

Gli investimenti richiedono una nuova leadership nel settore pubblico

di Veronica Vecchi, Niccolò Cusumano, Lorenzo Motta, Raffaella Saporito*

Pnrr e Fondi per la Coesione richiedono di impiegare le risorse in tempi e modalità definite, che non sempre coincidono con le tempistiche di realizzazione degli investimenti delle amministrazioni. Per riuscire a rispettare questi vincoli esterni sono necessarie capacità di programmazione, gestione delle fasi di progettazione, aggiudicazione ed esecuzione, nonché capacità di monitoraggio e rendicontazione.

Si tratta di un nodo critico e irrisolto per il nostro sistema Paese che, nonostante gli sforzi per il rafforzamento amministrativo e le assistenze tecniche, continua a compromettere la capacità di spesa di fondi europei di cui beneficia. La programmazione 2014-2020 che volge al termine, vede, alla data in cui si scrive, una spesa del 63 per cento delle risorse complessivamente assegnate al FSE (Fondo Sociale Europeo) e FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) che ci pone al terz'ultimo posto, davanti solo a Spagna e Paesi Bassi. Un'analisi più puntuale dei dati del solo FESR, che finanzia gli investimenti, dimostra come rispetto ai *top performer*, Paesi come Grecia o Polonia che hanno impiegato la quasi totalità dei fondi loro assegnati, il nostro sistema sconta un avvio troppo lento della programmazione, cioè i programmi prendono veramente avvio solo dopo alcuni anni e una performance non an-



© ISTOCK - RUSLAN FAZLULOV

cora incoraggiante delle regioni meno sviluppate, che pure sono destinatarie di due terzi dei fondi. Su questo ritardo può, senza dubbio, aver pesato anche la pandemia, che però ha colpito anche gli altri Paesi.

Non si tratta però solo di un problema relativo a come spendere le risorse disponibili in tempi rapidi, benché i dati dimostrino che i tassi di aggiudicazione sulle gare bandite sono molto bassi (mediamente il 31 per cento) e i tempi di realizzazione dei progetti mediamente lunghi (2.600 giorni, per investimenti sopra soglia comunitaria) con trend in riduzione a partire dall'adozione del Codice Contratti 2016 (si veda l'Appendice). Gli investimenti pubblici dovrebbero essere programmati e spesi avendo in mente l'incremento di valore per la società:

- in termini economici, non solo perché le gare pubbliche valgono circa il 12 per cento del PIL, ma anche perché le infrastrutture materiali e immateriali pubbliche sono un fattore di attrazione degli investimenti privati;
- in termini sociali, non solo per riqualificare e rendere sicure, sostenibili e tecnologicamente all'avanguardia le strutture dove si erogano servizi pubblici, ma anche per trasformare i servizi che in esse vengono erogati per migliorarne l'accesso e ridurre le disuguaglianze, anche di genere;
- in termini ambientali, non solo per salvaguardare la biodiversità, contrastare il cambiamento climatico e, in generale, non arrecare un danno significativo (cosiddetto DNSH), ma anche per contribuire al conseguimento dei *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Oltre a questi obiettivi, non si può dimenticare la necessità di:

- contribuire al rafforzamento dell'attività di impresa in Italia, stimolando lo sviluppo di innovazioni tecnologiche nel settore degli investimenti, per renderle anche più competitive nell'arena internazionale, almeno al pari di quanto stanno facendo gli altri grandi Paesi europei, e rinforzare il Made in Italy;
- offrire opportunità di investimento agli abbondanti capitali privati (non solo degli investitori istituzionali ma anche dei cittadini), alla ricerca di opportunità anche per mitigare il rischio inflazione.

È quindi evidente come le risorse del Pnrr e dei Fondi per la Coesione siano una grande occasione per stimolare le amministrazioni a diventare il *playmaker* in questo scenario, a partire dall'assunzione del ruolo di buyer sofisticato per fare investimenti in grado di

conseguire gli obiettivi menzionati. Data la complessità di questi obiettivi, la ricerca empirica suggerisce che serve:

- un approccio di co-creazione di valore con tutti gli stakeholder rilevanti;
- contratti d'appalto impostati secondo logiche più strategiche e meno transazionali e quindi su un rapporto di collaborazione con l'operatore economico;
- un maggior utilizzo di contratti di Partnership Pubblico-Privato (PPP) in senso stretto.

