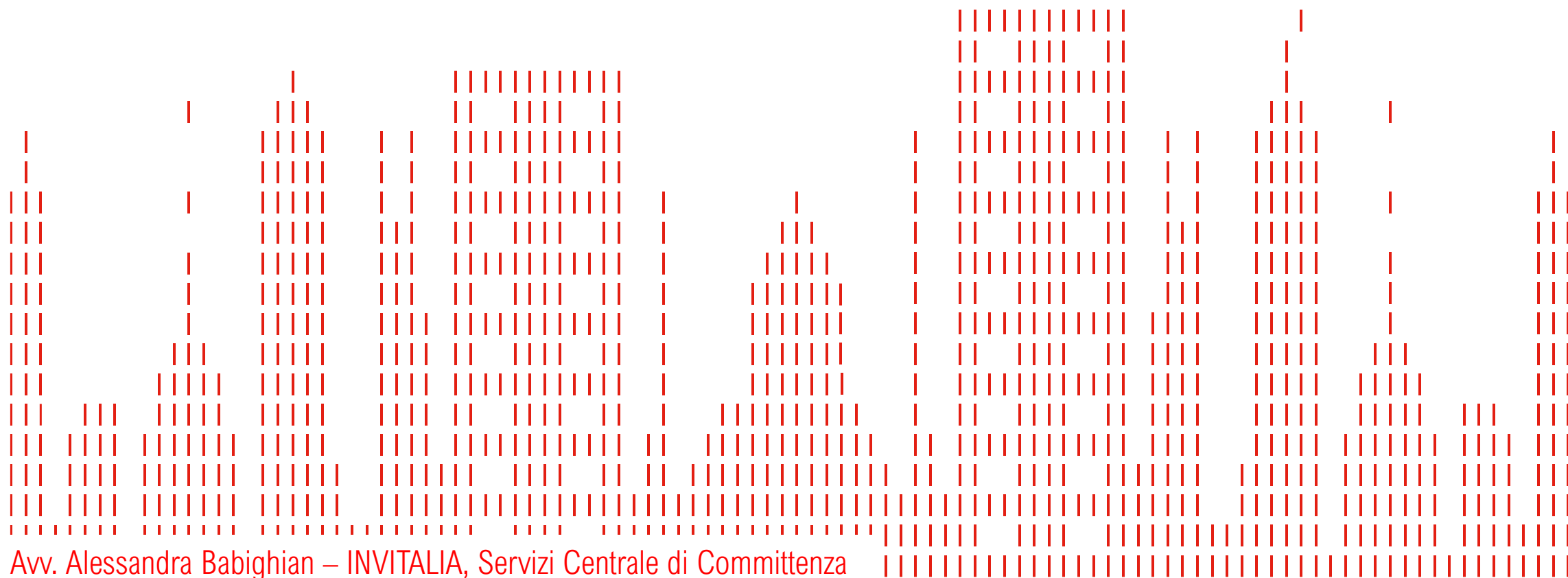




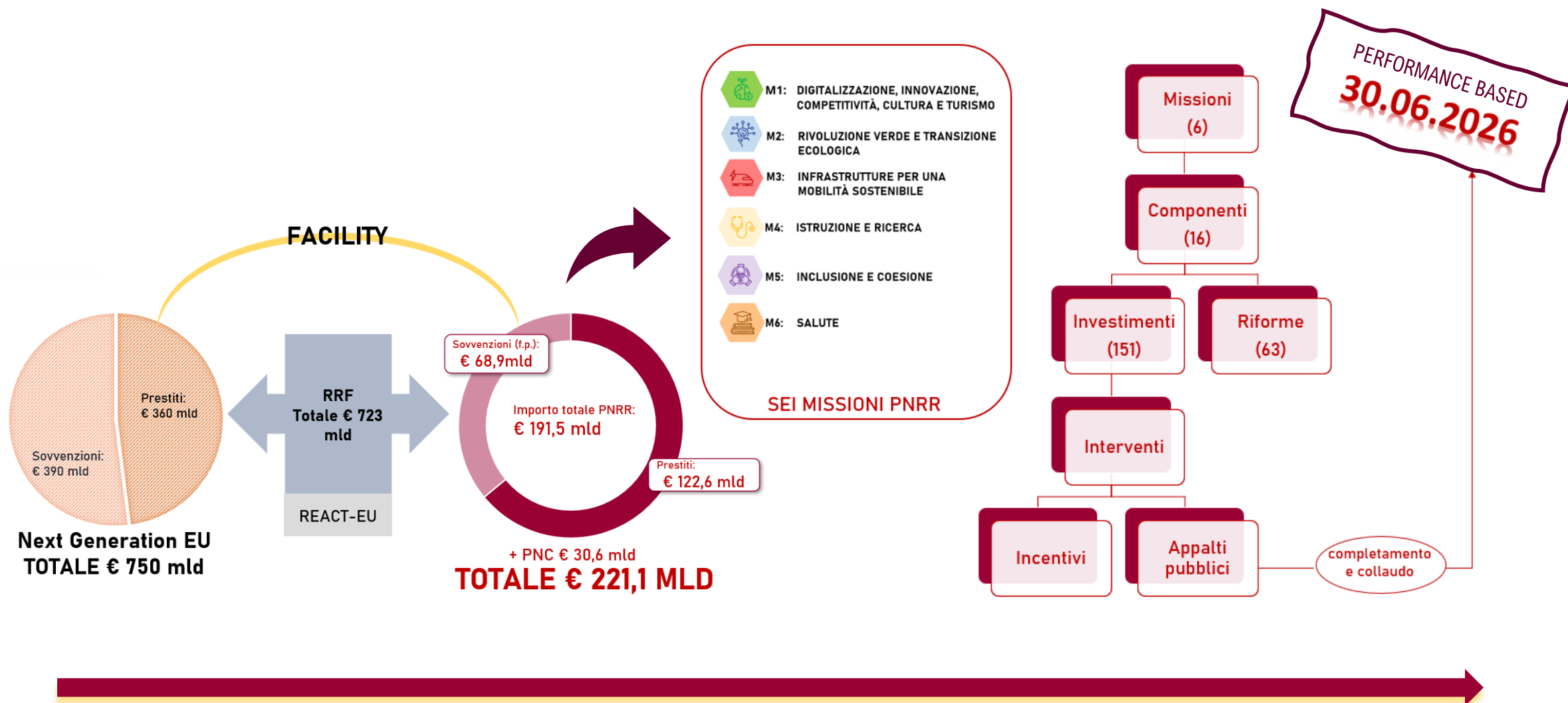
LE OPPORTUNITÀ DEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI E IL PNRR

