

OPERE PUBBLICHE E SOSTENIBILITÀ

IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI, DEL MERCATO E DEI CAPITALI

30.11.2022

IN COLLABORAZIONE CON:

SIRAM  **VEOLIA**



OPERE PUBBLICHE E SOSTENIBILITÀ

IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI, DEL MERCATO E DEI CAPITALI

30.11.2022

Ore 17.00 • 18.45

INTRODUZIONE

Alessandro Morelli, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

CONSIDERAZIONI STRATEGICHE E OPERATIVE

Veronica Vecchi, SDA Bocconi

NE DISCUTONO

Antonio Sclafani, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Pierluigi Carugno, Associazione Nazionale Direttori Generali Enti Locali (ANDIGEL)

Remo Chiodi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica

Luca D'Agnese, Cassa Depositi e Prestiti

Raffaele Della Croce, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Paolo Esposito, Agenzia per la Coesione Territoriale

Regina Genga, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Velia Leone, Studio Legale Leone&Associati

Riccardo Monaco, Agenzia per la Coesione Territoriale

Daniela Pedrini, Società Italiana dell'Architettura e dell'Ingegneria per la Sanità (SIAIS)

Giovanni Portaluri, Invitalia

Dario Simeoli, Consiglio di Stato

Emanuela Trentin, Siram Veolia

Giacomo Vigna, Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Modera: **Janina Landau**, Class CNBC

IN COLLABORAZIONE CON:

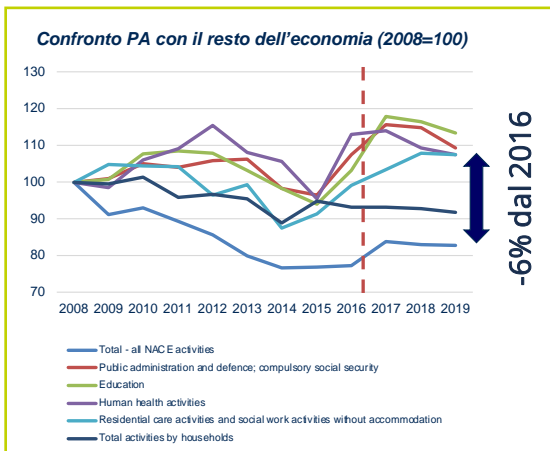
SIRAM  **VEOLIA**

VECCHI

Gli investimenti in efficientamento energetico

Nel periodo 2018-2022, le PA locali hanno effettuato investimenti in efficientamento energetico per 15 miliardi di euro, con un investimento medio per progetto di circa 550 mila euro. Le aziende sanitarie hanno investito 1,28 miliardi di euro per migliorare l'efficienza energetica, con una media di 2,8 milioni di euro per singolo investimento. A partire dal 2016, anno in cui sono stati avviati, questi investimenti hanno contribuito a una contrazione del 6% dei consumi energetici per il settore pubblico (PA, sanità e istruzione) rispetto all'economia in generale, un valore coerente con le stime fornite per gli interventi di realizzati tramite il superbonus 110%.

Figura 1. Consumi finali della PA



Fonte dati: stime SDA Bocconi su dati Eurostat e ENEA

Ciononostante, il patrimonio immobiliare pubblico italiano rimane vetusto, con oltre il 50% realizzato prima del 1979 e circa l'80% prima del 1990.

Figura 2. Vetustà del patrimonio pubblico

Strutture realizzate (%)	Pre-1979	Pre-1990
Ospedali	57%	82%
Uffici	63%	81%
Scuole	52%	85%
Imp. sportivi	20%	63%

Fonte dati: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro (2018)

Inoltre, è stato stimato un gap annuo di investimenti pari a circa 1,5-1,9 miliardi di euro per scuole, ospedali e impianti sportivi al fine di attuare la STREPIN e raggiungere gli obiettivi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Durante il periodo 2018-2022, sono stati dunque realizzati molti investimenti in efficientamento energetico, anche se potenzialmente ne potevano essere fatti molti di più: infatti, dei circa 17 miliardi di euro di investimenti banditi, solo 4,5 miliardi sono stati aggiudicati. Se rapportiamo questi valori al PIL nazionale annuo, il valore perso a causa di gare non aggiudicate equivale allo 0,7% del PIL nazionale.

