attrarre proposte innovative provenienti dal mercato. In questo modo si realizzava un equilibrio tra concorrenza e incentivazione dell'iniziativa economica privata, coerente con la logica generale del partenariato pubblico-privato.

Tuttavia, questa soluzione è stata smentita da un recente intervento della Corte di giustizia dell'Unione Europea del 5 febbraio 2026³⁸.

La sentenza della Corte incide profondamente sulla fisionomia della finanza di progetto ad iniziativa privata, poiché priva di copertura eurounitaria l'elemento che, nell'esperienza italiana, aveva maggiormente caratterizzato la posizione del promotore: il diritto di prelazione. La Corte non contesta la legittimità della finanza di progetto come modello di partenariato pubblico-privato, né nega che l'iniziativa privata possa essere valorizzata in funzione della sussidiarietà orizzontale e dell'efficienza amministrativa; essa esclude, tuttavia, che tale valorizzazione possa tradursi in un vantaggio competitivo tale da consentire al promotore di modificare *ex post* la propria offerta e di conseguire l'aggiudicazione pur non avendo presentato la migliore proposta in gara. Ne deriva che la finanza di progetto resta pienamente ammissibile come strumento di emersione di progettualità privata, ma deve essere ricondotta entro una struttura procedurale nella quale l'incentivo al promotore sia assicurato mediante strumenti compensativi o premiali compatibili con la parità di trattamento, e non attraverso un meccanismo sostitutivo dell'esito competitivo della gara.

La Corte respinge anche l'argomento fondato sulla flessibilità delle concessioni. È vero che la DIR UE 23/2014 riconosce alle amministrazioni un'ampia libertà nell'organizzazione della procedura, ma tale flessibilità resta subordinata ai principi di trasparenza e parità di trattamento; non può quindi giustificare un meccanismo che altera la graduatoria finale.

La conseguenza sistematica è rilevante: la prelazione non può più essere considerata il baricentro della finanza di progetto. Il nuovo equilibrio dovrà probabilmente spostarsi su altri strumenti: rimborso effettivo dei costi progettuali, premialità proporzionate, riconoscimento della qualità tecnica della proposta, dialogo procedimentale trasparente, ma senza diritto del promotore di "pareggiare" l'offerta migliore dopo la gara³⁹.

Per gli altri profili dell'istituto, la disciplina della finanza di progetto conferma la stretta connessione tra partenariato, rischio operativo ed equilibrio economico-finanziario. La sostenibilità dell'operazione viene verificata attraverso il piano economico-finanziario, che costituisce il principale strumento di valutazione della fattibilità del progetto e della capacità dello stesso di generare flussi di cassa sufficienti a remunerare il capitale investito. L'approvazione del progetto e il successivo affidamento risultano quindi strettamente subordinati alla dimostrazione della sostenibilità economica dell'intervento e alla corretta allocazione dei rischi tra amministrazione e partner privato.

³⁸ CGUE, 2^a Sezione, 5 febbraio 2026, C-810/24, Urban Vision SpA.

³⁹ Gorgoni (2026).

In definitiva, la finanza di progetto rappresenta nel sistema del nuovo Codice la manifestazione più avanzata della logica partenariale, anche se il recente intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea inevitabilmente ne limita l'attrattività per il privato. Resta che attraverso di essa la legge valorizza la capacità del mercato di contribuire non soltanto all'esecuzione di opere e servizi pubblici, ma anche alla loro ideazione, progettazione e finanziamento. Si conferma quindi che il "project financing" non costituisce dunque una mera tecnica finanziaria, bensì uno strumento di amministrazione collaborativa che consente di integrare interesse pubblico, capacità imprenditoriale e sostenibilità economica all'interno di un'unica operazione orientata al conseguimento di risultati durevoli e misurabili.

7. Considerazioni conclusive. Il PPP come paradigma della nuova amministrazione economica

L'analisi sin qui svolta consente, infine, di collocare il partenariato pubblico-privato all'interno di una più ampia evoluzione delle forme di esercizio della funzione amministrativa. Nella tradizione del diritto amministrativo, l'azione pubblica si è storicamente sviluppata secondo il paradigma dell'amministrazione autoritativa, nella quale il perseguimento dell'interesse generale avviene attraverso l'esercizio unilaterale del potere e l'adozione di provvedimenti espressione della supremazia speciale della pubblica amministrazione. A tale modello si è progressivamente affiancata l'amministrazione consensuale, caratterizzata dall'utilizzo di strumenti negoziali e di accordi amministrativi, nei quali il consenso del privato diviene elemento del procedimento senza tuttavia alterare la centralità dell'amministrazione nella definizione dell'interesse pubblico.

