



Finanziamenti pubblico-privati: una leva per lo sviluppo sostenibile

di **ROBERTA MEOLI**

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE. – 2. PNRR: ANALISI DELLO STATO ATTUALE, SFIDE E SOLUZIONI PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA. – 3. IL PPP COME SCHEMA CONTRATTUALE DI UNA COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATA. – 4. CONCLUSIONI.

Abstract

The National Recovery and Resilience Plan represents a significant opportunity for the economic revival of Italy, focusing on strategic investments in the economic and social sectors, with a strong emphasis on promoting sustainability. However, its implementation has faced obstacles linked to external factors such as rising costs and the shortage of raw materials, as well as the need for constant updating of public administration competencies on innovative issues. In this context, an economic and financial management plan is crucial to ensure the effective distribution of funds and their repayment, as well as the involvement of highly specialized professionals to select and monitor the most deserving projects, while respecting the established deadlines. The Public-Private Partnership (PPP) emerges as a key tool to overcome the financial limitations of the public sector, ensuring efficiency and quality in the realization of PNRR projects. Thanks to the contribution of private technical expertise and resources, which complement the public ones, the PPP facilitates the attraction of additional investments, improves risk management, and ensures the respect of timelines, thus favoring the achievement of the Plan's objectives. Although it presents some challenges, the public-private collaboration model serves as a lever for the country's economic and sustainable development, while simultaneously offering the banking sector a strategic role in the national economic transformation outlined by the NRRP.

1. Introduzione. La transizione ecologica rappresenta un obiettivo da intraprendere in una prospettiva sistemica, ossia un obiettivo al quale sia le istituzioni pubbliche che le entità private devono aspirare in questo periodo, al fine di affrontare non solo i significativi effetti del cambiamento climatico che stiamo sperimentando, ma anche per preservare l'ecosistema in una prospettiva intergenerazionale. Se è evidente che sia l'attore pubblico che il privato devono tendere a questo obiettivo, la necessità di farlo in sinergia è ciò che rimane ancora poco attuato. In questo contesto, diventa essenziale esaminare il ruolo delle banche e degli istituti finanziari nel perseguimento sinergico degli obiettivi di sostenibilità. Partendo proprio da questi obiettivi, innumerevoli sono stati gli

interventi pubblicitari e ingenti le risorse finanziarie stanziare per promuovere il processo di transizione ecologica e favorire uno sviluppo sostenibile. Capofila di tali interventi è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito “PNRR”), una grande opportunità che ha messo a disposizione un quantitativo di risorse economiche senza precedenti ma che richiede una gestione efficiente. Va evidenziato che parte di questi finanziamenti sono costituiti da prestiti che, come noto, creano debito pubblico e, pertanto, richiedono alle imprese private destinatarie dei finanziamenti una attenta pianificazione finalizzata alla restituzione del prestito e al raggiungimento di obiettivi finanziari, sociali e di sostenibilità. L’obiettivo principale del Piano è quello di promuovere una profonda trasformazione dell’economia italiana attraverso investimenti nei principali settori economico-sociali e nel rispetto della sostenibilità che rappresenta uno dei pilastri fondamentali del Piano stesso. Difatti, la transizione ecologica è l’asse portante di tale sviluppo e si riflette in varie missioni e componenti del Piano. In particolare, la missione n. 2 è dedicata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica con un finanziamento di 59,47 miliardi di euro da spendere entro agosto 2026.

Il Piano rappresenta senza dubbio un’opportunità significativa per rilanciare l’economia italiana nell’era post-pandemica. Tuttavia, è fondamentale riconoscere che vi sono delle sfide e delle criticità associate a tale processo. In primo luogo, è necessario organizzare le erogazioni dei fondi attraverso una gestione economica e finanziaria che garantisca il rimborso. È altrettanto importante disporre di professionisti altamente specializzati in grado di indirizzare i fondi verso i progetti più meritevoli e di seguirli fino alla realizzazione, sempre nel rispetto delle scadenze stabilite per il rimborso. Date queste premesse, emerge chiaramente l’utilità di un intervento esterno in grado di supportare le Pubbliche Amministrazioni nella realizzazione della transizione ecologica, assicurando che sia condotta nel modo più efficiente e in maniera conforme agli obiettivi stabiliti. Ed è in questo scenario che si inseriscono le banche e gli istituti finanziari privati che, mettendo a disposizione capitale e professionalità di elevata competenza nella gestione economica, sono in grado di svolgere un ruolo

determinante per il raggiungimento degli obiettivi imposti nei tempi prefissati dal PNRR.

Prima di confrontarci con tali prospettive di collaborazione pubblico – privata, è fondamentale delineare il contesto in cui queste vengono ad inserirsi. A tal fine, è necessario definire lo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza riguardante la transizione ecologica. Su queste premesse, si procederà ad analizzare le criticità emerse e, in un’ottica di risoluzione, si cercherà di comprendere come le banche possono inserirsi in questo contesto per poter supportare la realizzazione degli obiettivi posti con il PNRR. Pertanto, partendo dai servizi bancari già disponibili e supplementari rispetto ai fondi pubblici, si cercherà di delineare una diversa e più organica forma di collaborazione tra pubbliche amministrazioni da un lato e banche e istituti finanziari dall’altro, concretizzabile nello schema del Partenariato Pubblico Privato (“PPP”). In questo modello, l’attore pubblico si occupa del controllo, della pianificazione e dell’indirizzo, mentre l’attore privato contribuisce mettendo a disposizione l’esperienza di gestione economico-finanziaria oltretutto delle forme di finanziamento complementare volte a coprire la restante parte delle spese che l’impresa aggiudicatrice il finanziamento dovrà, altrimenti, sopportare. Dunque, partendo dalla relativa cornice normativa si evidenzieranno i vantaggi e le relative criticità il tutto in un’ottica di contenimento di interessi e allocazione dei rischi. Se è infatti chiaro che la transizione ecologica sia un obiettivo da perseguire tanto per il settore pubblico quanto per il privato, assai meno evidente è comprendere che è necessaria una forma di sinergia nel perseguimento di tale obiettivo. Questo elaborato si propone di presentare il Partenariato Pubblico-Privato come un valido strumento giuridico per promuovere una collaborazione che favorisca lo sviluppo sostenibile, diventando così un catalizzatore per la ripresa economica.

