Studi legali da mesi al lavoro per agevolare la creazione di partenariati pubblico-privati

Pnrr, sulle infrastrutture investimenti per 61,5 mld

Francesco Paolo Bello

Marco Cerritelli

Nunzio Bicchieri

Federica Reale

Fabrizio Magrì

Fabio Angelini

PAGINE A CURA
DI ANTONIO RANALLI

Un fiume di denaro per le infrastrutture: tra Pnrr e Piano nazionale complementare (Pnc) a disposizione del Paese ci sono ben 61,5 miliardi di euro. Molti gli ambiti di intervento che vedono coinvolte sia le Pa, imprese, ma anche gli studi professionali, che sono da tempo al lavoro per fornire consulenze. «Fra le componenti più rilevanti del Pnrr ci sono senza dubbio la digitalizzazione, la transizione ecologica, il potenziamento delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, nonché la rigenerazione urbana e del tessuto sociale e ambientale», spiega **Francesco Paolo Bello**, Head of Public & administrative law di **Deloitte Legal**, «Si tratta di ambiti già di per sé strategici e divenuti ancora più delicati nell'attuale contesto internazionale ove il conflitto ucraino e le conseguenti speculazioni sui mercati e i fenomeni inflattivi hanno determinato l'esplosione dei prezzi dei materiali e dell'energia. Questi accadimenti sono destinati ad imprimere una rapida accelerazione verso la transizione energetica, nell'ambito della quale i combustibili alternativi sostenibili e le loro infrastrutture svolgono un ruolo chiave. Aspetti questi già messi a fuoco dal Pnrr che confermano la bontà della programmazione italiana. La qualità del Piano e la programmazione serrata di investimenti potrebbero però non essere sufficienti a resistere alle attuali congiunture negative tanto più se, come sembra, si tratta di una situazione di non immediata risoluzione. È quindi necessario intervenire sui prezzi dei materiali e dell'energia per limitare l'incidenza di tali fenomeni sulle gare di appalto in programma per l'attuazione del Pnrr e per la realizzazione delle infrastrutture energetiche e per la mobilità di passeggeri e merci».

Il Pnrr rappresenta un'importante occasione per strutturare e rendere sistematiche le valutazioni di addizionalità ed impatto nella selezione dei progetti di investimento. «In questo, contesto le scelte pubbliche, nell'agevolare un investimento attraverso un sostegno di natura finanziaria o non finanziaria, dovrebbero favorire gli interventi nei quali l'intervento pubblico possa svolgere un ruolo catalizzatore nella mobilitazione di risorse e capitali privati complementari e, di conseguenza, generare positivi effetti di crowding-in», dice **Marco Cerritelli**, partner dello studio **Chiomenti**. «Questa prospettiva sarebbe ben intonata alla crescente attenzione che gli investitori istituzionali riservano al settore delle infrastrutture. Disegnare programmi di investimento aperti ad un coinvolgimento dei c.d. *long-term investor* potrebbe amplificare gli effetti del Piano e sostenere con ancora maggiore intensità ed efficacia gli ambiziosi obiettivi di trasformazione del Paese. In questa prospettiva, ove compatibili, andrebbe incoraggiato il ricorso a schemi di partenariato pubblico privato. Sembrano già muoversi in questa direzione le procedure relative ai partenariati per le infrastrutture di innovazione promossi dal Miur come pure la gara in corso di svolgimento da parte di Difesa Servizi per la realizzazione del Polo Strategico Nazionale».

«Pur nella difficile congiuntura internazionale gli investimenti infrastrutturali rappresentano oggi un asset class su cui i maggiori fondi di investimento e le principali istituzioni finanziarie si stanno focalizzando», commenta **Nunzio Bicchieri**, counsel di **Allen & Overy**. «Naturalmente, per massimizzare il loro effetto catalizzatore, tali investimenti devono sempre più essere connotati da intrinseci caratteri di sostenibilità ed Esg compliance. È dunque necessario che i nuovi investimenti infrastrutturali, sia nei settori di intervento più tradizionali (quali il trasporto nelle sue varie declinazioni: strade, autostrade, porti aeroporti, tpl ecc.), sia in quelli più innovativi (intermodalità, logistica integrata e digitalizzazione), siano incentrati non soltanto sulla loro convenienza economica (value for money) ma altresì sui benefici sociali e ambientali che gli stessi possono portare al territorio e alla relativa comunità (value for people) nonché alle future generazioni (value for future). Ed è tale nuovo approccio - come non ha mancato di notare la stessa Banca Mondiale - che può permettere il più proficuo coinvolgimento del settore privato negli investimenti infrastrutturali attraverso le più avanzate forme di Ppp (public-private partership), obiettivo cui deve tendere il Pnrr. È solo dalla sinergia tra pubblico e privato che può derivare il successo del Pnrr».