Il partenariato pubblico-privato si colloca oltre entrambi questi modelli. Esso non si esaurisce nell'esercizio del potere autoritativo, né può essere ricondotto alle sole tecniche consensuali dell'azione amministrativa, poiché presuppone un rapporto stabile nel quale amministrazione e operatore economico cooperano, ciascuno secondo il proprio ruolo, alla realizzazione di un progetto di interesse generale. L'interesse pubblico non è più perseguito esclusivamente attraverso l'imposizione di obblighi o mediante il consenso negoziale, ma attraverso un'organizzazione condivisa dell'intervento, nella quale la progettazione, il finanziamento, la gestione e l'assunzione del rischio costituiscono oggetto di una responsabilità reciprocamente integrata.

Sotto questo profilo il partenariato pubblico-privato rappresenta il para-

digma di una amministrazione collaborativa nel diritto pubblico dell'economia. Diversamente dall'amministrazione condivisa, che opera prevalentemente nell'ambito delle relazioni con gli enti del Terzo settore e si caratterizza per l'assenza di rapporti sinallagmatici, il PPP realizza la collaborazione tra amministrazione e mercato mediante un rapporto contrattuale nel quale la remunerazione dell'investimento, l'allocazione del rischio operativo e il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario costituiscono elementi essenziali dell'operazione. Le due figure condividono il comune fondamento costituzionale di Cost. 118, 4, ma rappresentano differenti modalità di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale: l'una orientata alla collaborazione civica e solidaristica, l'altra alla cooperazione economica istituzionalizzata per la realizzazione di investimenti, infrastrutture e servizi di interesse generale.

Il PPP, soprattutto a seguito del DLGS 36/2023, eccede la mera tecnica di finanziamento delle opere pubbliche. In questa prospettiva il PPP cessa di essere una semplice categoria del diritto dei contratti pubblici per assumere il valore di una vera e propria modalità di intervento pubblico nell'economia. L'amministrazione non arretra rispetto al mercato, né delega ad esso il perseguimento dell'interesse generale; al contrario, ridefinisce il proprio ruolo, assumendo funzioni di programmazione, regolazione, selezione, controllo e governo dell'operazione economica, mentre l'operatore privato, senza rinunciare al profitto, apporta capacità progettuale, risorse finanziarie, competenze organizzative e assume una quota significativa del rischio operativo. La produzione di valore pubblico diviene così il risultato di una collaborazione istituzionalizzata nella quale ciascun soggetto contribuisce, secondo le proprie competenze e responsabilità, al conseguimento di un obiettivo comune.

L'evoluzione della disciplina conferma anzitutto il progressivo superamento di una concezione del partenariato pubblico-privato come figura eccezionale o derogatoria rispetto al modello ordinario dell'appalto. Per lungo tempo il PPP è stato guardato con una certa diffidenza, sia per la complessità delle operazioni sia per il timore che il coinvolgimento del capitale privato potesse determinare una attenuazione delle garanzie pubblicistiche tradizionalmente poste a presidio dell'interesse generale. Non è casuale che una parte della dottrina abbia letto lo sviluppo del partenariato come una manifestazione della più ampia tendenza alla privatizzazione dell'azione amministrativa o come una conseguenza dei vincoli finanziari imposti ai bilanci pubblici⁴⁰.

La disciplina vigente sembra, invece, muoversi in una direzione diversa.

⁴⁰ Sandulli (2005) pp. 167 ss.; Fidone (2016) pp. 381 ss.

Il PPP non viene più presentato come uno strumento eccezionale cui ricorrere in situazioni di scarsità di risorse pubbliche, ma come una modalità ordinaria di realizzazione di investimenti e servizi caratterizzata dalla cooperazione tra amministrazione e operatori economici. La stessa collocazione sistematica del Libro IV del Codice evidenzia la volontà del legislatore di attribuire al partenariato una funzione strutturale all'interno del sistema dei contratti pubblici, valorizzandone il contributo alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico, innovazione e sostenibilità perseguiti dalle politiche pubbliche⁴¹.