APIL - Progettare il Progettista
Un altro modo è possibile – Atto II
Treviso, 16.11.2023

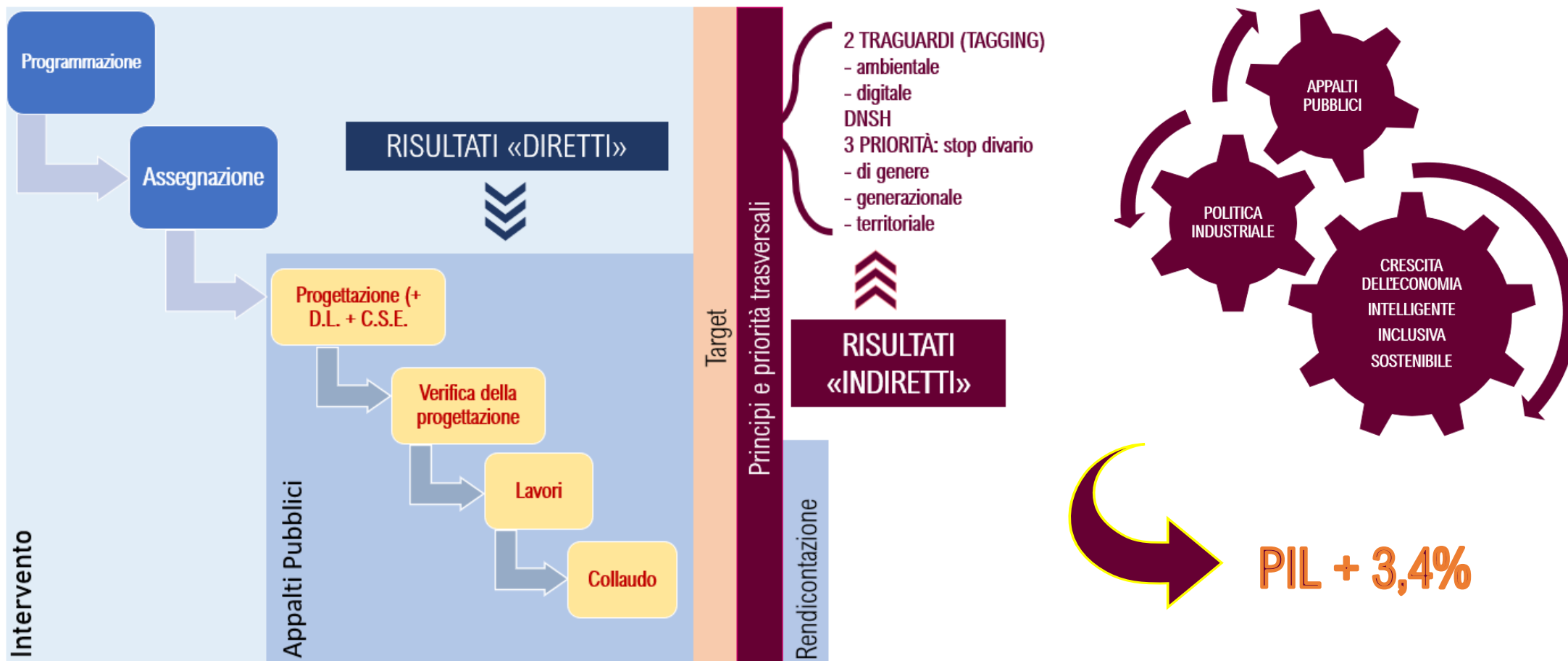


Avv. Alessandra Babighian – INVITALIA, Servizi Centrale di Committenza

IL PNRR - AREE DI INTERVENTO E MODALITÀ ATTUATIVE



CONSEGUIMENTO DEI RISULTATI «DIRETTI» E «INDIRETTI»