È notevole l'impatto che il Pnrr sta avendo sugli studi professionali di settore. «Il Piano di ripresa e resilienza ha concesso, a noi liberi professionisti, l'opportunità di accrescere le competenze necessarie per adattarsi ad una tipologia di consulenza sempre più specialistica. Il settore delle Infrastrutture ne è l'esempio perfetto», spiega **Federica Reale**, senior advisor di **Andersen in Italy.** «Attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dal Pnrr, pubblico e privato sono oggi chiamati a vestire gli «abiti» di soggetti attuatori e beneficiari, al fine di realizzare importanti progetti di rigenerazione urbana per il miglioramento della qualità del tessuto sociale ed ambientale. I contenuti progettuali ai quali dovranno attenersi le richieste di contributo avranno l'obbligo di guardare allo sviluppo di nuovi interventi di ristrutturazione urbanistica, compresa la demolizione di opere abusive realizzate da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruire e la sistemazione delle pertinenti aree cittadine. Tutto ciò nel rispetto del generale principio del «non arrecare un danno significativo». Per non parlare della mobilità sostenibile. Gli interventi destinati ai trasporti, alle infrastrutture e alla logistica integrata sono presenti nelle Missioni 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e 3 (Infrastrutture per la Mobilità sostenibile), attraverso cui il nostro Paese punta a completare, entro il 2026, un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile».

Per **Fabrizio Magrì**, partner responsabile del team di Diritto Amministrativo di **Cba** «i contratti finanziati dal Pnrr e dal Piano nazionale degli investimenti complementari (Pnc) sono sottoposti ad una regolamentazione specifica. In particolare, può menzionarsi il caso delle Linee guida per l'omogenea applicazione da parte delle stazioni appaltanti delle funzioni del Collegio consultivo tecnico (Cct) pubblicate in Gazzetta Ufficiale lo scorso 7 marzo. Per le opere comprese o finanziate in tutto o in parte nell'ambito del Pnrr e del Pnc, l'art. 4.1.2 delle Linee guida prevede che il Cct è tenuto a fissare riunioni periodiche per rimanere informato sull'andamento dei lavori e a formulare osservazioni che la stazione appaltante o il Commissario sono tenuti a trasmettere immediatamente al Consiglio superiore dei lavori pubblici ai fini del monitoraggio sul rispetto del cronoprogramma del Pnrr. È bene quindi tenere presente che il Cct è quindi chiamato non solo a risolvere le controversie, assumendo un ruolo specifico di assistenza quasi come se fosse un organismo di monitoraggio. Il mondo legale è coinvolto nel Cct sugli interventi del Pnrr-Pnc. Alla Direzione lavori e alla Commissione di collaudo si aggiunge pertanto il Cct quale organismo di monitoraggio collegato al Consiglio superiore dei lavori pubblici».

Per **Fabio Angelini**, Founding partner di **Parola Angelini** «le infrastrutture per il benessere della persona e la competitività delle imprese, a servizio cioè di un modello di sviluppo inclusivo e sostenibile, capace di tenere insieme la crescita economica con la tutela dell'ambiente e della salute, rappresentano il punto centrale di una più ampia politica di modernizzazione e trasformazione del Paese delineata dal NextGeneration EU e dal Pnrr. Le direttrici principali su cui si regge tale visione sono, da un lato, saper connettere i nostri sistemi ed eccellenze territoriali, come le straordinarie ricchezze culturali e naturali del Mezzogiorno, alle grandi reti di interconnessione internazionale di merci e persone e, dall'altro, impiegare correttamente i fondi del Pnrr, promuovendo l'efficienza dei processi decisionali pubblici e una certa progettualità che, tuttavia, per poter fare da volano al Pnrr, andrebbe incentivata e sostenuta semplificando le procedure, allineando il regime di responsabilità dei manager pubblici a quello dei manager privati e permettendo una maggiore flessibilità nell'adattamento degli schemi contrattuali pubblicistici alle singole operazioni. In questa prospettiva parlare di assistenza legale significa necessariamente supportare il settore pubblico nel tentativo di ripensare se stesso – ridefinendo il proprio perimetro di intervento e semplificando le proprie modalità di azione, tanto sul piano autorizzatorio quanto su quello delle modalità di affidamento delle opere pubbliche e delle pro-