Sotto questo profilo il partenariato pubblico-privato appare strettamente connesso alla trasformazione dello Stato contemporaneo e all'emersione di nuove forme di amministrazione economica. La complessità dei processi autorizzatori per la realizzazione delle infrastrutture, l'evoluzione tecnologica, la crescente specializzazione delle competenze richieste per la progettazione e la gestione dei servizi pubblici, nonché l'esigenza di realizzare investimenti sempre più rilevanti in tempi compatibili con le esigenze dello sviluppo economico, rendono, infatti, sempre meno sostenibile un modello nel quale l'amministrazione pretenda di concentrare in sé tutte le funzioni di progettazione, finanziamento e gestione. In tale contesto, il PPP rappresenta una risposta istituzionale alla crescente interdipendenza tra settore pubblico e settore privato nella produzione di beni e servizi di interesse collettivo⁴².

Le pagine precedenti hanno mostrato come il nuovo Codice costruisca il partenariato attorno a quattro elementi fondamentali: il risultato, la collaborazione e la fiducia e il rischio. Il principio del risultato impone che l'azione amministrativa sia valutata in funzione della capacità di produrre benefici concreti e misurabili per la collettività; la sussidiarietà orizzontale e il principio della fiducia valorizzano il contributo dell'iniziativa privata al perseguimento dell'interesse generale; l'allocazione del rischio operativo e l'equilibrio economico-finanziario costituiscono i meccanismi attraverso cui vengono coordinati gli interessi delle parti e garantita la sostenibilità finanziaria dell'operazione. È proprio la convergenza di tali elementi a conferire al PPP una rilevanza sistematica che va ben oltre la dimensione strettamente contrattuale.

In questa prospettiva il partenariato pubblico-privato può essere interpretato anche come una delle manifestazioni più compiute della transizione dall'amministrazione di procedimento all'amministrazione di risultato. Mentre il modello amministrativo tradizionale tendeva a concentrare l'attenzione

⁴¹ Cartei (2024) pp. 151 ss.

⁴² Chiti (2010) pp. 69 ss.

sulla correttezza formale dell'azione pubblica e sul rispetto delle sequenze procedurali, il PPP impone all'amministrazione di confrontarsi con la concreta capacità dell'intervento di produrre valore pubblico nel lungo periodo. La realizzazione dell'opera, la qualità misurabile della gestione, la sostenibilità economico-finanziaria, il livello del servizio offerto agli utenti e la capacità dell'infrastruttura di soddisfare bisogni collettivi diventano così parametri centrali per la valutazione dell'azione amministrativa.

Tale trasformazione risulta particolarmente evidente nella disciplina della finanza di progetto. L'apertura all'iniziativa privata, il riconoscimento del ruolo del promotore, la valorizzazione della capacità progettuale degli operatori economici e la centralità del piano economico-finanziario testimoniano la volontà del legislatore di costruire un modello amministrativo capace di apprendere dal mercato e di utilizzare le competenze imprenditoriali come risorsa per la realizzazione dell'interesse pubblico. Non si tratta di una rinuncia alle prerogative pubbliche, ma della ricerca di forme più efficaci di perseguimento degli obiettivi istituzionali attraverso strumenti collaborativi e relazionali.

Sarebbe tuttavia errato ritenere che il successo del partenariato pubblico-privato dipenda esclusivamente dall'esistenza di una disciplina normativa favorevole. L'esperienza italiana e comparata mostra come la riuscita delle operazioni partenariali sia strettamente legata alla qualità della programmazione pubblica, alla capacità delle amministrazioni di valutare correttamente la convenienza delle operazioni, alla competenza tecnica nella costruzione delle matrici dei rischi e alla disponibilità di adeguati sistemi di monitoraggio e controllo. Numerosi insuccessi registrati nella prassi non derivano infatti da limiti intrinseci dell'istituto, ma da errori nella progettazione dell'operazione, da una non corretta allocazione dei rischi o da valutazioni eccessivamente ottimistiche della domanda e della sostenibilità economica degli investimenti⁴³.

Proprio per tale ragione il nuovo Codice attribuisce particolare rilievo alla fase di programmazione, alle analisi preliminari di fattibilità, alla valutazione della convenienza del ricorso al partenariato e al monitoraggio dell'equilibrio economico-finanziario durante l'intera durata del rapporto. La crescente attenzione dedicata a questi aspetti conferma che il PPP non è semplicemente una tecnica di finanziamento, ma una modalità complessa di governo degli

⁴³ Ancora si vedano: European PPP Expertise Centre (EPEC) (2011); European Court of Auditors (2018); Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE), (2025b); Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica (DIPE) (2025c).

investimenti pubblici che richiede elevate capacità amministrative e una forte integrazione tra competenze giuridiche, economiche, finanziarie e tecniche.