Figura 3. Gare bandite vs gare aggiudicate (2018-2022)



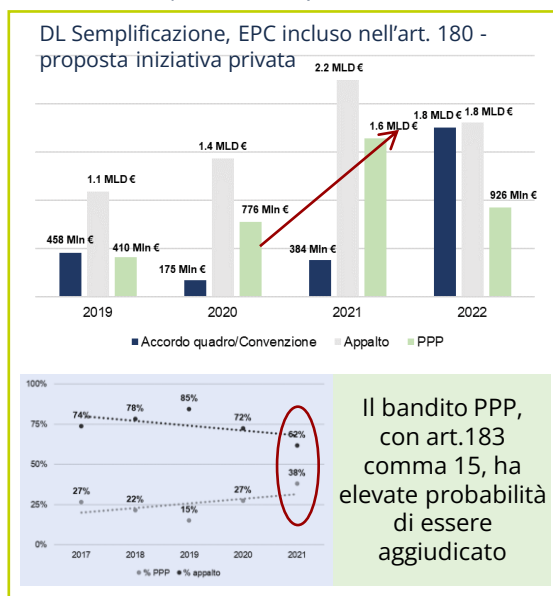
Fonte dati: ANAC

Attualmente le risorse pubbliche provenienti dall'Unione Europea e disponibili per l'efficientamento energetico ammontano a circa 2,2 miliardi di euro (1 miliardo proveniente dai fondi strutturali, a cui si aggiungono circa 1,2 miliardi di euro attraverso il PNRR). Tuttavia, è preoccupante il fatto che solo il 30% delle risorse per l'efficientamento energetico messe a disposizione dai fondi strutturali durante il ciclo di programmazione 2014-2020 sia stato utilizzato. L'utilizzo ottimale delle risorse pubbliche passa anche attraverso la necessità di far leva sulla straordinaria disponibilità di liquidità privata, pari al PIL nazionale, e la propensione del 30% dei risparmiatori a investire in migliori servizi pubblici. In questo senso, per accelerare gli investimenti, si potrebbero prendere in considerazione anche emissioni obbligazionarie da parte di istituzioni finanziarie nazionali che potrebbero essere sottoscritte dai cittadini.

Dobbiamo quindi considerare quali strategie potrebbero essere adottate per promuovere ulteriormente gli investimenti in efficientamento energetico. Il PPP potrebbe rappresentare una soluzione per sfruttare le abbondanti risorse private disponibili e, allo stesso tempo, creare una maggiore accettazione sociale, coinvolgendo i cittadini come investitori in queste iniziative. Nel 2020, il decreto semplificazioni ha riconosciuto questa opportunità annoverando i contratti di rendimento energetico o prestazione energetica (EPC) nell'ambito dei contratti di PPP, consentendo l'utilizzo della proposta d'iniziativa privata e accelerando il ricorso al PPP.

Di conseguenza, tra il 2019 e il 2021, le operazioni di efficientamento energetico bandite in PPP sono aumentate, passando da un valore di circa 410 milioni di euro nel 2019 a circa 2 miliardi di euro nel 2021. Inoltre, poiché la maggior parte delle recenti operazioni di PPP sono state avviate tramite proposte a iniziativa privata, il cui corollario è l'obbligo di partecipazione del promotore alla gara nel momento in cui questa viene indetta, esse rappresentano un modello di realizzazione che può agevolare una maggior efficienza di aggiudicazione delle gare.

Figura 4. Importo bandito per modalità contrattuale (2018-2022)



Tuttavia, nonostante i notevoli vantaggi, permane una barriera culturale nei confronti di queste operazioni da parte delle amministrazioni pubbliche, come evidenziato dalla presenza di molte proposte presentate dagli operatori economici che, spesso non vengono valutate o, pur essendo valutate, non vengono poi messe a gara. Ciò si traduce in significative perdite di tipo economico o ambientale.

L'analisi di un campione di 51 proposte di efficientamento energetico ancora in attesa di valutazione, per un valore di investimento pari a circa 180 milioni di euro, evidenzia come l'inerzia nel processo decisionale comporti una perdita di gettito fiscale aggiuntivo di circa 30 milioni di euro e una mancata riduzione delle emissioni di circa 30 tonnellate di CO2 all'anno.

È evidente che gli elementi necessari sono tutti presenti: le politiche nazionali e sovranazionali, gli strumenti, i capitali. In sostanza, abbiamo una cucina pronta, ma dobbiamo comprendere quali sono le esigenze degli chef per poter fare gli investimenti. Per garantire la realizzazione di progetti di investimento pubblico-privati di successo, è cruciale che entrambe le parti coinvolte - pubblica amministrazione e mercato - siano adeguatamente preparate e dotate delle competenze necessarie per gestire efficacemente investimenti complessi, spesso di lunga durata e che richiedono una manutenzione costante. La formazione manageriale assume un ruolo cruciale in questo processo di formazione, supportando la programmazione delle gare e l'esecuzione dei contratti.