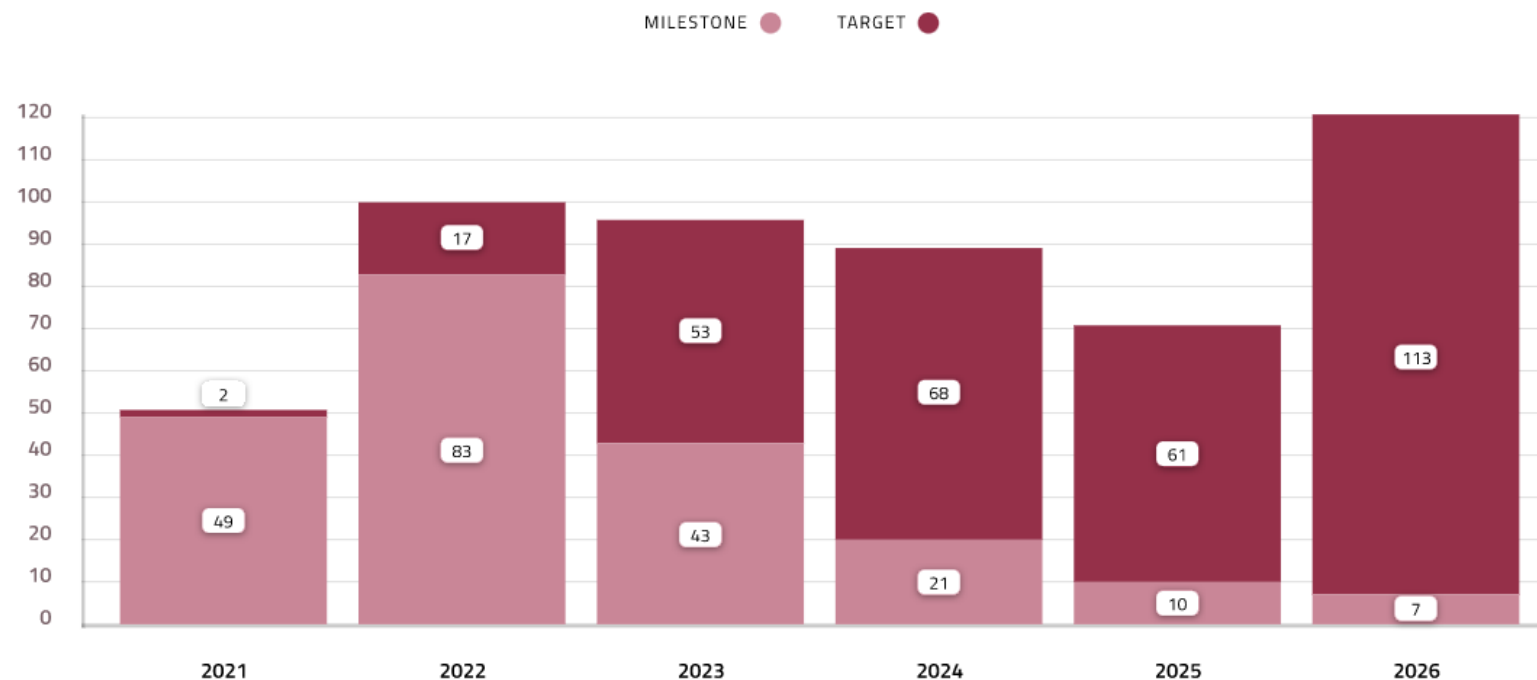


RISULTATI ATTESI «DIRETTI». TARGET & MILESTONE

- ❑ M&T descrivono in maniera granulare i **risultati** delle riforme e **degli investimenti che il PNRR si propone di attuare** (Operational Arrangements – 22.12.2021)
- ❑ Le **milestone** definiscono generalmente **fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale**
- ❑ I **target** rappresentano **risultati attesi dagli interventi, quantificati con indicatori misurabili**