2. PNRR: Analisi dello stato attuale, sfide e soluzioni per la transizione ecologica. L’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha richiesto un notevole rafforzamento delle capacità amministrative e una valorizzazione delle organizzazioni tecniche da parte del Governo, richiedendo

anche la nomina di un Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR. A tal fine, è stata predisposta una rete di strutture di missione, una per ciascun Ministero e tendenzialmente una per ciascun Dipartimento della Presidenza del Consiglio. Questo è stato fatto perché il Governo e le Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali, ricoprono un ruolo fondamentale nell'attuazione del PNRR. In particolare, spetta alle amministrazioni, regionali e locali, l'impegno dell'attuazione di tali interventi, mentre ai Ministeri compete la gestione del Piano e la titolarità degli interventi. Il Governo, a sua volta, ha la responsabilità di interagire con la Commissione Europea che è attivamente coinvolta nell'interpretazione del Piano e nella definizione nel dettaglio delle politiche di attuazione, oltreché di valutazione della gestione e della rendicontazione sull'uso delle risorse. La Commissione Europea si interfaccia principalmente con il Servizio centrale PNRR, che funge da punto di contatto nazionale per l'attuazione, la rendicontazione e il controllo del Piano. Un ruolo altrettanto importante lo svolge la Cabina di regia del PNRR,¹ che assume la responsabilità delle funzioni di indirizzo, supervisione e supporto nell'attuazione del Piano e che viene supportata da varie strutture di missione, tra cui il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale². La Cabina di regia del PNRR si occupa anche di elaborare indirizzi e linee guida per la realizzazione del Piano, esaminare profili di criticità, effettuare ricognizioni periodiche sullo stato di realizzazione degli interventi e rendicontare alle Camere.

¹ La Cabina di Regia del PNRR è l'organo dotato di poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Piano. Essa è posta al centro della rete dei soggetti istituzionali che svolgono funzioni di indirizzo, verifica o ausilio dell'attuazione del Piano: il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (di cui all'art. 3, D.L. 31 maggio 2021, n. 77); la Segreteria tecnica (art. 4); l'Unità per la qualità della regolazione (art. 5); il Servizio centrale per il Piano (art. 6); i Comitati interministeriali per la transizione digitale e la transizione ecologica; l'Ufficio per il programma di governo operante presso la Presidenza del Consiglio.

² Il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile. Il Tavolo permanente svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. Il Tavolo permanente può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia di cui all'articolo 2 e al Servizio centrale per il PNRR di cui all'articolo 6 ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Al giorno d'oggi, grazie a questo lavoro di ricognizione puntuale e dettagliata dello stato di attuazione del Piano, è possibile constatare che l'Italia ha già ricevuto 102,4 miliardi, considerando anche il prefinanziamento relativo al capitolo *REPowerEU*. Questo risultato è il frutto del conseguimento di numerosi obiettivi e traguardi concordati, considerando che la Commissione europea autorizza l'erogazione dei fondi solo al raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi prefissati a cadenza semestrale. Nello specifico, i finanziamenti europei ottenuti fino ad ora sono stati diretti verso una molteplicità di finalità, con particolare evidenza in tema di sostenibilità. Tra le principali realizzazioni si possono annoverare progetti finalizzati al potenziamento della capacità della rete di distribuzione di gestire l'energia prodotta da fonti rinnovabili e a favorire l'elettrificazione dei consumi energetici; progetti volti al miglioramento della resilienza della rete del sistema elettrico; progetti legati alla produzione di energia rinnovabile con l'utilizzo di tetti di edifici ad uso produttivo; progetti legati allo sviluppo sostenibile delle comunità locali nelle zone rurali e di montagna (definite come "*green communities*") e progetti legati all'efficientamento energetico e alla promozione dell'uso di energie rinnovabili nei porti oltreché progetti per la creazione di parchi agricoli.³ In particolare, nell'ambito delle iniziative orientate alla sostenibilità, sono stati contemplati progetti finalizzati all'installazione di stazioni di ricarica per veicoli elettrici, inoltre, sono stati destinati investimenti per la sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale e nelle linee ferroviarie non elettrificate, oltreché per progetti volti a promuovere l'uso di idrogeno come fonte di energia rinnovabile nei settori dove è più difficile abbattere le emissioni di gas serra.⁴ In continuità con questi successi, se ne prospettano altri in relazione

³ Per una descrizione più dettagliata si rimanda alla Terza Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Sezione I – p. 46 e alla Quarta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Sezione I – p. 58.

⁴ Entro il primo semestre 2026 è previsto un intervento di riforma per la definizione di un nuovo quadro giuridico per la promozione dell'idrogeno come fonte di energia rinnovabile. In particolare, si prevedono regolamenti tecnici di sicurezza per la produzione, il trasporto, lo stoccaggio e l'utilizzo di idrogeno; procedure di autorizzazione accelerata con sportello unico per costruire e gestire impianti di elettrolisi; regolamentazione della partecipazione degli impianti di produzione di idrogeno ai servizi di rete, incaricando ARERA di emanare specifiche misure di regolamentazione; un sistema di garanzie di origine per l'idrogeno rinnovabile; procedure e criteri

agli obiettivi posti per il primo semestre 2024 legati all'erogazione della sesta rata del PNRR.

Tuttavia, nell'attuazione di tali obiettivi si sono presentate diverse sfide, alcune delle quali di natura oggettiva, come l'aumento dei costi e la carenza di materiali riconducibile all'evolversi della situazione mondiale – l'emergenza sanitaria e il conflitto russo-ucraino unitamente ad altri eventi esogeni – che hanno influito sulla realizzazione dei progetti. Questi fattori hanno innescato una notevole dinamica inflazionistica e un conseguente incremento dei costi delle materie prime e dell'energia rendendo difficile l'approvvigionamento di materiali e beni intermedi. Dà prova di ciò il fatto che le amministrazioni coinvolte hanno raggiunto dei livelli di spesa inferiori rispetto alle previsioni iniziali. Ciò è dovuto anche al fatto che le imprese sono state sottoposte a crescenti pressioni economiche causate dall'aumento dei costi dovuti a questi rincari, che si sono poi ripercosse sul costo delle opere. Questo scenario ha influito sull'economia e ha comportato effetti significativi sui contratti pubblici, con inevitabili riflessi sui listini utilizzati dalle stazioni appaltanti per stabilire gli importi da porre a base d'asta nelle gare per l'affidamento di servizi e lavori. Infatti, per alcuni progetti le gare sono andate deserte a causa dell'inadeguatezza delle condizioni di gara rispetto ai prezzi di mercato. In aggiunta, si sono verificati problemi legati agli squilibri nel mercato del lavoro e dovuti alla carenza di risorse umane e al disallineamento di competenze. Questi fenomeni non sono di diretta responsabilità della pubblica amministrazione, ma hanno delle ricadute negative sull'attuazione regolare del Piano. Inoltre, è importante tenere conto delle sfide legate alla comprensione del quadro normativo riguardante la transizione ecologica. Questo settore è in costante mutamento e richiede un aggiornamento continuo, il quale può essere complesso da richiedere al personale delle pubbliche amministrazioni. Infine,

per definire le aree di rifornimento sulle autostrade e ottimizzarne l'ubicazione per realizzare corridoi dell'idrogeno; un coordinamento del piano decennale di sviluppo del gestore del sistema di trasporto (TSO) nazionale con i piani di altri TSO europei, come definito nella M2C2 – Riforma 3.1 circa la semplificazione amministrativa e la riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno. Si evidenzia che sul punto vi sono state già delle riforme relative alle procedure semplificate per costruire piccole strutture per la produzione di idrogeno verde e misure per le condizioni di costruzione delle stazioni di rifornimento a base di idrogeno.