SCLAFANI

Esiste una dicotomia tra PA centrale e sovranazionale che spinge verso obiettivi ambiziosi di transizione energetica e una PA locale che sembra invece non realizzare i progetti necessari e operare come investitore di lungo termine. Come si può conciliare questa prospettiva?

In Europa, i consumi energetici degli edifici rappresentano il 40% del consumo totale di energia e il 36% delle emissioni di gas a effetto serra, con il riscaldamento e il raffrescamento che rappresentano circa l'80% dei consumi totali. Una situazione simile si verifica anche in Italia. La riqualificazione degli edifici della pubblica amministrazione rappresenta un'importante opportunità per ridurre i consumi energetici e le emissioni di gas a effetto serra, offrendo notevoli benefici sia in termini di risparmio economico che di impatto ambientale. In Italia, la Strategia Energetica Nazionale per la Riqualificazione del Patrimonio Immobiliare (STREPIN) mira a incrementare il tasso di riqualificazione degli edifici pubblici dall'1% attuale al 2,5% per raggiungere gli obiettivi al 2030 del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). A livello europeo, la Commissione sta estendendo l'obbligo di riqualificazione del 3% annuo della superficie riscaldata degli edifici, in vigore per la pubblica amministrazione centrale, anche alla pubblica amministrazione locale.

Per le pubbliche amministrazioni locali questi obiettivi si potrebbero tradurre in un notevole incremento dei progetti da gestire (fino a 20.000 all'anno per una superficie di 250 mln di mq). Tuttavia, i fondi e i programmi pubblici rivolti alla riqualificazione energetica degli edifici pubblici (il PREPAC per la PA centrale; il Conto Termico e Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica per la PA locale) sono principalmente rivolti al presente e potrebbero non essere sufficienti per affrontare l'obiettivo ambizioso di riqualificazione degli edifici della pubblica amministrazione al 2030.

Appare evidente dunque che la riqualificazione degli edifici della pubblica amministrazione locale rappresenta una sfida per la quale sarà importante mobilitare individue soluzioni alternative affinché la PA locale realizzi i progetti necessari e operi come investitore di lungo termine. Il ricorso al PPP e a contratti di EPC potrebbe fungere da volano per coinvolgere le risorse private nel processo di riqualificazione degli edifici, concretizzando i progetti proposti, attivando anche soluzioni alternative come il burden sharing, già impiegato nell'ambito di progetti per fonti rinnovabili. Inoltre, si potrebbero ripartire meglio le responsabilità a livello regionale, per esempio assegnando responsabilità a specifici soggetti di raggiungere determinati obiettivi. Infine, sarà necessario investire su formazione e sviluppo di competenze manageriali delle amministrazioni locali.

ESPOSITO E MONACO

Il disallineamento tra la PA centrale e quella locale, tra obiettivi di policy ambiziosi e una debole capacità di attuazione dei progetti, rende ancora più importante stimolare un approccio più coeso. Tuttavia, l'incrocio con i fondi UE e i capitali privati non è sempre facile.

L'Agenzia per la Coesione fornisce supporto all'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale, attraverso azioni di accompagnamento alle amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi operativi e agli enti beneficiari degli

stessi e svolge un'attività di monitoraggio e verifica degli investimenti, in particolare quelli destinati all'obiettivo tematico 2 su clima, ambiente e energia. Nell'accordo di partenariato per il periodo 2021-2027, sono stati stanziati circa 9 miliardi di euro per contribuire al raggiungimento di questo obiettivo, di cui circa 2 miliardi sono destinati alla transizione energetica. Questi fondi vengono utilizzati nei programmi regionali per raggiungere tre obiettivi principali: ridurre i consumi energetici, aumentare la produzione di energia rinnovabile e ridurre le emissioni di gas serra. Le pubbliche amministrazioni locali sembrano aver colto la sfida, programmato numerosi investimenti su questi temi all'interno dei programmi regionali, che ora sono in fase di negoziazione per l'approvazione da parte della Commissione Europea.