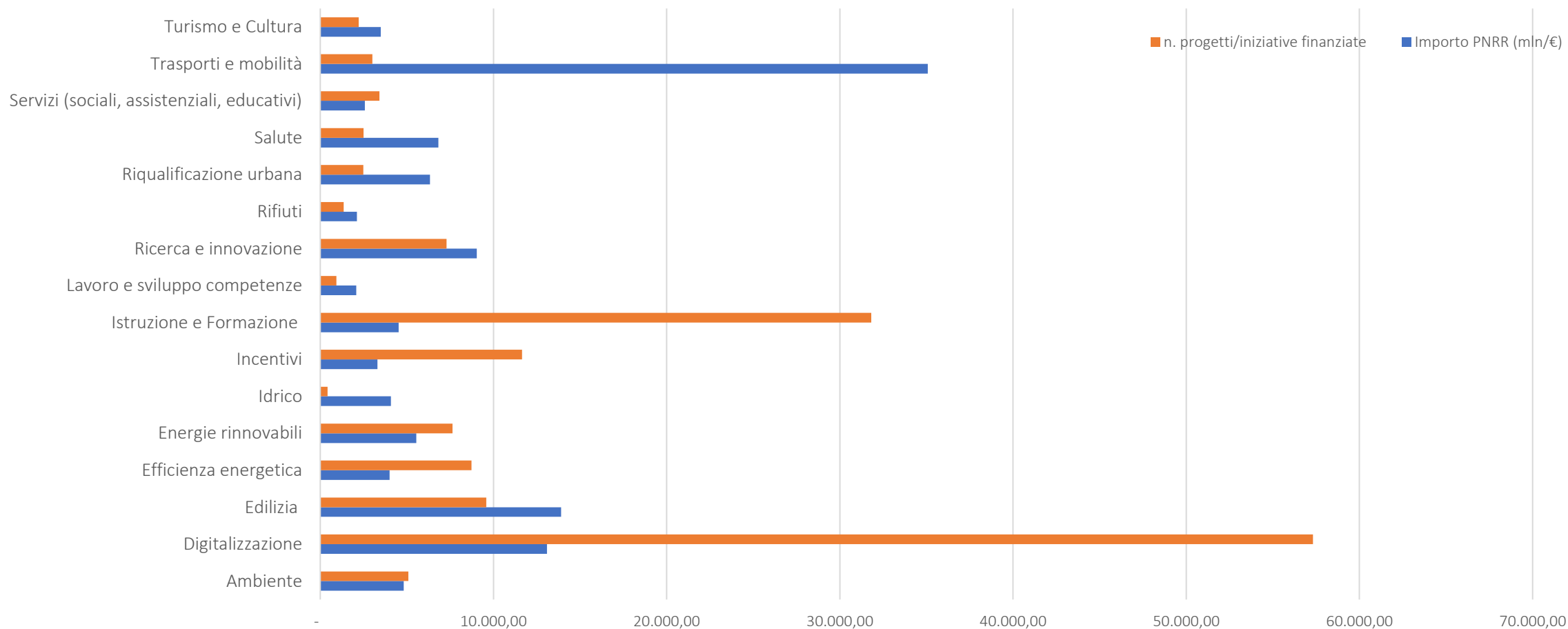
527 T&M DI RILEVANZA EUROPEA

- 214 milestone
- 313 target



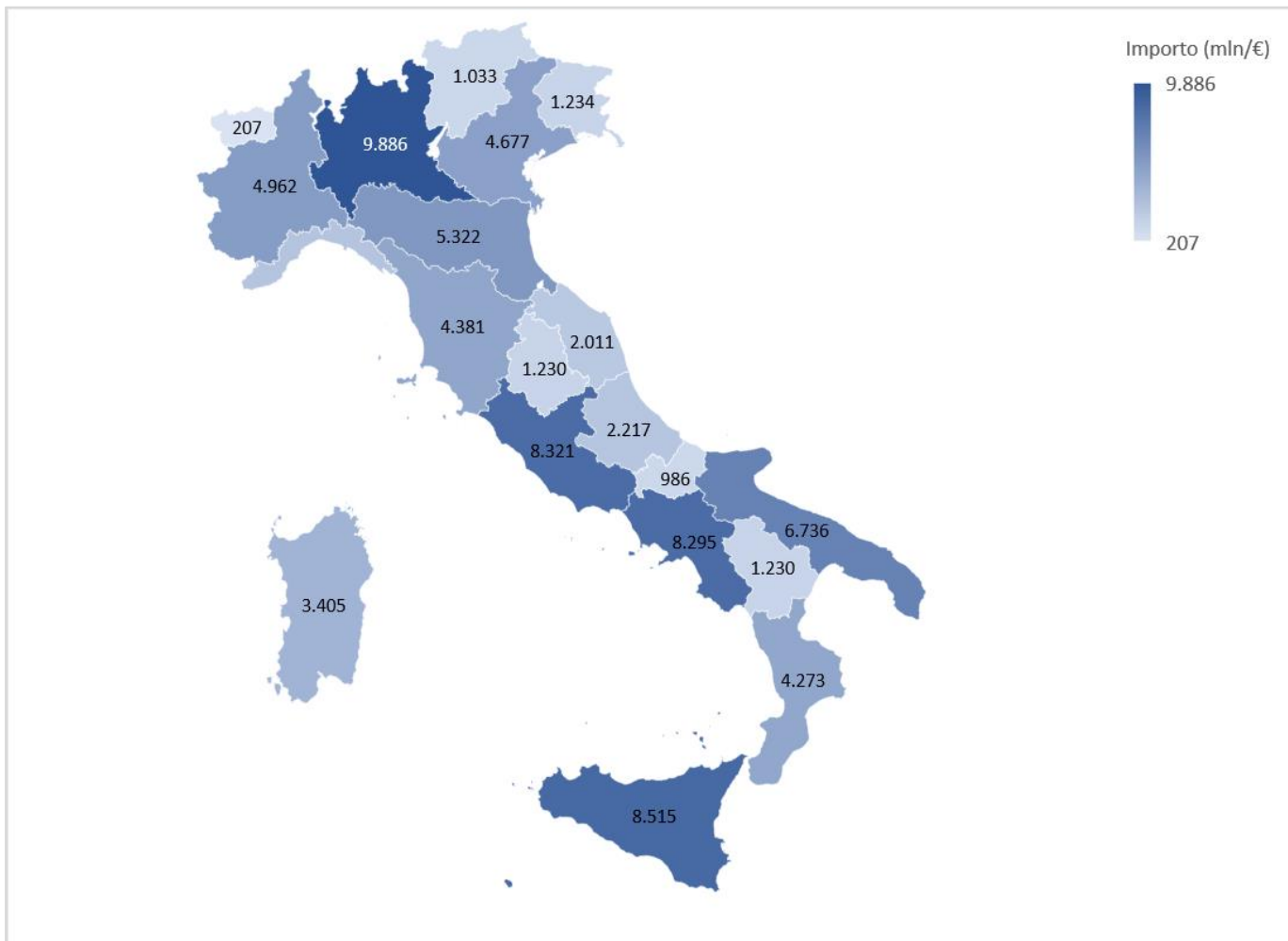
TIPOLOGIE DI INVESTIMENTI (CLUSTER)

Su un totale di oltre **185,9 miliardi di euro** di finanziamenti per **investimenti PNRR** sono stati analizzati interventi per un valore complessivo di quasi **121 miliardi** di euro così distribuiti tra i vari cluster



VALORE DEGLI INTERVENTI PNRR RILEVATI PER REGIONE

Dei **€ 121 Mld** analizzati sulla base dei provvedimenti di assegnazione delle risorse, circa **€ 81,2 Mld** sono territorializzabili a livello regionale:



Anche con riferimento al **VALORE DEGLI INTERVENTI** analizzati la Lombardia occupa la prima posizione con un importo di circa **9,8 miliardi di euro**

A seguire, Sicilia (8,51 miliardi di euro), Lazio (8,32), Campania (8,3) e Puglia (6,73) sono le regioni che registrano un importo di finanziamento assegnato superiore ai 6 miliardi di euro