un'altra categoria di problemi è quella dovuta alle difficoltà amministrative o gestionali, come la frammentazione degli investimenti affidati a numerosi soggetti attuatori, che rendono difficile il dialogo o l'efficace gestione delle risorse, dei processi e dei sistemi di monitoraggio.⁵

Le difficoltà menzionate hanno frenato l'avanzamento dei progetti, richiedendo una valutazione sulle misure di intervento necessarie, nonché una revisione delle condizioni del Piano con le istituzioni europee. In questo contesto, si è introdotta l'iniziativa denominata *REPowerEU*, ad oggi definitivamente approvata dal Consiglio dell'Unione europea, volta a rispondere alle perturbazioni del mercato energetico. Tale piano ha comportato la revisione del PNRR, al fine di diversificare le fonti di approvvigionamento energetico e accelerare la diffusione delle energie rinnovabili.⁶

Inoltre, per garantire l'effettiva attuazione del Piano, è altrettanto cruciale che le amministrazioni titolari e i soggetti attuatori siano in grado di adottare le misure necessarie per la concretizzazione degli obiettivi. Ed infatti, le rendicontazioni e le relative valutazioni operate della Cabina di regia promuovono un lavoro di consapevolezza incentrato non solo sui progetti ma anche sulle politiche pubbliche più idonee a superare le sfide riscontrate e a conseguire gli obiettivi concordati. In questo contesto, il Governo ha rafforzato la Cabina di regia del

⁵ Per una descrizione più dettagliata si rimanda alla Terza Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Sezione I – p. 106.

⁶ L'iniziativa *REPowerEU* ha introdotto un nuovo quadro regolatorio che ha determinato la necessaria revisione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) a favore dell'aggiunta di un capitolo dedicato a misure finalizzate a ridurre la dipendenza dell'Unione Europea dai combustibili fossili russi. Tale iniziativa mira a promuovere azioni coordinate per diversificare le fonti di approvvigionamento energetico, accelerare l'adozione delle energie rinnovabili e promuovere pratiche di risparmio energetico, sostenute da tecnologie innovative. In particolare, tale piano si basa sull'attuazione del pacchetto "Pronti per il 55%" che mira a ridurre al 55% le emissioni nette di gas a effetto serra e alla neutralità climatica. I dettagli relativi ai criteri e alle modalità di aggiornamento dei PNRR sono forniti nella Comunicazione della Commissione Europea 2023/C 80/01 che contiene gli Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di *REPowerEU*, pubblicata il 3 marzo 2023 ed anche nella Quarta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sez. I p. 180. In Italia, sono state apportate delle variazioni al PNRR, che ora include un capitolo dedicato al *RePowerEU* con la missione n.7. Le misure incluse coinvolgono settori cruciali e si concentrano su obiettivi come il rafforzamento delle infrastrutture per garantire l'approvvigionamento di gas, la decarbonizzazione del settore industriale e l'assistenza alle famiglie e alle imprese per affrontare il problema della povertà energetica mediante misure specifiche.

PNRR, integrando un meccanismo di interazioni con il mondo del partenariato, al fine di consolidare un punto di coordinamento e di dialogo con i principali attori economici, sociali e territoriali. Questo approccio attuativo certamente permetterà di superare alcune delle criticità innanzi avanzate e allo stesso tempo darà impulso alle azioni volte a realizzare il PNRR.

È in questa prospettiva collaborativa che si dovrebbe esplorare la possibilità di instaurare forme di cooperazione a livello finanziario e consulenziale con le istituzioni bancarie, che, a ben vedere, sono le sole in grado di mettere a disposizione fondi aggiuntivi, superando così i limiti di *budget* previsti dal Piano, e di fornire strategie e pianificazioni finanziarie, in particolare legate agli obiettivi di sostenibilità, al fine di garantire il successo degli investimenti.⁷

D'altro canto, il PNRR rappresenta un'opportunità per promuovere la crescita economica e la ripresa del Paese anche per le istituzioni bancarie che hanno la possibilità di consolidare la loro posizione sul mercato come *partner* di fiducia per le aziende attraverso tali forme di collaborazione. Gli obiettivi da perseguire sono, quindi, comuni. Difatti, diverse istituzioni bancarie stanno adottando importanti iniziative, come la costituzione di *Task Force* dedicate al PNRR e/o la creazione di servizi appositamente progettati per assistere le PMI dalla fase di definizione a quella di realizzazione dei progetti imprenditoriali, in un'ottica di accesso ai fondi europei e di realizzazione degli obiettivi del PNRR. Il ruolo che si stanno ritagliando queste banche nei confronti delle imprese è quello di un referente per le possibili strategie e conseguenti pianificazioni, in quanto, attraverso le loro valutazioni, sono in grado di indirizzare i progetti verso obiettivi di sostenibilità e di rilancio della competitività, sostenendo l'avvio di una nuova fase del Paese.⁸

⁷Si evidenzia che è stato necessario predisporre anche un Piano Nazionale Complementare, approvato con d.l. n.59 del 6 maggio 2021, convertito in Legge n. 101 del 1 luglio 2021, con lo scopo di integrare, tramite risorse nazionali, gli interventi del PNRR. Tuttavia, tale stanziamento non è comunque sufficiente a supplire alle distorsioni del mercato dovute agli eventi esogeni innanzi citati.

⁸ La banca fornisce un'ampia gamma di servizi di assistenza, inclusi il supporto nella definizione dei progetti imprenditoriali e l'analisi di fattibilità. Inoltre, aiuta le imprese a verificare e soddisfare i requisiti amministrativi e qualitativi necessari per partecipare ai bandi selezionati. La banca collabora con le aziende per identificare le azioni e gli strumenti necessari per consentire loro di competere con successo per l'ottenimento del finanziamento desiderato. Una volta ottenuto il finanziamento, la banca continua a fornire assistenza nella rendicontazione delle spese

Un esempio concreto di istituto bancario che svolge un ruolo di primo piano nell'ambito del PNRR è UniCredit. Nel 2020, ha lanciato la propria *Task Force* PNRR, un programma fondato sui valori della sostenibilità, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione. Questa iniziativa si basa su un dialogo costante con le imprese, le famiglie e le comunità e mira a supportare il rilancio della crescita del Paese attraverso investimenti in settori, filiere e territori e attraverso moratorie e schemi di garanzia. Dal 2022, si è impegnata anche attraverso "*PNRR Solutions*", un programma che ha lo scopo di fornire soluzioni finanziarie e consulenziali per la partecipazione delle PMI ai bandi del PNRR. Tra i servizi offerti vi sono: finanziamenti a medio/lungo termine a tassi competitivi, con lo scopo di integrare i contributi del Governo per la realizzazione di investimenti legati al PNRR e supportare gli aumenti legati ai costi delle materie prime;⁹ l'anticipo di contratti e fatture per lo smobilizzo di crediti legati ai lavori connessi a iniziative e investimenti del PNRR; *leasing* strumentale per l'acquisizione di macchinari e altre attrezzature funzionali ai settori industriale, artigianale, commerciale e dei servizi; l'erogazione di fidejussione bancarie necessarie per la partecipazione alle gare PNRR o per ricevere in anticipo la quota del contributo a fondo perduto sui lavori previsti.¹⁰ I predetti servizi vengono forniti sulla base di un'attenta valutazione dell'impresa e delle sue esigenze e, grazie alle competenze tecniche e all'esperienza di gestione economico-finanziaria, la banca è in grado di guidare l'impresa verso la realizzazione di progetti innovativi e sostenibili, in linea con gli obiettivi posti dal PNRR.

necessarie per l'erogazione dei contributi. In alcuni casi, tali interventi possono essere accompagnati da servizi aggiuntivi, come l'accesso a finanziamenti privati che possono integrare i contributi del Governo.