Malgrado la disponibilità di fondi europei e la volontà a investire in questi temi, la fase attuativa dei programmi si scontra con la carente capacità amministrativa della pubblica amministrazione locale di trasformarli in realtà. L'offerta di un'assistenza tecnica potrebbe essere una possibile soluzione per supportare le competenze delle amministrazioni locali. Tuttavia, considerando l'estensione e la frammentazione degli enti locali, sostenere tutti sarebbe impossibile. Pertanto, è necessaria una forte organizzazione che gestisca queste opportunità e ne massimizzi l'utilizzo, in particolare attraverso lo sviluppo di competenze attraverso programmi di formazione. Al momento, si sta negoziando con la Commissione Europea un programma che ha

l'obiettivo di supportare la capacità amministrativa delle amministrazioni locali nella realizzazione di progetti per un valore di circa 1,2 miliardi di euro.

DELLA CROCE

I capitali privati sono abbondanti e alla ricerca di investimenti ESG e a impatto. Quindi c'è la domanda di progetti e l'offerta di capitali. Cosa serve per attirare i capitali privati e sostenere un piano ambizioso di investimenti?

La ricerca dell'OCSE degli ultimi 10 anni individua un disallineamento tra l'abbondante disponibilità di capitali privati e le limitate opportunità di investimento in Italia. Questo è dovuto a diverse criticità, quali una carenza di investimenti privati nel settore delle costruzioni, un impiego non ottimale dei capitali pubblici e una forte dipendenza dalle banche. Per affrontare queste criticità, è necessario coinvolgere investitori istituzionali di lungo termine in grado di sostenere progetti infrastrutturali. In particolare, è importante considerare le opportunità offerte dalla transizione energetica e definire le problematiche che si vogliono risolvere tramite il coinvolgimento di investitori privati. Una volta definite le problematiche da risolvere, che possono essere ad esempio gap di efficienza, di capacità, o fallimenti dello Stato, è possibile attrarre e coinvolgere i capitali privati attraverso schemi di partenariato pubblico-privati e strumenti finanziari basati sulla performance. Altre soluzioni possibili per affrontare queste criticità includono il supporto alle imprese e

l'utilizzo di strumenti finanziari che permettano di ribilanciare il rischio, adottando una logica di Blended Finance.

CARUGNO

Quali difficoltà incontrano i Comuni nell'accelerare gli investimenti per l'efficientamento e la transizione energetica e come possono essere superate?

In seguito alla pandemia da COVID-19, sono state messe a disposizione dei comuni maggiori risorse pubbliche per supportare i loro sforzi verso la transizione energetica. Inoltre, i Comuni hanno dimostrato una crescente consapevolezza verso il tema, realizzando che gli elevati consumi di energia delle città e la scarsa efficienza energetica degli edifici rappresentano un'opportunità sia di risparmio, sia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

Nell'ambito del PNRR, il ruolo dei Comuni non si può limitare all'elaborazione di progetti da sottoporre a gara, ma deve estendersi per stimolare investimenti in grado di attrarre la creatività e l'innovazione del mercato, e di promuovere una visione condivisa sull'importanza di attuare strategie di transizione energetica che generino valore per la collettività. Ciò può sicuramente essere facilitato dall'adozione di schemi di PPP per realizzare interventi di efficientamento energetico, nonché incentivando gli operatori economici a presentare proposte a iniziativa privata. Tuttavia, permangono alcuni ostacoli di tipo culturale che impediscono un diffuso e

corretto utilizzo del PPP, come la mancanza di fiducia da parte delle imprese verso la PA, in particolare per quanto riguarda l'aspetto economico-finanziario dell'investimento, e la diffidenza della PA verso le proposte a iniziativa privata. In sostanza, c'è una mancanza di fiducia tra pubbliche amministrazioni e imprese che può essere superata solo instaurando e/o migliorando il dialogo tra pubblico e privato, trovando nuove modalità per collaborare senza entrare in conflitto.

Ad esempio, il Comune di Pescara ha intrapreso importanti iniziative per promuovere l'efficienza energetica e l'economia circolare dopo la pandemia, attivando il "conto energia", i fondi del PNRR sull'efficiamento energetico per 30 mln euro e un fondo BEI di 35 milioni di euro. Si stanno inoltre promuovendo le "comunità energetiche", dove i cittadini producono e consumano energia insieme, e si stanno utilizzando i finanziamenti per costruire edifici a consumo zero o a basso consumo energetico.

PEDRINI

Quali sono le difficoltà incontrate dalle aziende sanitarie, che possiedono uno dei patrimoni immobiliari più energivori, nell'accelerare gli investimenti in efficientamento energetico e transizione energetica e come possono essere superate?