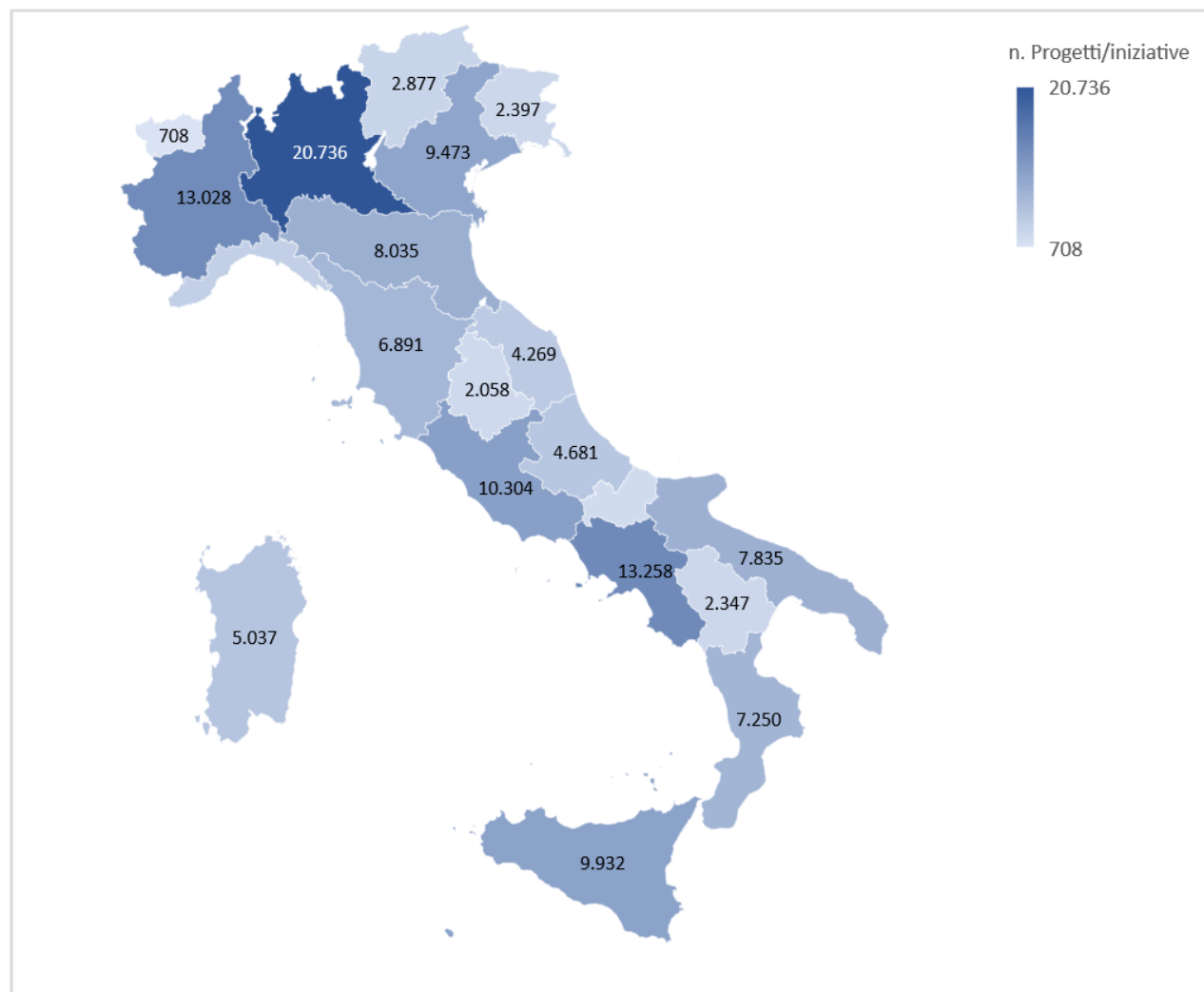
24,09 miliardi di euro non sono direttamente calati in un contesto regionale specifico ma in macroaree territoriali.

I rimanenti 15,5 miliardi sono invece “non territorializzabili”, finanziando progetti trasversali sul territorio nazionale

Area	Importo (M€)
Centro	1.400
Centro Nord	2.735
Centro Sud	1.390
Nord	10.206
Sud	8.367
<i>Non territorializzabili</i>	<i>15.507</i>
Totale complessivo	39.605

NUMERO PROGETTI PNRR RILEVATI PER REGIONE

Complessivamente sono stati rilevati **oltre 155mila progetti**, di cui circa **136mila** così territorializzati a livello regionale:



La Lombardia è la regione con il più alto **NUMERO DI PROGETTI/INIZIATIVE** finanziate e rilevate (oltre 20.000)

Seguono la Campania (13.258), il Piemonte (13.028) e il Lazio (10.304)

Circa 8.600 interventi sono distribuiti per macroarea territoriale, senza riferimenti specifici alle Regioni (Centro, Centro Nord ecc.). I restanti 10.285 riguardano potenzialmente l'intero territorio nazionale e sono definiti genericamente "non territorializzabili" (es. interventi inseriti nei cluster Semplificazione e innovazione della PA, digitalizzazione)

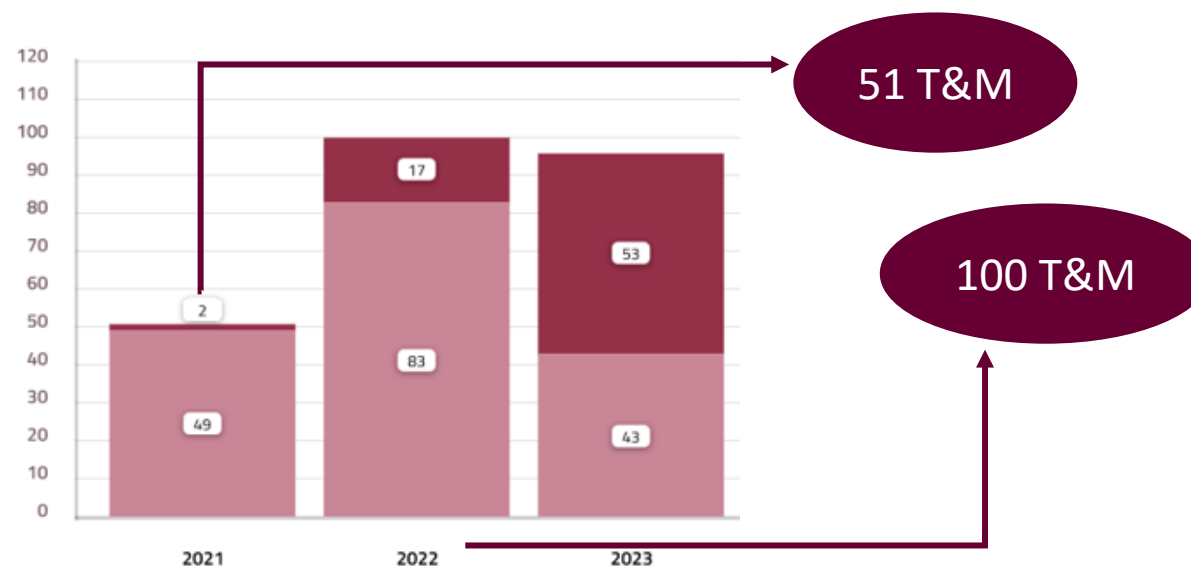
Area	n. progetti/iniziative
Centro	18
Centro Nord	617
Centro Sud	13
Nord	5.126
Sud	2.903
Non territorializzabili	10.285
Totale complessivo	18.964