⁹ Bisogna considerare che l'integrazione dei contributi governativi avviene in un contesto caratterizzato da tensioni geopolitiche internazionali, una crisi pandemica e altre condizioni avverse che hanno innescato un ciclo di rialzi senza precedenti dei costi dell'energia e delle altre materie prime. Questo aumento, in uno con la difficoltà di approvvigionamento, ha influito pesantemente sull'economia e sulle imprese del territorio. Di conseguenza, alcune banche hanno stipulato degli accordi per offrire un sostegno concreto alle imprese, cercando di mitigare l'effetto dell'incremento dei costi energetici e garantendo la continuità operativa delle imprese.

¹⁰ Per un approfondimento sul punto v. <https://www.unicreditgroup.eu/it/press-media/press-releases/2022/unicredit-lancia-pnrr-solutions-per-finanziare-gli-investimenti-.html>

Unicredit ha stretto varie *partnership*, tra cui una con PwC volta alla facilitazione dell'accesso ai bandi delle imprese italiane. Grazie a questa collaborazione, le imprese clienti di UniCredit hanno l'opportunità di accedere ad una piattaforma dedicata, che centralizza tutte le informazioni relative agli incentivi e alle agevolazioni disponibili. Questa piattaforma è progettata con un'interfaccia *user-friendly* e con il supporto di un algoritmo in grado di personalizzare i risultati in base alle specifiche caratteristiche dell'impresa cliente. Il risultato è una selezione rapida e mirata delle misure agevolative più adatte a questa impresa, che può inoltre beneficiare di un servizio di consulenza dedicato.¹¹

Oltre UniCredit anche Monte dei Paschi di Siena, Intesa San Paolo, Banca Nazionale del Lavoro e diversi altri istituti bancari hanno iniziato a sviluppare prodotti e servizi mirati a rispondere alle specifiche esigenze delle imprese, mettendo in correlazione i grandi progetti da realizzare con il mondo imprenditoriale italiano. Senza dubbio, tali servizi rappresentano una risorsa preziosa. Tuttavia, alla luce delle sfide incontrate nel corso dell'attuazione del Piano, diventa imperativo massimizzare l'opportunità offerta dal PNRR attraverso scelte strategiche chiare e funzionali, al fine di garantire la piena ed efficace realizzazione del Piano. In questo contesto, la Commissione Europea ha già riconosciuto l'importanza del coinvolgimento degli *stakeholders*, cioè delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, degli enti locali e regionali e delle ONG nell'attuazione del Piano.¹² Il Governo ha adottato tale approccio, assegnando alla Cabina di regia del PNRR un ruolo centrale nel confronto con il mondo partenariale in materia,¹³ costruendo le basi per una partecipazione

¹¹Per un approfondimento sul punto v. <https://www.unicredit.it/it/corporate/servizi-digitali/tutti-i-servizi-digitali/PWC.html>

¹² Sul punto si rimanda alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio: Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza - Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE, COM(2023) 99 finale, del 21 febbraio 2023.*

¹³ Il Governo con il decreto-legge n. 13/2023 ha deciso di assegnare direttamente alla Cabina di regia del PNRR un ruolo primario nel confronto con il mondo partenariale in materia di PNRR e del nuovo capitolo *REPowerEU*. Come noto, la Cabina di regia del PNRR è un organo di indirizzo politico che coordina e dà impulso all'attuazione del Piano, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato al PNRR.

collaborativa alle attività di consultazione, come precedentemente attribuite al Tavolo permanente per il partenariato. Il dialogo già istauratosi deve essere rafforzato attraverso l'adozione di nuove metodologie e strumenti di partecipazione, che includano anche il coinvolgimento delle istituzioni bancarie. Per favorire un confronto diretto, integrato e sinergico con queste istituzioni, è essenziale disporre di un chiaro e preciso schema contrattuale che delinei sia le responsabilità reciproche che la suddivisione dei rischi associati. In questo contesto, il Partenariato Pubblico Privato potrebbe essere un valido strumento giuridico per promuovere una collaborazione che favorisca lo sviluppo sostenibile e la crescita del Paese.

3. Il PPP come schema contrattuale di una collaborazione pubblico – privata. Abbiamo visto come il Partenariato Pubblico Privato possa essere la soluzione ottimale per definire contrattualmente una collaborazione tra attori pubblici e privati. Necessario è, pertanto, analizzarlo dal punto di vista normativo, partendo dalla nozione che ne viene data ove si fa riferimento a tutte quelle forme di cooperazione tra autorità pubbliche e imprese private finalizzate al finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. Più nel dettaglio, la normativa nazionale (d.lgs. 36/2023 c.d. "Nuovo Codice") definisce il "Contratto di Partenariato Pubblico Privato" quale contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto con il quale un ente concedente conferisce a uno o più operatori economici, per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con l'assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.¹⁴

¹⁴ Art. 174 e ss d.lgs. 36/2023.

Pertanto, il Partenariato Pubblico Privato è un modello di collaborazione che coinvolge sia soggetti pubblici che privati, con l'obiettivo di realizzare progetti di interesse pubblico.¹⁵ Grazie alle competenze tecniche e alle risorse finanziarie private aggiuntive rispetto ai fondi pubblici, il PPP si presenta come uno strumento idoneo per attrarre investimenti privati supplementari rispetto ai finanziamenti europei e per garantire il raggiungimento degli obiettivi del PNRR attraverso una sinergia completa con gli attori privati. La *partnership* pubblico-privata si basa, infatti, sul rapporto giuridico tra soggetto pubblico e privato caratterizzato da unificazione di intenti e di obiettivi, estraneo alla privatizzazione di compiti pubblici e della sostituzione del soggetto privato a quello pubblico (LOIERO 2015). Essenziale è che sia posta una collaborazione di lunga durata tra i vari soggetti coinvolti, che il finanziamento sia, in maniera totale o parziale, derivante da un soggetto privato, che la ripartizione dei compiti sia posta dando alla parte privata la responsabilità delle varie fasi del progetto e alla parte pubblica la definizione degli obiettivi, la funzione di verifica e di controllo e, infine, che vi sia una ripartizione chiara dei rischi tra i soggetti coinvolti.