Nel SSN si ripresenta la stessa dicotomia riscontrata per la PA locale. Il crescente impulso da parte di investitori, imprese e amministrazioni

centrali a intervenire sull'efficientamento energetico si scontra con la ritrosia delle aziende sanitarie a intraprendere questi percorsi. Attualmente, questa dicotomia sta rapidamente scomparendo a causa della necessità di ridurre i costi energetici, che stanno mettendo in crisi il sistema, anche trainati da un aumento dei prezzi dell'energia.

Nonostante l'efficientamento energetico sia una priorità conclamata, le aziende sanitarie spesso incontrano crescenti difficoltà a reperire risorse umane adeguatamente specializzate per gestire le progettualità complesse che ne conseguono, sia a causa della scarsa attrattività delle aziende sanitarie che devono reclutare personale, sia perché il mercato tende a orientare queste figure verso altri campi. Inoltre, la mancanza di programmi di formazione specifici per dirigenti e tecnici rappresenta un ulteriore ostacolo alla sviluppo di competenze interne che permetterebbero di tradurre le decisioni in operazioni concrete. Di conseguenza, i contratti di PPP e di EPC rappresentano una vera e propria opportunità, proprio perché, quando utilizzati in maniera appropriata, consentono di fare insourcing di queste competenze e ottenere un supporto tecnico da parte di partner privati qualificati. Tuttavia, come nel caso dei comuni, le aziende sanitarie continuano a nutrire una certa diffidenza nei confronti dei progetti di PPP.

SIMEOLI

Ci sono i progetti e le risorse però manca un'accelerazione. Il nuovo codice darà una spinta al PPP?

In passato, la scarsa diffusione del PPP è stata attribuita a fattori come la frammentazione e la scarsa competenza della PA, l'incertezza sulla corretta ripartizione dei rischi nei contratti di PPP, la paura dei funzionari pubblici di impiegare la buona discrezionalità (fondamentale per i progetti in PPP) e una mancanza di regole chiare circa gli aspetti esecutivi dei contratti.

Il nuovo schema di codice dei contratti sviluppato dal Consiglio di Stato si pone una serie di obiettivi, tra cui quello di promuovere il ricorso al PPP per la realizzazione di investimenti pubblici. Il nuovo paradigma proposto si basa su tre nuovi concetti: risultato, fiducia e accesso al mercato. Quindi accanto alle direttrici normative tradizionali, le nuove norme sono volte a garantire che la gara pubblica giunga al risultato e del pari si crei un clima di fiducia, di sicurezza, anche normativa, per i funzionari per usare la buona discrezionalità. Focalizzandoci sul PPP, sono state intraprese diverse linee d'intervento per affrontare le criticità riscontrate in passato, come la definizione di un quadro chiaro per la ripartizione dei rischi, l'introduzione di requisiti di specializzazione per le pubbliche amministrazioni e il supporto consultivo da parte di organismi pubblici specializzati, una maggiore flessibilità nelle procedure di gara accompagnata dalla semplificazione e digitalizzazione delle procedure, e la

riduzione del rischio regolatorio. Un'altra linea di intervento ha riguardato gli aspetti regolamentari riguardanti l'esecuzione del contratto, in particolare su questioni relative alla risoluzione del contratto e al recesso, definendo chiaramente i criteri in base ai quali un contratto può essere interrotto e introducendo norme chiare per regolare il subentro.

Il nuovo schema di codice cerca di superare lo scetticismo verso il PPP, rafforzando la proposta a iniziativa privata, nel senso che l'art. 193 sulla finanza di progetto riguarda solo la proposta a iniziativa privata ed è menzionato il fatto che le amministrazioni possano pubblicare un avviso per sollecitare proposte. Infine, nuove disposizioni sono state introdotte per semplificare la partecipazione degli investitori istituzionali alle gare, eliminando gli oneri che precedentemente erano tenuti a sostenere per associarsi agli operatori economici e prevedendo la possibilità di partecipare utilizzando i requisiti degli operatori economici stessi.

CHIODI

Il compito del DIPE consiste nell'analizzare e valutare l'attuale utilizzo del PPP in Italia, identificando eventuali ostacoli e sviluppando soluzioni per superarli al fine di aumentare l'adozione del PPP in futuro. Quali sono le opportunità del PPP per sostenere l'accelerazione degli investimenti e quali sono gli strumenti a disposizione per le PA?