L'accelerazione verso la transizione energetica è forte

cedure di approvvigionamento di beni e servizi – e il settore privato a guardare alla collaborazione con il pubblico come ad una rinnovata opportunità di investimento in grado nello stesso tempo di garantire ritorni generando impatti sul piano ambientale e sociale».

Per **Simone Egidi**, Of Counsel di **Herbert Smith Freehills** «il Pnrr ha sicuramente attirato l'attenzione di clienti italiani e stranieri sulle opportunità di investimento nel settore delle infrastrutture del nostro paese. Tra gli altri, vanno menzionati i progetti per lo sviluppo della mobilità sostenibile e alla decarbonizzazione del sistema dei trasporti, il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie, del trasporto rapido di massa e della mobilità locale, la manutenzione e realizzazione di infrastrutture stradali, il rafforzamento delle infrastrutture idriche, portuali, sanitarie e digitali, e la transizione energetica. Si tratta di progetti che rientrano nei settori su cui il nostro studio è particolarmente focalizzato sia in Italia che all'estero e ove possiamo vantare expertise rilevanti. I nostri clienti ci chiedono di assisterli sia nella individuazione di opportunità di business che nella strutturazione e implementazione delle iniziative che intendono perseguire. Recenti progetti in cui siamo stati coinvolti riguardano il settore dell'idrogeno, delle smart cities, della banda larga, delle infrastrutture sanitarie e dell'efficienza energetica».

Per **Sergio Anania**, partner di **Withers Studio Legale** il Pnrr «renderà disponibili ingenti risorse per rilanciare tutti i settori economici ed individuare misure di riqualificazione degli edifici pubblici e rigenerazione urbana. In particolare, per gli anni 2021-2026, è previsto uno stanziamento di circa 4,3 miliardi di euro per completare opere e progetti di riqualificazione urbana. Tali contributi saranno volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale. Lo Studio già assiste importanti realtà del settore immobiliare che si occupano della riqualificazione e del recupero di aree dismesse e di immobili in disuso. A tal fine pensiamo che il poter accedere, attraverso una procedura ben dettagliata, ai contributi rinvenienti dal Pnrr non possa che agevolare e incrementare tale attività anche e soprattutto nell'interesse della collettività e dell'intero sistema Paese. Accanto ai finanziamenti da Pnrr, altrettanto importanti dovranno essere i finanziamenti e i progetti provenienti da soggetti privati, anche in deroga alla pianificazione, che noi già vediamo sviluppare nelle attività di riqualificazione dei nostri Clienti. La graduatoria del Pinqua, lanciato dal Mims e cofinanziato dal Pnrr, ci indica infatti, che, attualmente, su 159 progetti portati a finanziamenti, per una dote complessiva di 2,8 miliardi di euro, sono previsti finanziamenti privati pari a circa 700 milioni di euro, per almeno 60 progetti che quindi potranno contare su fondi privati. Nella nostra esperienza professionale notiamo, inoltre, che la riqualificazione urbana si sta misurando, e dovrà sempre più confrontarsi, con i principi di sostenibilità ambientale e di innovazione digitale nonché adattarsi anche al nuovo modo di lavorare attraverso, ad esempio, la creazione di residenze per famiglie con lavoratori in smart working e social housing».