Si possono individuare molteplici declinazioni del PPP in base all'intensità della collaborazione che si vuole instaurare, tuttavia, possiamo preliminarmente distinguerle in due tipologie, la prima definibile "PPP istituzionalizzato" in cui la cooperazione tra i due soggetti avviene nell'ambito di un'entità distinta dotata di personalità giuridica propria (ad es. una società mista) e la seconda definibile "PPP contrattuale" caratterizzata da un rapporto tra soggetto pubblico e privato fondato su legami esclusivamente contrattuali come ad esempio per la Finanza di Progetto. Quest'ultima è particolarmente utilizzata in settori legati alla

¹⁵ Il contratto di partenariato pubblico privato è, ai sensi dell'art. 174 del d.lgs n. 36/2023, «un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;

b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;

c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;

d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato».

transizione ecologica come l'energia, l'acqua, lo smaltimento di rifiuti e i trasporti ed è utile, ai fini di questo elaborato, soffermarsi brevemente su di essa. Il codice dei contratti la definisce come una procedura alternativa di scelta del contraente che si conclude con la sottoscrizione di un contratto di concessione. La particolarità è che può essere posta su iniziativa delle amministrazioni aggiudicatrici per lavori inclusi nella programmazione oppure su iniziativa privata per lavori non inclusi nella programmazione come meglio disciplinato all'art. 183 del Nuovo Codice. Essenzialmente, rappresenta un metodo di finanziamento alternativo rispetto alle forme tradizionali in cui vi è un'iniziativa economica mirata a ridurre al minimo i rischi per l'azienda, trasferendoli a finanziatori esterni. Si parla anche di finanziamento dell'idea, proprio perché il principale elemento alla base della scelta del finanziamento è l'idea. Secondo il Consiglio di Stato, l'espressione "finanza di progetto" definisce una tecnica finanziaria che consente la realizzazione di opere pubbliche, senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione: un'operazione di finanziamento di una particolare attività economica idonea ad assicurare una fonte di utili (*cash flows*) in grado di consentire il rimborso del prestito e la gestione proficua dell'attività stessa.¹⁶ In tal modo, la Pubblica Amministrazione può già prevedere la relativa organizzazione, permettendo il coinvolgimento anche degli istituti finanziari che forniranno servizi consulenziali e finanziari per la realizzazione del progetto in un'ottica di sussidiarietà e di partecipazione.

Concludendo sul breve *excursus* delle tipologie di PPP, il legislatore ha voluto stabilire diversi modelli alternativi di finanziamento delle opere pubbliche e di gestione dei servizi connessi. In generale il vantaggio che se ne trae dall'adozione di tale schema contrattuale è sicuramente legato alla possibilità di un utilizzo limitato di risorse finanziarie pubbliche a fronte del finanziamento da parte del soggetto privato. Inoltre, si garantisce una maggiore stabilità nei costi e negli investimenti, si ottimizza la gestione delle diverse attività coinvolte nel progetto attraverso la partecipazione di soggetti specializzati, si assicura una

¹⁶ Cons. Stato, Sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6847.

distribuzione dei rischi più equa a favore dell'amministrazione, si favorisce un maggiore coinvolgimento dei finanziatori nel successo dell'iniziativa e si stabilisce un rapporto più stretto tra gli investimenti e le risorse finanziarie impiegate (RAGANELLI 2019). Come è facile comprendere, si tratta di una categoria contrattuale aperta, uno strumento flessibile a struttura variabile che permette di incentivarne l'utilizzo anche attraverso strumenti finanziari innovativi in quanto il contenuto può essere determinato dalle parti secondo gli interessi e le esigenze del caso. Ad esempio, in questa ottica di cooperazione, il Regno Unito ha introdotto i "*directs agreements*" o "*tripartite deeds*" ossia contratti trilaterali sottoscritti dal concessionario, da un istituto di credito e dalla PA strettamente collegati al contratto di concessione di cui formano parte integrante.

Invece, in un'ottica nazionale, si potrebbe pensare alla predisposizione di studi di fattibilità, utili a mettere a gara progetti già coperti finanziariamente grazie alla valutazione dei livelli di bancabilità, e per i quali siano stati già ottenuti tutti gli atti di autorizzazione e di consenso necessari. Inoltre, potrebbe essere previsto proprio negli atti iniziali la possibilità per la PA di confrontarsi con degli istituti di credito per verificare i profili di finanziabilità. Oppure, potrebbe essere inserito nel bando stesso la possibilità che l'offerta sia corredata da dichiarazioni sottoscritte da uno o più istituti finanziatori di manifestazione di interesse a finanziare l'operazione, anche in considerazione dei contenuti dello schema contrattuale e del piano economico finanziario ("PEF")¹⁷ come è stato specificamente previsto per le concessioni dell'art. 165 comma 4 a cui rimanda l'art. 180 del Nuovo Codice dei Contratti. Questi approcci consentirebbero agli istituti finanziari di partecipare e di condurre un'analisi *ex ante* per verificare la copertura finanziaria. Ciò offrirebbe all'impresa coinvolta nel partenariato la possibilità di accedere a finanziamenti privati aggiuntivi, riducendo anche i tempi delle relative procedure

¹⁷ Il piano economico finanziario è il documento che rappresenta quantitativamente lo sviluppo del Progetto, la realizzazione dell'opera, la gestione del servizio e la sostenibilità economico finanziaria per la durata dell'intera collaborazione. La preparazione del Piano Economico Finanziario consente di valutare la sostenibilità dell'investimento attraverso un corretto equilibrio delle fonti di finanziamento, la capacità del progetto di generare un flusso di cassa sufficiente per rimborsare il debito finanziario nel rispetto degli accordi bancari, la capacità del progetto di soddisfare gli obblighi contrattuali e la sua redditività complessiva.

e, in questo contesto, un'agevolazione fiscale a sostegno di tale investimento potrebbe ulteriormente incentivare queste forme di cooperazione.

Alla luce di ciò e delle sfide precedentemente discusse legate alla realizzazione dei progetti del PNRR, emerge chiaramente che il PPP rappresenta uno strumento fondamentale per promuovere lo sviluppo sostenibile del Paese. I suoi vantaggi sono molteplici: consente di superare i limiti normativi sull'indebitamento e i vincoli finanziari stabiliti dal Patto di stabilità interno,¹⁸ garantisce una migliore qualità progettuale grazie alle competenze messe a disposizione dall'attore privato, assicura una più equa distribuzione dei rischi tra attori pubblici e privati e colma eventuali carenze organizzative interne in termini di competenze tecniche e gestionali necessarie per la realizzazione e la gestione di progetti particolarmente complessi (SICLARI – 2022). Inoltre, a motivare la necessità di forme di collaborazione pubblico-privata sarebbe anche la presenza di fallimenti governativi, simili a quelli del mercato, causati da limitazioni nell'informazione e da imperfezioni nei processi democratici. Contro tali fallimenti, l'utilizzo del PPP potrebbe rappresentare un efficace rimedio, avvicinando il soggetto pubblico ai metodi e alle logiche della gestione di impresa (FABI 2015). Tuttavia, è importante riconoscere che il PPP presenta anche diverse criticità significative. In primo luogo, si fa notare la limitatezza di studi preliminari e di fattibilità dell'intervento, insieme alle difficoltà che la Pubblica Amministrazione incontra nell'attività di ideazione, di programmazione e valutazione dei rischi associati all'iniziativa imprenditoriale. Queste fasi sono fondamentali per il successo dell'operazione e richiedono competenze specializzate all'interno delle strutture amministrative e tecniche dell'ente pubblico, competenze spesso carenti (PASQUINI 2006). Altre criticità emergono nei tempi estremamente prolungati e incerti necessari per giungere all'affidamento del contratto di PPP, nelle difficoltà nella formulazione delle proposte e dei bandi di gara, nella realizzazione dei progetti e nella gestione dei rapporti tra pubblico e privato. Inoltre, esiste una sfida nell'equilibrare i rischi privati e le garanzie pubbliche, e si registra un rischio