In questa fase di grandi investimenti pubblici trainati dalle risorse messe a disposizione dal PNRR, una questione importante da considerare è il ruolo del PPP per attrarre ulteriori capitali privati. Il paradigma diffuso in passato secondo cui il PPP veniva utilizzato solo in caso di carenza di risorse pubbliche e quindi di necessità di ulteriori risorse private deve essere rivisto. La scelta di utilizzare il PPP non dovrebbe basarsi esclusivamente sulla possibilità di attrarre risorse finanziarie private, ma anche sull'importanza di coinvolgere le competenze e le risorse del privato per garantire la realizzazione di progetti innovativi, efficienti e di qualità superiore. **Inoltre, il PPP rappresenta una soluzione valida per integrare le competenze manageriali, tecniche, gestionali e finanziarie altamente specializzate del settore privato nell'ambito della PA, superando la carenza di capacità tecnico-amministrative e scongiurando che le risorse pubbliche vengano impiegate in modo inefficiente.** La necessità di ricorrere al PPP diventa ancora più importante se si considerano la situazione attuale di blocco del turnover e la cronica carenza di capacità tecnico-amministrative, in particolare negli enti locali.

Per favorire l'adozione del PPP, è fondamentale diffondere una cultura del PPP attraverso iniziative di formazione, informazione e comunicazione istituzionale. Inoltre, è necessario fornire alle amministrazioni interessate a sviluppare operazioni di PPP un supporto tecnico gratuito per la valutazione degli aspetti economico-finanziari, giuridico-legali e tecnici che incidono sull'allocazione dei rischi.

Infine, per agevolare l'attività degli enti locali, è importante stabilire linee guida o schemi tipo per i contratti PPP. Questo è ciò che come DIPE abbiamo fatto e stiamo facendo.

Il ricorso al PPP permetterebbe altresì di far leva sulle risorse comunitarie, e di ottimizzare la combinazione di risorse pubbliche e private, ma anche per accelerare la spesa di queste risorse. L'impiego dei fondi comunitari può consentire di superare i limiti imposti all'entità del contributo pubblico che può essere erogato, e che in generale non può superare in valore il 49% dell'investimento ai fini di contabilizzare l'operazione *off-balance sheet*. Queste risorse potrebbero inoltre essere impiegate per migliorare il profilo di rischio-rendimento di alcuni interventi poco attraenti per investitori privati che in condizioni normali non sarebbero intervenuti.

LEONE

Perché la proposta a iniziativa privata funziona per accelerare gli investimenti?

In Italia, la proposta a iniziativa privata è stata introdotta inizialmente come una procedura per superare delle distonie regolatorie e prevenire accordi tra rappresentanti degli enti locali e gli operatori economici. Negli ultimi anni, si è registrato un aumento esponenziale dell'utilizzo delle proposte a iniziativa privata. **Di recente, le due gare più importanti riguardanti la digitalizzazione in Italia sono state effettuate utilizzando proposte a iniziativa privata, dimostrandosi così uno strumento chiave per affrontare la**

complessità della copertura dell'ultimo miglio, ovvero quella distanza che separa un obiettivo pubblico dichiarato dalla sua realizzazione pratica. Questa considerazione è particolarmente valida per gli enti locali e nel contesto dell'efficientamento energetico.

Nel contesto attuale, in cui molte gare d'appalto finanziate dal PNRR stanno andando deserte, emerge l'importanza di coinvolgere il mercato il prima possibile e stimolare il ricorso alla proposta a iniziativa privata per accelerare gli investimenti in PPP. Questo era l'orientamento sostenuto dal regolatore attraverso le norme del decreto semplificazioni, che ha permesso di presentare proposte di iniziativa privata anche per interventi già presenti in programmazione e di annoverare il contratto di EPC tra gli strumenti del PPP, ed è la visione condivisa anche dal libro primo della nuova bozza del codice dei contratti, che si concentra maggiormente sui risultati da ottenere con un contratto di concessione, sulla fiducia e sull'accesso al mercato, piuttosto che sulla procedura di gara.

GENGA

La contabilizzazione degli investimenti di efficientamento energetico è abbastanza stringente in termini di contabilizzazione off balance dei contratti di PPP/EPC. Ciò può rappresentare una barriera all'utilizzo del PPP, nonostante questo appaia come una soluzione per accelerare la realizzazione degli investimenti. Come si possono coniugare queste due prospettive?

La Ragioneria Generale dello Stato (RGS) è responsabile per il monitoraggio delle operazioni di PPP. Per raccogliere informazioni e monitorare le operazioni di PPP, incluse quelle di efficientamento energetico, e garantire il rispetto delle regole Eurostat in materia di contabilizzazione delle operazioni di PPP *off-balance sheet*, la RGS ha recentemente sviluppato una banca dati alla quale tutte le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a trasmettere una serie di informazioni rilevanti.