Simone Egidi

Antonella Ceschi

Mario Di Carlo

In tema di riqualificazione urbana, uno degli ambiti divenuti più popolari nell'ultimo anno è senz'altro quello legato al bonus del 110%, cd. Superbonus, per tutti quegli interventi che mirano al miglioramento della classe energetica degli edifici e della sostenibilità delle abitazioni. «Pur esistendo già altri tipi di incentivi fiscali tendenti alla rigenerazione e riqualificazione degli edifici», spiega **Antonella Ceschi**, Partner e Head of Real estate in Italia di **Bird & Bird**, «le misure prevedevano comunque un esborso che aveva trovato più accoglimento presso i singoli proprietari che non a livello condominiale e massivo, proprio per la difficoltà di «convincere» tutti i condomini a sostenere una spesa. Il Superbonus ha invece rappresentato un'occasione di riqualificazione generalizzata che, nei casi di cessione diretta alla società appaltatrice, ha portato alla possibilità di eseguire interventi edilizi senza alcun esborso e a basso rischio, considerato che uno dei punti di maggiore attenzione in sede di negoziazione dei contratti di appalto, è stato proprio quello dell'attribuzione delle responsabilità, circa la verifica di congruità dell'immobile rispetto ai requisiti di legge, ma anche alla congruità dell'intervento, con rigide clausole in tema di obbligo di stipula di assicurazioni, proprio per evitare il rischio di un eventuale diniego del bonus a valle dell'intervento. In questo ambito abbiamo avuto l'occasione di assistere vari condomini sia nella fase di verifica della conformità degli edifici a quanto autorizzato e dichiarato in catasto, verifiche che purtroppo in alcune occasioni hanno anche portato a sorprese inaspettate e spiacevoli a volte poste in essere addirittura dai costruttori originari, sia in fase di negoziazione e stipula dei contratti di appalto e di affiancamento alla stesura delle delibere condominiali che hanno richiesto qualche attenzione in più. Parallelamente, non sono mancate le occasioni di assistere le imprese costruttrici».

L'attuazione del Pnrr sta entrando nel vivo. «Il 2021 è stato dedicato alla definizione del quadro normativo di riferimento degli interventi e delle riforme previste nel Piano e a muovere i primi passi per la sua attuazione», ricorda **Carlo Merani**, Founder di **Merani Amministrativisti.** «A marso è stata erogata la prima rata del Pnrr. Tra il 2022 e il 2026, sono previste altre nove rate, che verranno erogate solo a seguito della verifica del raggiungimento dei milestone e dei target imposti dal Piano. C'è ancora molto da fare e i prossimi mesi diventano cruciali. Molti ministeri hanno già pubblicato avvisi e bandi per la realizzazione dei progetti previsto nelle varie Missioni del Piano (che, come noto, sono 6). La fase che si apre, la più importante e cruciale, deve necessariamente ispirarsi a due comuni denominatori: semplicità ed efficacia. Solo, infatti, mediante riforme – e, quindi, nuove regole – che siano comprensibili e facilmente applicabili e mediante l'organizzazione e la cooperazione tra i soggetti attuatori dei vari progetti si potranno raggiungere gli obiettivi richiesti dal Piano ed avere, come più immediato effetto, quella di una ripresa delle attività produttive e di un Paese più moderno e preparato alle sfide che le nuove generazioni saranno chiamate ad affrontare».

Il Pnrr è un'occasione importante per il rilancio del Meridione. «Dopo anni di investimenti pubblici scarsi», dice **Francesco Follieri**, Socio di **Enrico Follieri & Associati**, «il Pnrr consentirà di concentrare un'importante mole di risorse al Sud, re-innescando la corsa per colmare il gap Nord – Sud. Due esempi. Agli investimenti per infrastrutture «tradizionali» si affiancheranno quelli per le infrastrutture digitali. La sinergia di questi investimenti potrebbe infatti costituire un fattore di rilancio del Sud e delle sue zone interne, stabilizzando e rendendo realmente praticabile il c.d. South working e sostenendo il turismo e il settore agricolo. Sotto altro profilo, l'attenzione del Pnrr (e in generale della politica nazionale) alle energie rinnovabili, specie eolico e fotovoltaico, cui il Meridione è particolarmente vocato, consentirà altro sviluppo in questa direzione. Nel prossimo futuro, la pianificazione degli interventi infrastrutturali e la loro concreta attuazione (concessioni, appalti, project financing), nonché l'autorizzazione e lo sviluppo degli impianti di energie rinnovabili occuperà gran parte dell'attività dei nostri clienti e, quindi, della nostra attività. La vera sfida del Meridione in questo contesto rimane spendere effettivamente ed efficientemente le risorse pubbliche e consentire una rapida attuazione agli investimenti privati. Siamo perciò impegnati a sostenere enti locali e Regioni nell'attuazione del Pnrr».