In conclusione, il partenariato pubblico-privato emerge nel sistema del DLGS 36/2023 come uno degli strumenti più significativi della nuova amministrazione economica. Esso consente di superare la tradizionale contrapposizione tra pubblico e privato, sostituendola con una logica di cooperazione istituzionalizzata orientata alla produzione di valore pubblico. La sua centralità non deriva tanto dalla capacità di mobilitare risorse finanziarie private, quanto dalla possibilità di integrare interessi, competenze, organizzazione e assunzione di rischio all'interno di un progetto comune finalizzato alla realizzazione di obiettivi di interesse generale.

In questa prospettiva il PPP non costituisce soltanto una categoria dei contratti pubblici, ma rappresenta una delle espressioni più mature dell'evoluzione dell'amministrazione contemporanea: un'amministrazione che non rinuncia alla cura dell'interesse pubblico, ma che riconosce nella collaborazione con il mercato e nella responsabilizzazione degli operatori economici uno strumento essenziale per affrontare le sfide dello sviluppo economico, della sostenibilità e dell'innovazione.

Riferimenti bibliografici

- Arena G. (1997). *Introduzione all'amministrazione condivisa*. In: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 30(117-118): 29-65.
- Arena G. (2005). *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 Cost.* In: Aa.Vv. *Studi in onore di Giorgio Berti*. Napoli.
- Arena G. (2006). *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*. Roma-Bari.
- Baldi M., Fasano S., Saraceni R. e Sarmati D. (2026). *Il partenariato pubblico privato e servizi pubblici*. Milano.
- Briganti G. (2025a). *Il partenariato pubblico-privato e la finanza di progetto. Innovazione e regolazione nel mercato dei contratti pubblici*. Milano.
- Briganti G. (2025b). *Il partenariato pubblico-privato nell'ambito del diritto dell'economia: il sistema delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici ed il ruolo dei principi*. In: *Il diritto dell'economia*, 71(1): 311-339.
- Carloni E. (2024). *Verso il paradigma fiduciario? Il principio della fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici e le sue implicazioni*. In: *Dir. Pubbl.*, 30(1): 131-162. DOI: 10.1438/113596.
- Cartei G.F. (2018). *Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato*. In: *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2(2): 599-633.
- Cartei G.F. (2024). *La disciplina del partenariato pubblico-privato e il contratto di concessione*. In: Manganaro F., Paolantonio N. e Tigano F., a cura di, *La riforma dei contratti pubblici (d. lgs. 36/2023)*, Messina.

- Cartei G.F. e Ricchi M., a cura di. (2015). *Finanza di progetto e partenariato pubblico-privato*. Napoli.
- Cassese S. (2012). *La nuova costituzione economica*. Roma-Bari.
- Cerulli Irelli V. (2004). voce “Sussidiarietà (dir. amm.)”. In: *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 12.
- Cerulli Irelli V. (2012). *Amministrazione pubblica e diritto privato*. Torino.
- Cerulli Irelli V. (2024). *Il principio della conservazione dell’equilibrio contrattuale negli appalti pubblici*. In: *Contratto e impresa*, 3: 586-611.
- Chiti M.P. (2007). voce *Partenariato pubblico-privato*. In: *Il Diritto Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, 10: 690-695.
- Chiti M.P. (2009). *Il partenariato pubblico-privato: concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni*. Napoli.
- Chiti M.P. (2010). *Il partenariato pubblico-privato tra diritto nazionale e diritto dell’Unione europea*. In: *Roma e America. Diritto Romano Comune*, 29: 69-77.
- Chiti M.P. (2015). *Il Partenariato Pubblico privato e la nuova direttiva concessioni*. In: Cartei G.F. e Ricchi M., a cura di, *Finanza di Progetto e PPP: temi europei, istituti nazionali e operatività*. Napoli.
- Commissione europea. (2004). *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004) 327 def. Bruxelles. 30 aprile 2004.
- Cori C. e Paradisi I. (2015). *Partenariato pubblico privato e project financing: il contesto di riferimento*. In: *Appalti e Contratti*, 4: 8-49.
- Di Cristina F. (2016). *Il partenariato pubblico-privato quale «archetipo generale»*. In: *Giornale di diritto amministrativo*, 4: 482-488.
- Di Giovanni A. (2012). *Il contratto di partenariato pubblico-privato tra sussidiarietà e solidarietà*. Torino.
- Donati D. (2013). *Il paradigma sussidiario: interpretazioni, estensione, garanzie*. Bologna.
- Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) (2025a). *Orizzonte PPP*, 3.
- Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) (2025b). *Relazione sull’attività svolta nel 2024 in materia di partenariato pubblico-privato*.
- Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica (DIPE) (2025c). *Partenariato pubblico-privato (PPP): 100 domande/risposte. Una guida per le amministrazioni*.
- European Investment Bank (2026). *EPEC Guide to Public-Private Partnerships*. DOI: 10.2867/7417985.
- European PPP Expertise Centre (EPEC) (2011). *The Guide to Guidance*.
- European Court of Auditors (2018). *Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits, Special Report*, 9.
- Eurostat (2004). *Treatment of Public-Private Partnerships*, Decisione 11 febbraio 2004.
- Eurostat (2019). *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010*.