Le operazioni di PPP sono classificate come spesa corrente delle pubbliche amministrazioni quando effettuate in conformità alle regole Eurostat (c.d. contabilizzazione *off-balance sheet*), altrimenti sono necessariamente riclassificate come debito pubblico. Nel momento in cui gli investimenti non vengono effettuati in conformità alle regole fissate dalla RGS in materia di contenimento del deficit e del debito pubblico, avranno un impatto negativo sui saldi di finanza pubblica, sia per la parte di investimento a carico della PA che per quella a carico dell'operatore economico. Anche se questa considerazione non deve essere vista come un deterrente per gli investimenti, è importante che le pubbliche amministrazioni prestino attenzione per evitare di scontrarsi con l'obiettivo nazionale di contenimento dei saldi di finanza pubblica. Infatti, secondo alcune rilevazioni dell'ISTAT, circa l'87% dei contratti PPP è contabilizzato *on-balance sheet*, viene cioè registrato come debito. Per garantire la sostenibilità finanziaria dei progetti di PPP, è dunque cruciale gestire correttamente l'allocazione dei rischi, trasferendo una parte degli stessi all'operatore privato.

D'AGNESE

Qual è il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti e quali sono gli strumenti disponibili per sostenere il capacity building delle PA nei progetti di investimento per la transizione energetica?

CDP ha maturato esperienza in qualità di finanziatore di operazioni di PPP di medio-grandi dimensioni. Recentemente è stata un promotore del progetto di investimento pubblico in PPP del Polo Strategico Nazionale, il cloud nazionale per la pubblica amministrazione. Inoltre, CDP fornisce assistenza tecnica alle amministrazioni locali e centrali per l'attuazione degli investimenti, compresi quelli previsti dal PNRR. L'efficientamento energetico è stato uno dei temi principali affrontati. Nell'ambito del PNRR, che richiede di rispettare ritmi di investimento particolarmente sfidanti, il PPP rappresenta un'opportunità per le amministrazioni di accelerare gli investimenti. In settori quali quello del risparmio energetico, in cui, a differenza delle infrastrutture tradizionali dove si verifica l'opposto, è proprio il progetto a generare l'intervento, il modello di PPP si rivela particolarmente importante. In questo ambito, l'elaborazione di una proposta progettuale alla base di un'operazione di PPP dipende essenzialmente dalla promozione di un dialogo preliminare tra l'amministrazione pubblica e gli operatori economici, un dialogo che consenta alle amministrazioni di interfacciarsi con soggetti tecnologicamente qualificati e in grado di proporre soluzioni, valutarne i costi e identificare i benefici ad essi connessi.

Gli sviluppi normativi promossi dal nuovo codice dei contratti e le recenti pronunce dell'ANAC vanno in questa direzione (agendo più sul piano psicologico che giuridico), e mirano a non stigmatizzare questa fase di dialogo con gli operatori economici ma, invece, a considerarla una pratica ordinaria. In assenza di tale dialogo, infatti, la proposta progettuale non può nascere. Pertanto, l'investimento da parte delle istituzioni centrali per la creazione di competenze nelle amministrazioni locali dovrà concentrarsi principalmente su questa fase di dialogo e successiva progettazione dell'intervento. Inoltre, la PA locale dovrebbero essere supportata attraverso strumenti, quali documentazione e sportelli tecnici, che forniscano le conoscenze necessarie per comprendere le implicazioni dei diversi tipi di intervento a disposizione.

PORTALURI

Invitalia ricopre il ruolo di centrale di committenza per l'implementazione del PNRR in alcuni ambiti di investimento. La centralizzazione è sempre stata vissuta come driver di ottimizzazione dei costi, ma in questo caso è stata adottata per sostenere la capacità amministrativa e garantire tempi rapidi di attuazione degli interventi. La centralizzazione può essere fatta in due modi, come aggregazione della domanda per conseguire economie di scala (nel procurement di beni e servizi) e come modello attuativo per conseguire economie di specializzazione, dove la centrale diventa la stazione appaltante per

per una pipeline di progetti o di singoli progetti rilevanti. Può essere una risposta per accelerare gli investimenti in transizione energetica con modelli di PPP?