¹⁸ V. EUROSTAT, *Clarification Note on the Statistical Treatment of PPP Contracts*, Luxembourg, 2016.

politico-amministrativo significativo, spesso associato a frequenti cambiamenti nei progetti. Inoltre, si deve tener conto che nel contesto nazionale prevale una cultura imprenditoriale tradizionale all'interno delle imprese, con un'attenzione maggiore alla fase di costruzione rispetto alla successiva fase di gestione, il che contribuisce ad allungare ulteriormente i tempi procedurali complessivi.¹⁹ Un ulteriore elemento critico riguarda l'origine anglosassone dell'istituto del PPP, che inevitabilmente presenta sfide nell'integrazione nei sistemi giuridici di *civil law*. Tale integrazione ha richiesto e richiederà un lavoro di adattamento da parte della giurisprudenza al fine di garantire una coerenza con il contesto normativo nazionale (CAREI 2020).

L'equilibrio tra i diversi interessi coinvolti, quali la promozione della concorrenza, l'allocazione dei rischi, il raggiungimento di un adeguato rendimento sugli investimenti e l'ammortamento dei capitali investiti, rappresenta senza dubbio una sfida complessa. Tuttavia, il legislatore sta rispondendo in maniera positiva anche attraverso le modifiche apportate al codice dei contratti pubblici, adeguandolo alle mutevoli dinamiche del mercato. Infatti, per sfruttare appieno il potenziale di questo strumento, le modifiche apportate alla sua disciplina attraverso il nuovo codice dei contratti pubblici sono state volte a fornire chiarezza nelle fasi di programmazione, valutazione preliminare, controllo, monitoraggio e, se del caso, risoluzione e recesso, nonché a definire chiaramente la suddivisione dei rischi. Quest'ultimo è un aspetto di grande rilevanza, considerando che le operazioni in generale, e maggiormente per quelle legate alla transizione ecologica, come sopra illustrato, comportano diversi rischi che non possono ricadere sulla PA e che pertanto necessitano di una corretta riallocazione. Sul punto sono state pubblicate, in attuazione del precedente codice, anche delle linee guida da parte dell'ANAC aventi ad oggetto il «*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti*

¹⁹ v. D. SICLARI, *Il ruolo del partenariato pubblico – privato alla luce del PNRR* in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Cedam, 2022. Cfr. F. MERUSI, *Certezza e rischio nella finanza di progetto delle opere pubbliche*, in Banca imp. Soc., vol. XXII, fasc. 3, 2003; F. CAPUTO NASSETTI, *Valutazione e predisposizione del piano economico-finanziario: l'asseverazione bancaria e le responsabilità connesse all'asseverazione*, in G. MORBIDELLI (a cura di) *Finanza di progetto*, Torino, Giappichelli, 2004.

di partenariato pubblico privato» che individuano i rischi che possono presentarsi durante l'intero ciclo di vita del contratto di PPP e definiscono le modalità per verificare la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti. Tra i vari rischi identificati vi è il rischio di finanziamento, ossia il mancato reperimento delle risorse di finanziamento a copertura dei costi e nei tempi prestabiliti, il rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti e anche il rischio finanziario, che si concretizza in un aumento dei tassi di interesse e/o di mancato rimborso di una o più rate di finanziamento con conseguente aumento dei costi o impossibilità di proseguire dell'operazione.²⁰ In un'ottica di collaborazione, la valutazione dei rischi verrebbe svolta di concerto anche dagli istituti bancari, essendo per questi ultimi tale valutazione un paradigma per il merito dell'erogazione del finanziamento ed infatti grazie alla loro *expertise* sarebbero in grado di calibrare l'investimento ed evitare il verificarsi dei rischi e/o la necessità di una rinegoziazione del contratto. Infatti, la bancabilità del progetto è posta proprio sul rispetto del principio dell'equilibrio economico finanziario²¹ del piano economico finanziario in quanto vi è una stretta correlazione tra quest'ultimo e la distribuzione dei rischi. Necessario è, pertanto, che la distribuzione dei rischi sia svolta considerando attentamente la capacità dei soggetti coinvolti nel gestirlo al meglio.

Infine, nonostante le criticità evidenziate, è innegabile che i vantaggi dell'approccio del PPP rimangono significativi. In primo luogo, la possibilità di coinvolgere investimenti privati nella realizzazione di progetti pubblici ha portato a una rivoluzione nell'approccio alla gestione dei progetti, ponendo l'accento sulla redditività degli investimenti. Questo cambiamento è stato favorito anche dal PNRR, il quale ha introdotto elementi di efficienza tipici dei mercati in contesti di

²⁰ Linee Guida n.9 del 27 luglio 2022 di attuazione del d.lgs 50/2016 recanti «*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*».

²¹ Ai sensi del Nuovo Codice dei Contratti, all' Art. 3, comma 1, lett. fff, l'equilibrio economico finanziario si definisce come la «*contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito, mentre per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento*».

valutazione in cui l'interesse pubblico rimane al centro dell'attenzione (SICLARI 2022). Inoltre, il modello del PPP richiede una chiara definizione delle responsabilità degli attori coinvolti, contribuendo a mitigare i possibili rischi e le sfide grazie all'ampia partecipazione di tutte le parti interessate (GERVASONI 2009). Pertanto, il soggetto pubblico, dopo una valutazione preliminare di convenienza e di fattibilità, dovrebbe sviluppare il modello di PPP utilizzando anche moduli standardizzati utili ad anticipare e mitigare possibili problematiche operative. Si deve occupare anche del controllo, della pianificazione e dell'orientamento del progetto. Contestualmente, il *pool* di istituzioni bancarie dovrebbe contribuire mettendo a disposizione la propria competenza tecnica e il supporto finanziario, mentre l'impresa privata deve occuparsi di eseguire la prestazione concordata, beneficiando sia dei finanziamenti pubblici che dell'importante supporto delle istituzioni bancarie nell'attuazione del progetto. In questo modo, si realizza una cooperazione tra i poteri pubblici e i poteri privati allo scopo di finanziare progetti di interesse pubblicistico e facendo in modo che la Pubblica Amministrazione e l'impresa beneficino di finanziamenti ed *expertise* del *pool* di istituti finanziari.

Per sviluppare con successo questo modello, è essenziale disporre di un contratto adeguato che regoli in modo corretto i rapporti tra le parti e allochi in modo appropriato i rischi, il tutto nel rispetto degli interessi di ciascun contraente. Questo obiettivo può essere raggiunto attraverso la standardizzazione dello strumento contrattuale che, garantendo una maggiore certezza nella regolamentazione dei diritti e degli obblighi delle parti coinvolte, evita i ritardi nell'attuazione dei progetti.