T&M CONSEGUITI

- ❑ **Prefinanziamento: € 24,9 Mld** - erogato ad agosto 2021, suddiviso in € 9 Mld a fondo perduto e 15,9 Mld di prestito
- ❑ **I^ Rata: € 21 Mld** – erogata ad aprile 2022, suddiviso in € 10 Mld a fondo perduto ed € 11 Mld di prestito: **51 T&M** del PNRR che l'Italia doveva conseguire entro il 31 dicembre **2021**
- ❑ **II^ Rata: € 21 Mld** - erogata a dicembre 2022, suddiviso in € 10 Mld a fondo perduto ed € 11 Mld di prestito: **45 T&M** che l'Italia doveva conseguire entro il 30 giugno **2022**
- ❑ **III^ Rata: € 18,5 Mld** (meno 500 Mln ca per alloggi universitari) – erogata ad ottobre 2023, distribuito in € 10 Mld a fondo perduto ed € 11 Mld di prestito: **54 T&M** che l'Italia doveva conseguire entro il 31 dicembre **2022**
- ❑ **IV^ Rata: richiesta il 22.09.2023 per € 18,9 Mld*** per **28 T&M**

527 T&M DI RILEVANZA EUROPEA

- 214 milestone
- 313 target



*la somma richiesta include 13% già percepito a titolo di prefinanziamento, perciò si attendono € 16,5 Mld

CRITICITÀ RILEVATE (OO.PP.)

Al 28.02.2023, l'Italia ha ricevuto circa il **35% delle somme assegnate dal PNRR** a valere sul RRF, ossia **€ 66,9 Mld**, di cui € 37,9 Mld sotto forma di prestiti ed € 29 in sovvenzioni). Alla stessa data – in base alla la terza Relazione del Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (31 maggio 2023) – le spese sostenute erano pari a circa **€ 25,74 Mld**

«La maggior parte delle Amministrazioni titolari ha raggiunto un livello di spesa inferiore alle previsioni. Ciò denota un ritardo nella fase di definizione e avvio delle misure che potrebbe incidere sulla effettiva realizzazione dell'intero Piano con particolare riferimento al pieno raggiungimento degli obiettivi finali»

[Terza Relazione del Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR – 31.05.2023]

SOGGETTI ATTUATORI

- ❖ Incremento dei costi delle OO.PP.
- ❖ Divario capacità amministrativa
- ❖ Qualificazione delle stazioni appaltanti
- ❖ Procedimenti autorizzativi
- ❖ Pagamenti P.A.

OPERATORI ECONOMICI

- ❖ Caro materiali/energia
- ❖ Scarsità di manodopera
- ❖ Capacità produttiva (simultaneità dei cantieri)
- ❖ Garanzie bancarie/assicurative
- ❖ Pagamenti P.A.

FASE ESECUTIVA
DEGLI INTERVENTI

RIMODULAZIONE PNRR E REPOWEREU

Il **07.08.2023** il Governo ha presentato alla Commissione europea la **richiesta di modifica complessiva del PNRR** con la revisione di 144 tra investimenti e riforme, nonché l'inserimento del **capitolo** riguardante l'attuazione dell'iniziativa **REPowerEU**



«... Nella dichiarazione di Versailles del 10 e 11 marzo 2022, i capi di Stato e di governo hanno invitato la Commissione a proporre entro la fine di maggio dello stesso anno un **piano REPowerEU** volto ad eliminare gradualmente la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili russi, il quale invito è stato ribadito nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022. Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto ben prima del 2030, secondo modalità che garantiscano la coerenza con il **Green Deal europeo**, di cui alla comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, e con gli obiettivi climatici per il 2030 e il 2050 sanciti dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio.... »

Progetti per i quali è «impossibile rispettare condizioni e tempi del PNRR» **15,9 Mld di cui 13 Mld di investimenti dei Comuni**

- Piani Urbani Integrati
- Medie e piccole opere di efficientamento energetico
- Interventi di valorizzazione beni confiscati alle mafie
- Verde urbano
- Impianti offshore

PNRR

15,9 Mld del PNRR confluiscono nel **nuovo capitolo** finanziato con il dispositivo **RePowerEU** che contava **2,8 Mld di fondi UE** (sovvenzioni) per l'Italia

Capitolo **RePowerEU** = 18,7 Mld

- Reti energia
- Reti Gas
- Transizione verde ed efficientamento energetico
- Ecobonus

RePowerEU

PNRR E NUOVA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

L'Accordo di Partenariato italiano prevede l'istituzione di 10 Programmi Nazionali (PN)

A questi, si aggiunge il **Programma collegato al Fondo per la Transizione Giusta**, introdotto per la prima volta a livello europeo nel ciclo 2021-2027.

Con l'obiettivo di ricostruire le azioni promosse dai PN per assicurare la logica di complementarità e sinergia con quelle delineate e finanziate dal PNRR, per ogni Programma sono stati quindi estratti le **priorità, gli obiettivi specifici e i relativi importi dichiarati complementari o in sinergia** con il PNRR: nella tabella che segue il valore di questi interventi è declinato come "in relazione con il PNRR"

Programma	FESR			FSE +		
	Risorse programmate	di cui in relazione con il PNRR		Risorse programmate	di cui in relazione con il PNRR	
	(mln/€)	(mln/€)	%	(mln/€)	(mln/€)	%
PN Capacità per la coesione AT	1.100,67	-	-	166,77	166,77	100%
PN Cultura	648,33	324,05	50%	0,00	0,00	-
PN Equità nella salute	250,00	241,25	97%	375,00	360,00	96%
PN Giovani, donne e lavoro	-	-	-	5.088,67	4.167,48	82%
PN Inclusione e lotta alla povertà	570,87	556,21	97%	3.509,00	2.144,05	61%
PN Metro	1.876,67	1.092,24	58%	1.125,83	2,54	0,23%
PN Ricerca e Innovazione	5.636,00	5.353,33	95%	-	-	-
PN Scuola	959,72	934,48	97%	2.821,26	2.593,44	92%
PN Sicurezza per la legalità	235,29	228,24	97%	-	-	-
Totale	11.277,55	8.729,79	77%	13.086,53	9.434,27	72%

La complementarità o le sinergie tra Fondi e PNRR riguarda il **77% della dotazione complessiva dei Programmi cofinanziati dal FESR** e il **72% di quella dei Programmi cofinanziati dal FSE+**

Fatta eccezione per il PN Cultura e per il PN Metro per tutti i Programmi Nazionali la **sinergia e la complementarità con il PNRR dichiarata in fase di programmazione è quasi totale**

INVITALIA PER IL PNRR

Invitalia affianca numerose Amministrazioni titolari di investimenti PNRR (es. il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Cultura, il Ministero della Salute).