Invitalia gestisce le procedure di affidamento di opere pubbliche, ovvero le procedure che servono a portare al mercato gli investimenti della pubblica amministrazione. Tuttavia, molti progetti di investimento pubblico non vengono aggiudicati a causa di procedure complicate e poco affidabili. Questo ha un costo enorme per la PA e per il mercato. L'obiettivo della centralizzazione deve essere quello di rendere disponibili al mercato il maggior numero possibile di progetti di investimento e in tempi brevi, attirando l'attenzione dei grandi operatori economici. Questo è possibile anche per il PPP, data la sua rilevanza e data la difficoltà delle amministrazioni rispetto a questo strumento. Perché quindi non pensare a una clusterizzazione delle opportunità di investimento omogenee. I progetti di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio pubblico rappresentano un possibile ambito di applicazione di questa soluzione.

TRENTIN

Che cosa si aspettano le imprese dalle PA, per mettere a terra la capacità e l'esperienza di fare investimenti innovativi capaci di contribuire in modo rapido ai target di transizione energetica?

Dal 2014 a oggi, si riscontra un trend positivo che riguarda l'incremento della

capacità e della disponibilità delle istituzioni pubbliche a ricevere proposte a iniziativa privata per progetti di PPP, nonostante il numero di proposte accolte e valutate rispetto a quelle presentate risulti ancora relativamente basso. L'evoluzione che caratterizza questi ultimi anni è indubbiamente legata al percorso di formazione e di apprendimento intrapreso sia dal settore privato che dal pubblico, anche grazie al sostegno delle istituzioni. Un percorso di co-evoluzione che ha contribuito a una maggiore comprensione delle potenzialità e dei vantaggi offerti dal PPP nell'assicurare una maggiore integrazione e un maggior equilibrio tra settore pubblico e privato.

Il PPP è innanzitutto una forma di integrazione non solo di risorse finanziarie, ma soprattutto di competenze. Il PPP permette di integrare il finanziamento privato con quello pubblico, permettendo così di realizzare progetti di maggiore ampiezza e complessità. Inoltre, il PPP offre la possibilità di integrare competenze progettuali e tecniche, mettendo a disposizione del pubblico le competenze del privato e viceversa. Il PPP offre inoltre l'opportunità di integrare diverse soluzioni per creare progetti che raggiungano dei risultati complessi e articolati. Ad esempio, i progetti di efficientamento energetico necessitano la combinazione di diverse soluzioni tecnologiche.

Il PPP, quando utilizzato correttamente, consente di trovare un equilibrio tra le esigenze del pubblico e quelle del privato, garantendo che entrambe le parti traggano beneficio dal progetto.

In particolare, dove esiste un quadro contrattuale chiaro che permette di stabilire un'allocazione equilibrata dei rischi, di responsabilità e di contributi tra il privato e il pubblico, il PPP permette di bilanciare l'obiettivo di rendimento economico del privato con le esigenze pubbliche di creare valore per la collettività.

VIGNA

È cruciale che le pubbliche amministrazioni adottino un approccio sofisticato al procurement per stimolare l'innovazione, la crescita del mercato e la competitività delle imprese. Questa prospettiva del procurement è ben nota a livello comunitario, ma purtroppo non è chiaramente riconosciuta dal Codice. Questo tipo di postura è più culturale e non dipende da regole e norme. Come è possibile stimolare un procurement che sia realmente volano di sviluppo economico in un paese dove procurement è associato a politiche anti-corruzione (vedi il ruolo di ANAC) da cui ne deriva una spaccatura piuttosto che una convergenza pubblico-privato?

Il procurement è una leva di politica industriale. Il PPP può e deve essere inteso come uno strumento che aiuta nella realizzazione di quelli che sono grandi obiettivi europei e i grandi obiettivi Italiani. In questo senso, il PPP deve essere visto come un'opportunità per sviluppare progetti innovativi e promuovere la

crescita del paese attraverso un dialogo e una collaborazione costante con il mercato, e non solo come uno strumento a cui ricorrere per far fronte a una carenza di risorse pubbliche.

Se da un lato l'aumento del costo del denaro può creare un divario tra il costo delle opere realizzate in PPP e quelle realizzate attraverso appalti tradizionali, richiedendo una valutazione attenta del rapporto costi-benefici e della corretta valorizzazione dei rischi, dall'altro è essenziale ampliare la valutazione di convenienza delle operazioni di PPP, non solo basandosi su analisi meccanicistiche in logica *value for money*, ma anche considerando l'impatto sulla società in termini ambientali e sociali. In questo modo si può garantire una maggiore sostenibilità del PPP e soprattutto si può assicurare la transizione verso un PPP capace di generare valore pubblico.