Per **Mario Di Carlo**, partner di **Ristuccia Tufarelli & Partners** «registriamo un forte interesse sul piano delle infrastrutture digitali e di telecomunicazioni. Ciò richiede una collaborazione cross-practice con i colleghi dei team di Tmt, amministrativo e regolamentare, impegnati sia nella consulenza sia nel contezioso relativi alle procedure bandite da clienti relativamente all'investimento in reti ultraveloci (banda ultralarga e 5G) nell'ambito della Missione 1 Componente 2 del Pnrr ed alle procedure bandite da Consip per gli acquisti delle Pa per la realizzazione dei progetti Pnrr. Le gare in cui siamo stati coinvolti presentano livelli elevati di complessità e sono caratterizzate dalla necessità delle amministrazioni di accelerare il processo di spesa, con necessari aggiustamenti in corsa. Rileviamo in tale senso una forte necessità di integrazione multidisciplinare dei team e la capacità di un lavoro congiunto con i team tecnici dei clienti. Il lavoro è nettamente più concentrato sulla consulenza, nella consapevolezza di una contrazione dei margini di tutela, soprattutto cautelare, in sede giurisdizionale a cui si associa la volontà di contribuire ad una accelerazione degli investimenti».

Uno degli aspetti cardine per la buona riuscita del nostro piano di ripresa e resilienza sarà la riforma della pubblica amministrazione. «Tante sono le opportunità offerte dal Pnrr per i Comuni», dice **Maria Cristina Colombo**, responsabile del Dipartimento di diritto amministrativo dello studio legale **Gallbiati, Sacchi e Associati**, «dal piano nazionale dei borghi, un programma di sostegno e sviluppo di zone svantaggiaste basato sulla rigenerazione e il rilancio dei piccoli centri alla gestione dei rifiuti, i cui investimenti dovranno colmare i divari tra standard qualitativi esistenti tra le diverse regioni. Per i primi bandi (asili nido, rigenerazione urbana ecc.) non sono mancate le problematiche anche sul piano interpretativo, che hanno condotto a numerose domande su questioni chiave. E anche la questione della aggregazione delle committenze richiede un coordinamento tra norme speciali per il Pnrr e norme derogatorie per gli appalti ordinarie che non paiono trovare d'accordo nemmeno Mims (parere n. 1147/2022) e Anac (delibera del 141/2022). Un grande lavoro aspetta tutti, per primi gli enti locali attuatori, certamente aiutati da tutte le misure di collaborazione e assistenza messe in campo, ma ai quali è chiesto un grande sforzo di coordinamento e coesione. Se Anac si è già mossa aggiornando il Bando di gara tipo per i contratti pubblici sopra soglia comunitaria con introduzione delle misure sulle pari opportunità di genere e generazionali, sull'inclusione lavorativa delle persone con disabilità e le clausole di revisione dei prezzi, molto è lasciato agli enti territoriali».

Con il Pnrr, e in particolare con la misura M2C2 - 4.4.1, sono stati stanziati 1.915 milioni di euro, per gli anni dal 2021 al 2026, destinati all'acquisto di autobus ad emissioni zero per il rinnovo del parco veicoli dei servizi di trasporto pubblico locale. «Con il dl n. 59 del 6/5/21 è stato altresì approvato il Piano nazionale per gli investimenti complementari, finalizzato a integrare con risorse nazionali gli interventi del Pnrr per complessivi 30.622,46 milioni di euro», conclude **Alfonso Polillo**, Partner di **Sza Studio Legale.** «Risorse, queste ultime, che sono state esplicitamente destinate all'acquisto, da parte delle Regioni, di autobus ad alimentazione a metano, elettrica o a idrogeno e relative infrastrutture di alimentazione, adibiti al trasporto pubblico extraurbano e suburbano, in coerenza con le disposizioni del Piano Strategico Nazionale per la Mobilità Sostenibile e in una dichiarata prospettiva integrativa rispetto agli interventi contemplati dal Pnrr che, invece, sono state esclusivamente rivolte al trasporto urbano. Queste misure consentono di dare effettivo impulso a quella svolta green del Tpl, tanto invocata, che permetterà a regime di raggiungere - si stima - una riduzione complessiva delle emissioni di CO2 addirittura oltre l'80% rispetto ai carburanti tradizionali».

© Riproduzione riservata

Supplemento a cura
di Roberto Miliacca
rmiliacca@italiaoggi.it
e Gianni Macheda
gmacheda@italiaoggi.it