Complessivamente, nell'ambito del PNRR, Invitalia:

- supporta **22 Amministrazioni Centrali**
- gestisce **91 procedure di gara**, di cui **29 per Accordi Quadro**, per un valore complessivo di circa **10,4 miliardi di euro**
- affianca circa **800 Soggetti Attuatori** nella realizzazione di circa **3.200 interventi**

INVITALIA PER IL PNRR: ALCUNI ESEMPI



Rigenerazione urbana

- **PINQUA – Programma Innovativo Nazionale della Qualità dell'Abitare**, per realizzare interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana in tutta Italia
- **PUI – Piani Urbani Integrati**, per migliorare le periferie delle Città Metropolitane attraverso la creazione di nuovi servizi per i cittadini, trasformando così i territori più vulnerabili in smart city e realtà sostenibili.

Edilizia scolastica

- **Asili nido**, per aumentare l'offerta educativa nella fascia 0-6 su tutto il territorio nazionale, attraverso la costruzione di nuovi asili nido e nuove scuole dell'infanzia o la messa in sicurezza di quelli esistenti.
- **Costruzione nuove scuole**, per realizzare nuove scuole del primo e secondo ciclo di istruzione sicure, inclusive, innovative e altamente sostenibili.

Salute

- **Salute (missione 6)**, per rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali.

Cultura e turismo

- **Patrimonio Culturale del Fondo Edifici di Culto (FEC)**, per la valorizzazione, il restauro e l'adeguamento sismico dei luoghi.
- **Digital library**, per la digitalizzazione del patrimonio culturale
- **Caput Mundi**, per il recupero, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio monumentale di Roma e del Lazio.

Infrastrutture

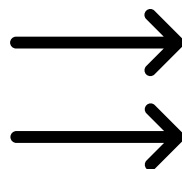
- **Potenziamento del porto di Trieste**, per la realizzazione del Nuovo Terminal delle Noghere, l'ammodernamento del Molo VII e l'estensione delle infrastrutture comuni per lo sviluppo del Punto franco
- **ZES Sicilia Occidentale e ZES Sicilia Orientale**, per il collegamento di ultimo miglio per realizzare raccordi tra le aree portuali ed industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale

OPPORTUNITÀ DEL NUOVO CCP: LESSON LEARNT

TARGET E MILESTONE (RISULTATI DIRETTI)

PRIORITA' TRASVERSALI (RISULTATI INDIRETTI)

PNRR



PRINCIPIO DI RISULTATO (E RELATIVA MISURABILITÀ)

CLAUSOLE SOCIALI E CRITERI DI SOSTENIBILITÀ

Nuovo Codice dei Contratti Pubblici



Quotidiano
02-11-2023
Pagina IV
Foglio 1

Diffusione: 25.000

www.ecostampa.it

IL FOGLIO

Il governo ha una carta segreta sul Pnrr. Si chiama "PPP". E' ora di usarla

La recente sentenza del consiglio di stato che mette in dubbio la legittimità dell'affidamento dei lavori per il polo strategico nazionale (l'infrastruttura tecnologica che mette in comune tutti i dati della PA) non deve necessariamente mettere in dubbio l'utilizzo dello strumento del partenariato pubblico-privato (PPP). Anche perché, grazie a una norma PNRR, la sentenza non blocca l'esecuzione dei lavori. Bisogna usare però alcuni caveat. Quando un ente pubblico non ha abbastanza soldi o competenze specifiche per costruire un'opera pubblica, può utilizzare il PPP invece del tradizionale contratto di appalto. Nel PPP pubblico e il privato cofinanziano un'opera pubblica e poi il pubblico paga il privato per la gestione successiva. Il PPP è stato utilizzato per realizzare numerosi investimenti (alcune tratte autostradali, metropolitane, ospedali, parcheggi, termovalorizzatori, ecc.) e alcuni importanti progetti del PNRR, come ad esempio il Polo Strategico Nazionale, la piattaforma di Telemedicina, le infrastrutture tecnologiche del Ministero dell'Università, piuttosto che l'efficientamento energetico del Teatro alla Scala di Milano, l'Ospedale Gaslini di Genova, ecc. Il PPP - se usato bene - può aiutare l'Italia a superare le difficoltà per investimento che la caratterizza. Purtroppo però in alcuni casi, il PPP è stato fonte di ritardi, di costi o di potenziali default dei soggetti coinvolti, alimentando dubbi sulla possibilità di uso dello stesso. Il PPP è uno strumento complesso in cui l'ente pubblico

per guadagnarci deve essere in grado di mettere i rischi dell'opera (il rischio di costruzione ma anche quello di domanda cioè se l'opera avrà un numero sufficiente di utenti paganti) in capo all'operatore privato. Questo spesso non accade perché i legittimi profitti dei privati prevalgono sull'interesse pubblico e i contratti di PPP tendono ad essere più vantaggiosi per i privati che per la PA. Spesso nella Pubblica Amministrazione mancano competenze specialistiche e figure professionali dotate di approccio manageriale, tecnico-ingegneristico, legale, finanziario etc. per affrontare progetti di PPP. Per di più in alcuni comuni può esserci anche la tentazione di scaricare i costi sulle giunte successive. Facciamo un esempio di un PPP recente: la linea metropolitana 4 del comune di Milano finanziata con una partecipazione pubblico-privata e costruita da un consorzio di imprese che insieme al Comune hanno costituito una "società veicolo", un esempio virtuoso non solo dal punto di vista tecnologico ma anche di gestione del progetto. Eppure ora il calo post-covid del tasso di utilizzo delle metropolitane (insieme al rifiuto del Comune di scaricare i costi sul biglietto al pubblico) rende più difficile la sostenibilità finanziaria del costo del canone annuo che il Comune deve ai privati (circa 100 milioni di euro). Non è la prima volta che succede che i contratti di PPP si firmano con previsioni di utenza più alte di quelle che poi si realizzano e, siccome questo rischio non è stato condiviso con il privato, alla fine la PA si trova o a dover aumentare le tariffe per gli