- Fidone G. (2016). *Il partenariato pubblico privato: una fuga in avanti del legislatore nazionale rispetto al diritto europeo*. In: *Il diritto dell'economia*, 29(3): 381-409.
- Fidone G. (2025). *Il risultato dei contratti pubblici complessi*. Torino.
- Giglioni F., a cura di (2024). *Rapporto Labsus 2023*.
- Giglioni F. (2025). *Il diritto dell'amministrazione condivisa*. Milano.
- Giovannini A. (2023). *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*. In: *giustizia-amministrativa.it*.
- Gorgoni A. (2026). *Il PPP: prospettive di sviluppo dopo il correttivo*. In: *Ambiente-diritto*, 1. Testo disponibile al sito: <https://www.ambientediritto.it/dottrina/il-ppp-prospettive-di-sviluppo-dopo-il-correttivo/>.
- Guarnieri E. (2023). *Il principio del risultato nei contratti pubblici*. In: *Diritto amministrativo*, 4: 829-862.
- Hart O., Shleifer A. e Vishny R.W. (1997). *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*. In: *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1127-1161. DOI: 10.1162/003355300555448.
- Lemma V. (2011). *La riforma della finanza di progetto*. Torino.
- Lucattini S. e Tranquilli M. (2025). *L'equilibrio del PEF tra significatività del contributo privato e limite al contributo pubblico*. In: *Orizzonte PPP*, 2: 16-20.
- Mantini P. (2019). *Il partenariato pubblico privato verso il contratto standard*. In: *giustizia-amministrativa.it*.
- Manzetti V. (2024). *Il partenariato pubblico privato quale operazione economico-finanziaria off balance tra l'essere e il dover esser nella stagione del PNRR*. In: *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1.
- Marzaro P. (2024). *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici: la funzione nomopoietica del Consiglio di Stato per un nuovo paradigma di amministrazione*. In: *Il diritto dell'economia*, 70(3): 441-460.
- Montedoro G. (2023). *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo Codice dei contratti pubblici*. In: *giustizia-amministrativa.it*.
- Morbidelli G., a cura di (2024). *I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici*. Firenze.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018). *Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges*.
- Pellizzari S. (2011). *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*. In: *Le Istituzioni del federalismo*, 3: 593-621.
- Quadri E. (2024). *Il principio della fiducia alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici e delle prime applicazioni della giurisprudenza*. In: *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 4. DOI: 10.32049/RTSA.2024.4.03.
- Sandulli M.A. (2005). *Il partenariato pubblico-privato e il diritto europeo degli appalti e delle concessioni*. In: *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1: 167-212.
- Sandulli M.A. (2012). *Il partenariato pubblico privato istituzionalizzato nell'evoluzione normativa*. In: *federalismi.it*, 3.
- Siclari D. (2022). *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*. In:

- Dialoghi di Diritto dell'Economia*. Testo disponibile al sito: <https://www.diritto-bancario.it/art/il-ruolo-del-partenariato-pubblico-privato-alla-luce-del-pnrr/> .
- Spasiano M.R. (2023). *Principi e discrezionalità nel nuovo codice dei contratti pubblici*. In: *federalismi.it*, 24: 222-239.
- Tozzo E. (2021). *La valutazione della convenienza del ricorso ai rapporti di PPP e la corretta allocazione dei rischi*. In: *Rivista trimestrale degli appalti*, 1: 449-467.
- Travi A. (2013). *Il partenariato pubblico-privato: i confini incerti di una categoria*. In: Cafagno M. e Botto A. e Fidone G. e Bottino G., *Negoziazioni pubbliche*. Milano.
- Valaguzza S. e Parisi E. (2020). *Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico-privato*. In: *Munus*, 1: 1-27.
- Vavalli J. (2022). *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*. In: *Diritto amministrativo*, 1: 215-247.
- Vinti S. (2024). *Art. 9. Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*. In: Botto A. e Castrovinci Zenna S., a cura di, *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*. Torino.
- World Bank (2017). *PPP Reference Guide*.