In questo contesto, l'Associazione Nazionale Costruttori Edili ("ANCE") ha pubblicato delle Linee Guida per la preparazione di convenzioni di concessione e gestione,²² sviluppate da un gruppo di lavoro dedicato alla standardizzazione dei contratti nelle operazioni di partenariato pubblico – privato. Allo stesso modo, la Ragioneria Generale dello Stato ha avviato una consultazione pubblica per la

²² Per un approfondimento sul punto v. https://download.acca.it/BibLus-net/OpereEdili/LineeGuida_ANCE_PF_2014.pdf

creazione di un contratto *standard* per la concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico privato. Queste iniziative di standardizzazione perseguono l'obiettivo di garantire una conclusione contrattuale razionale, efficiente e trasparente (ALPA 2018), promuovendo la certezza e la rapidità nei processi giuridici. Appare, quindi, evidente che la preparazione anticipata delle modalità contrattuali e il calcolo delle implicazioni economiche dell'accordo riducono i rischi di controversie consentendo che l'obiettivo ultimo sia quello di stimolare gli investimenti e facilitare l'attuazione dei progetti in modo più efficiente (SICLARI 2020).

4. Conclusioni. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una grande opportunità per trasformare l'economia italiana attraverso investimenti nei principali settori economici e sociali, attribuendo particolare rilevanza alla promozione della sostenibilità. Tuttavia, è essenziale riconoscere che vi sono delle sfide per rendere attrattivo e competitivo l'intera Nazione e delle criticità connesse a questo processo. L'attuazione del Piano è stata costellata da una serie di criticità, tra cui l'aumento dei costi e la carenza di materiali dovuti a fattori esterni. Questi fattori hanno innescato una notevole dinamica inflazionistica e un conseguente incremento dei costi delle materie prime e dell'energia rendendo difficile l'approvvigionamento di materiali e beni intermedi tanto da far andare deserte alcune gare a causa dell'inadeguatezza delle condizioni poste. Non indifferente è anche la necessità di un costante aggiornamento per il personale delle PA in materie così innovative quali quelle legate alla transizione ecologica. Tutte queste difficoltà hanno, di fatto, frenato la realizzazione dei progetti, richiedendo una necessaria modifica del PNRR e, dunque, anche una valutazione delle azioni da intraprendere. Risulta essenziale organizzare le erogazioni dei fondi attraverso una gestione economica e finanziaria che garantisca il rimborso; è altrettanto cruciale disporre di professionisti altamente specializzati in grado di indirizzare i fondi verso i progetti più meritevoli e di seguirli fino alla realizzazione, rispettando sempre le scadenze stabilite per il rimborso.

È in questa prospettiva che si dovrebbe esplorare la possibilità di instaurare forme di collaborazione a livello finanziario e consulenziale con le istituzioni bancarie, che, a ben vedere, sono le sole in grado di mettere a disposizione fondi aggiuntivi, superando così i limiti di *budget* previsti dal Piano, e di fornire al contempo strategie e pianificazioni finanziarie al fine di garantire il successo degli investimenti e il raggiungimento degli obiettivi fissati nei tempi stabiliti dal PNRR, in particolare quelli legati agli obiettivi di sostenibilità. Il PNRR ha, infatti, posto lo sviluppo sostenibile al centro di numerosi dibattiti e se è infatti chiaro che sia un obiettivo da perseguire tanto per l'attore pubblico quanto per il privato, assai meno evidente è comprendere che è necessaria una forma di sinergia nel perseguimento di tale obiettivo. D'altro canto, il Piano rappresenta un'opportunità per promuovere la crescita economica e la ripresa del Paese anche per le istituzioni bancarie che hanno la possibilità di consolidare la loro posizione sul mercato come *partner* di fiducia per le aziende attraverso tali forme di *partnership*. Tale collaborazione può essere efficacemente formalizzata mediante l'adozione di un modello di Partenariato Pubblico Privato, consentendo un'armoniosa combinazione di competenze tecniche e risorse finanziarie private, al fine di supportare la realizzazione di progetti innovativi e sostenibili e, quindi, garantire il raggiungimento degli obiettivi posti con il Piano. La *partnership* pubblico – privata si basa, difatti, sul rapporto giuridico tra soggetto pubblico e privato caratterizzato da unificazione di intenti e di obiettivi, infatti esso può essere definito come un modello di collaborazione che coinvolge sia soggetti pubblici che privati, con l'obiettivo di realizzare progetti di interesse pubblico. Pertanto, grazie alle competenze tecniche e alle risorse finanziarie private aggiuntive rispetto ai fondi pubblici, il PPP si presenta come uno strumento idoneo per attrarre investimenti privati supplementari rispetto ai finanziamenti europei e per garantire il raggiungimento degli obiettivi del PNRR grazie all'*expertise* messa a disposizione dagli attori privati. Essenziale è che sia posta una collaborazione di lunga durata tra i vari soggetti coinvolti, che il finanziamento sia, in maniera totale o parziale, derivante da un soggetto privato, che la ripartizione dei compiti sia posta dando alla parte privata la responsabilità delle varie fasi del progetto e alla

parte pubblica la definizione degli obiettivi, la funzione di verifica e di controllo e, infine, che vi sia una ripartizione chiara dei rischi tra i soggetti coinvolti. Tutto ciò può essere propriamente definito in un contratto secondo gli interessi e le esigenze del caso, essendo il PPP una categoria contrattuale aperta, uno strumento a struttura variabile. Ad esempio, nel Regno Unito, sono stati introdotti i “*tripartite deeds*” ossia contratti trilaterali sottoscritti dal concessionario, da un istituto di credito e dalla PA strettamente collegati al contratto di concessione di cui formano parte integrante.

In generale, il vantaggio supplementare di tale strumento è sicuramente legato alla possibilità di un utilizzo limitato di risorse finanziarie pubbliche a fronte del finanziamento da parte del soggetto privato. Inoltre, si garantisce una migliore qualità progettuale grazie alle competenze messe a disposizione dagli istituti di credito, una più efficiente valutazione degli investimenti, si assicura una più equa distribuzione dei rischi tra attori pubblici e privati e si colmano eventuali carenze organizzative interne in termini di competenze tecniche e gestionali necessarie per la realizzazione e la gestione di progetti legati alla transizione ecologica. Inoltre, per garantire una partecipazione degli istituti di credito, potrebbe essere utile predisporre studi di fattibilità specifici, utili a mettere a gara progetti già coperti finanziariamente grazie alla valutazione dei livelli di bancabilità, e per i quali siano stati già ottenuti tutti gli atti di autorizzazione e di consenso necessari. Altrimenti potrebbe essere inserito nel bando stesso la possibilità che l’offerta sia corredata da dichiarazioni sottoscritte da uno o più istituti finanziatori di manifestazione di interesse a finanziare l’operazione. Oppure, potrebbe essere previsto proprio negli atti iniziali la possibilità per la PA di confrontarsi con degli istituti di credito per verificare i profili di finanziabilità. Ciò offrirebbe all’impresa coinvolta nel partenariato la possibilità di accedere a finanziamenti privati, riducendo anche i tempi delle relative procedure e un’agevolazione fiscale a sostegno di tale investimento potrebbe incentivare ulteriormente queste forme di cofinanziamento.