utenti o a pagare a piè di lista per compensare il calo delle entrate. Se non si avesse avuto bisogno dei capitali privati nella fase di costruzione forse questo problema si sarebbe evitato. In molti altri paesi il PPP si usa non tanto per il cofinanziamento dei privati ma per avere la loro expertise tecnologica e per la gestione successiva alla costruzione. Questo sarebbe possibile anche in Italia dove i soldi per investimento adesso non mancano. Si potrebbe utilizzare di ricorrere a forme di PPP anche per la programmazione degli interventi del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il ciclo 2021-2027, al fine di concepire i progetti in un'ottica integrata che comprenda anche la gestione, con specifici livelli di performance definiti dal partner pubblico già in fase di progettazione. Un'ulteriore spinta all'utilizzo del PPP può venire dalle comunità energetiche rinnovabili nelle quali l'incentivazione alla produzione di energia verde incoraggia anche la condivisione o l'autoconsumo dell'energia. Ma prima bisogna risolvere il problema della convenienza pubblica del PPP e purtroppo non basta, anche se è un buon segno, il nuovo Codice degli Appalti che dedica un intero nuovo Libro al PPP. Per poter usare il PPP, anche nei progetti più piccoli, bisogna essere sicuri che la PA che firma il contratto abbia ottenuto condizioni di vantaggio nell'utilizzo del denaro pubblico per sé e per le generazioni successive. Per i progetti più grandi serve una valutazione preliminare, indipendente e centralizzata, che verifichi che il progetto sia conveniente tanto per il privato quanto per il pubblico.

Marco Leonardi



OPPORTUNITÀ DEL NUOVO CCP: IL PPP

«...l'obiettivo è stato quello di rendere il PPP più attrattivo per amministrazioni, operatori economici ed investitori istituzionali. Tale obiettivo è stato perseguito: i) sul piano della certezza del diritto, fornendo un quadro chiaro del riparto dei rischi; ii) sul piano della specializzazione degli enti concedenti, a cui è stata data la possibilità di avvalersi di un organismo consultivo; iii) sul piano della maggiore flessibilità e semplificazione delle procedure (anche attraverso la digitalizzazione); iv) attraverso la riduzione del c.d. 'rischio regolatorio'; v) prestando maggiore attenzione agli aspetti legati all'esecuzione del PPP»

[Relazione Illustrativa del Consiglio di Stato in merito nuovo Codice dei Contratti Pubblici]

PPP: PRINCIPI GENERALI

- ❖ Il partenariato pubblico-privato è **un'operazione economica** con 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

- ❖ Considerata la complessità di implementazione e gestione di un intervento realizzato in PPP, gli enti concedenti debbono essere “qualificati” ai sensi dell'Art. 63 CCP

[ART. 174 CCP]

PPP DI TIPO CONTRATTUALE AD INIZIATIVA PUBBLICA O PRIVATA

Il PPP ad iniziativa pubblica coincide con l'**iter concessorio** attivato dall'ente concedente, che pubblica un bando di concessione

Il PPP ad iniziativa privata coincide con l'iter proprio delle operazioni realizzate con «**finanza di progetto**» (*project finance*), attivato da un **SOGGETTO PRIVATO** (*promotore*) che presenta ad un ente concedente una **PROPOSTA** relativa alla realizzazione, in concessione o in altre forme di PPP, di lavori o servizi

PPP AD INIZIATIVA PRIVATA (PROJECT FINANCE): ITER/FASI



RICEZIONE DELLA PROPOSTA: IL PROPONENTE

Le proposte possono essere presentate da:

- ✓ **IMPRENDITORI**
- ✓ INVESTITORI ISTITUZIONALI
- ✓ INVESTITORI ISTITUZIONALI EX ART. 32, CO. 3, D.L. 78/2010 (CONV. L. 122/2010)
- ✓ SOGGETTI EX ART. 2, N. 3), DEL REG. (UE) 2015/1017
- ✓ CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA (CCIAA)

RICEZIONE DELLA PROPOSTA: IL PROPONENTE (segue)

LA CONFIGURAZIONE GIURIDICA DEL PROPONENTE PUÒ ESSERE MODIFICATA E INTEGRATA DOPO LA PRESENTAZIONE DELLA PROPOSTA OSSIA SINO ALLA DATA DI SCADENZA DELLA PRESENTAZIONE DELLE OFFERTE

Gli **INVESTITORI ISTITUZIONALI** e i **SOGGETTI EX ART. 2, N. 3)**, DEL REG. (UE) 2015/1017 possono **formulare le PROPOSTE ANCHE SE PRIVI DEI REQUISITI** salva la necessità, **NELLA SUCCESSIVA GARA PER L'AFFIDAMENTO DEI LAVORI O DEI SERVIZI**, di associarsi o consorzarsi con operatori economici in possesso dei requisiti richiesti dal bando

GLI INVESTITORI ISTITUZIONALI, in sede di gara, possono soddisfare la richiesta dei **REQUISITI ECONOMICO-FINANZIARI e TECNICO-PROFESSIONALI**

- **AVVALENDOSI, ANCHE INTEGRALMENTE, DELLE CAPACITÀ DI ALTRI SOGGETTI**
- **IMPEGNANDOSI A SUBAPPALTARE, ANCHE INTEGRALMENTE**, le prestazioni oggetto del contratto di concessione a imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando, a condizione che il nominativo del subappaltatore venga sia comunicato, con il suo consenso, all'ente concedente entro la scadenza del termine per la presentazione dell'offerta

[ART. 193 CCP]