Tuttavia, è importante riconoscere che il PPP presenta anche diverse criticità significative. In primo luogo, si fa notare la limitatezza di studi preliminari

e di fattibilità dell'intervento, insieme alle difficoltà che la Pubblica Amministrazione incontra nelle procedure di aggiudicazione contrattuale, insieme all'instabilità del quadro normativo, alla difficoltà nell'aggiornamento tecnico in tema di sostenibilità e all'incertezza legata alla ripartizione dei rischi tra i vari soggetti. L'equilibrio tra i diversi interessi coinvolti, quali la promozione della concorrenza, l'allocazione dei rischi, il raggiungimento di un adeguato rendimento sugli investimenti e l'ammortamento dei capitali investiti, rappresenta senza dubbio una sfida complessa. Tuttavia, il legislatore sta rispondendo in maniera positiva attraverso le modifiche apportate al codice dei contratti pubblici che sono state analizzate. Di rilievo sono anche le linee guida pubblicate dall'ANAC aventi ad oggetto il «*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*» e le linee guida pubblicate da ANCE per la preparazione di convenzioni di concessione e gestione, sviluppate da un gruppo di lavoro dedicato alla standardizzazione dei contratti nelle operazioni di partenariato pubblico – privato in un'ottica di favoreggiamento della creazione di contratti *standard* in grado di garantire una conclusione contrattuale razionale, efficiente e trasparente, promuovendo la certezza e la rapidità nei processi giuridici, diminuendo i rischi di controversie e facilitando l'attuazione dei progetti. Di tal modo, dopo una valutazione preliminare di convenienza e di fattibilità, il soggetto pubblico dovrebbe sviluppare il modello di PPP utilizzando anche moduli standardizzati utili ad anticipare e mitigare possibili problematiche operative, promuovendo l'interesse di tutti i contraenti e occupandosi del controllo, della pianificazione e dell'orientamento del progetto. Contestualmente, gli istituti finanziari dovrebbero contribuire mettendo a disposizione le proprie competenze tecniche e il supporto finanziario, mentre l'impresa privata deve occuparsi di eseguire la prestazione concordata, beneficiando sia dei finanziamenti pubblici che dell'importante supporto delle istituzioni bancarie nell'attuazione del progetto. In questo modo, si realizza una cooperazione tra i poteri pubblici e i poteri privati allo scopo di finanziare progetti di interesse pubblicistico e facendo in modo che la Pubblica Amministrazione e l'impresa beneficino di finanziamenti ed *expertise* del *pool* di istituti finanziari.

Pertanto, nonostante le criticità evidenziate, è innegabile che i vantaggi dell'approccio del PPP rimangono significativi. Tale modello, rappresenta una leva per lo sviluppo sostenibile in quanto, attraverso una mobilitazione di investimenti privati in uno con gli investimenti pubblici, quali da ultimo quelli derivanti dai fondi PNRR, si favorisce un cambiamento strutturale, una crescita economica e uno sviluppo sostenibile del Paese. Inoltre, la cooperazione tra pubblico e privato rappresenta un aspetto cruciale dell'evoluzione del ruolo dell'attore pubblico nell'economia nazionale. Questo coinvolgimento non solo comprende il suo ruolo tradizionale di regolatore e supervisore del mercato, ma anche una nuova prospettiva, che lo vede come promotore di iniziative economiche in linea con i principi di concorrenza e trattamento equo sanciti dal diritto europeo. I Partenariati Pubblico Privati incarnano un'espressione tangibile sia del concetto di sussidiarietà orizzontale, il quale riconosce il ruolo complementare della società civile nell'affrontare questioni di interesse generale e nell'erogare servizi pubblici e sociali (RAGANELLI 2019), sia del principio di solidarietà pubblico – privata che si rifà all'intento comune di sviluppo sostenibile.

In conclusione, il PNRR rappresenta un'opportunità di straordinaria portata per promuovere la crescita economica e la ripresa della Nazione, mentre il coinvolgimento delle istituzioni bancarie attraverso il PPP può attribuire alle stesse un ruolo cruciale nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità in esso stabiliti e nel rispetto dei tempi concordati. La collaborazione sinergica tra il settore pubblico e privato nelle forme del partenariato pubblico privato non solo moltiplica le possibilità di raggiungimento degli obiettivi prestabiliti, ma costituisce anche una leva essenziale per lo sviluppo sostenibile. Pertanto, ci si auspica di vedere un crescente utilizzo del PPP in tale contesto e una nuova trasformazione non solo del principio di sussidiarietà orizzontale, che si orienta verso una prospettiva "compartecipativa", ma anche del rapporto tra pubblico e privato, che non deve essere più concepito in termini alternativi, ma complementari.

BIBLIOGRAFIA

- G. ALPA, *La libertà di scelta del tipo contrattuale nella prassi di common law, Note a margine di un dibattito*, in *Contr. impr.*, fasc. 2, 2018.
- F. CAPUTO NASSETTI, *Valutazione e predisposizione del piano economico-finanziario: l'asseverazione bancaria e le responsabilità connesse all'asseverazione*, in G. MORBIDELLI (a cura di) *Finanza di progetto*, Giappichelli, 2004.
- G.F. CARTEI, *I freni negli interventi infrastrutturali. Strumenti di partenariato pubblico -privato e qualità di redazione normativa del codice dei contratti pubblici*, in *An. Giur. Econ.*, fasc. 1, 2020.
- F. FABI – R. LOIERO – F.S.E. PROFITI, *Il partenariato pubblico privato nell'ordinamento giuridico nazionale, comunitario ed internazionale*, Dike Giuridica Editrice, 2015.
- A. GERVASONI, *Project Financing e finanziamento delle infrastrutture*, in *Management delle utilities*, 2009.
- C. GIORGIANTONIO – V. GIOVANNELLO, *Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 56, 2009.
- N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e i poteri dello Stato Italiano*, in M. PELLEGRINI (a cura di) *Diritto Pubblico dell'Economia*, Cedam, 2023.
- F. MERUSI, *Certezza e rischio nella finanza di progetto delle opere pubbliche*, in *Banca imp. Soc.*, vol. XXII, fasc. 3, 2003;
- G. PASQUINI, *Il project financing e la discrezionalità*, in *Giornale dir. amm.*, fasc. 10, 2006.
- B. RAGANELLI, *Partenariato pubblico-privato, concessioni e gestione dei rischi*, in *Quaderni di Minerva Bancaria*, n.2, 2019.
- D. SICLARI, *Il ruolo del partenariato pubblico – privato alla luce del PNRR* in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Cedam2022.
- D. SICLARI, *Opere pubbliche e project financing: tra standardizzazione e tipizzazione contrattuale*, in *Cont. Impr. Fasc. 2*, 2020.