Questi obiettivi, per essere conseguiti, richiedono un nuovo modello di leadership pubblica, che analizziamo e discutiamo in questo articolo.

NUOVA VITA AL PPP?

La letteratura sugli appalti ha messo in evidenza la necessità di impostare il *procurement* in logica partenariale (Vecchi, Cusumano, Casalini 2022a), al fine di generare più valore e per governare in modo più efficiente il rischio (Vecchi, Cusumano, Boyer 2020).

Al di là del necessario approccio partenariale nei contratti d'appalto, merita una riflessione specifica il contratto di PPP in senso stretto, che dovrebbe esaltare e sofisticare la dimensione collaborativa pubblico-privato. I dati (riportati in Appendice) mostrano che lo strumento a) è progressivamente utilizzato, specie per gli investimenti sopra soglia comunitaria (21 per cento) e b) consente tempi più rapidi di realizzazione degli investimenti rispetto all'appalto (circa mille giorni in meno).

Il PPP è una forma contrattuale tutt'altro che nuova. Si tratta di una concessione e il testo del nuovo Codice dei Contratti lo chiarisce in modo netto. Da questo punto di vista, e richiamando la letteratura economica, il PPP è uno dei tre *delivery models* per realizzare investimenti, quale soluzione intermedia tra soluzioni *in house* (quando gli investimenti sono realizzati da enti o società pubbliche) e privatizzazione. La privatizzazione di un'infrastruttura è, nella maggior parte dei casi, una strada non percorribile, date le sue caratteristiche di monopolio naturale e, pertanto, il PPP ha rappresentato e rappresenta in molti casi una risposta alternativa al modello *in house*. In particolare, questa soluzione viene privilegiata per realizzare investimenti senza incrementare il livello di indebitamento pubblico e per offrire opportunità di investimento ai capitali privati (razionale macroeconomico); ma anche per conseguire obiettivi microeconomici legati al rispetto dei tempi e dei costi e per conseguire maggiore



qualità, in considerazione del principio del pagamento legato alle performance (*pay for performance*) che dovrebbe caratterizzare un contratto di concessione/PPP. Al di là delle concessioni per la gestione delle infrastrutture a rete, dove il modello rappresenta ormai un trend incontrastato a livello internazionale, l'applicazione ad altri settori ha sperimentato luci e tante ombre nel nostro Paese. Indubbiamente si tratta di uno strumento complesso, ma non per questo deve essere declassato rispetto all'appalto, anche perché quando ben strutturato può rappresentare una soluzione interessante che deve essere percorsa.

I dati in appendice e le ricerche condotte (Vecchi, Cusumano, Casalini 2022b) dimostrano che il PPP ha mantenuto la sua promessa in relazione al rispetto dei tempi e dei costi, offrendo la possibilità di realizzare investimenti complessi in modo più rapido rispetto agli appalti. Inoltre, il conseguimento degli SDGs e la realizzazione di infrastrutture più resilienti richiedono soluzioni innovative e investimenti continui. Il PPP, da questo punto di vista, non solo consente di «blindare» contrattualmente le risorse finanziarie in fase di costruzione e di gestione (quest'ultimo obiettivo è critico per le PA, in considerazioni delle logiche della finanza pubblica), ma anche di attirare capitali *committed* di lungo termine, che devono essere impiegati per contribuire in modo misurabile al raggiungimento di obiettivi sociali e ambientali e sempre di più anche per generare soluzioni per la società (in logica *impact investing-finance first*). È indubbio che la PA fa più fatica a introdurre soluzioni innovative con le tradizionali gare d'appalto, anche perché mancano gli incentivi per il mercato per offrirle (per le basi d'asta, per i capitolati, per i sistemi di valutazione, per il corto orizzonte temporale). Su questo punto, il nuovo Codice (articolo 175 comma 2) evidenzia come la scelta tra PPP e appalto possa essere basata anche sulla possibilità di utilizzare il PPP per introdurre soluzioni innovative.

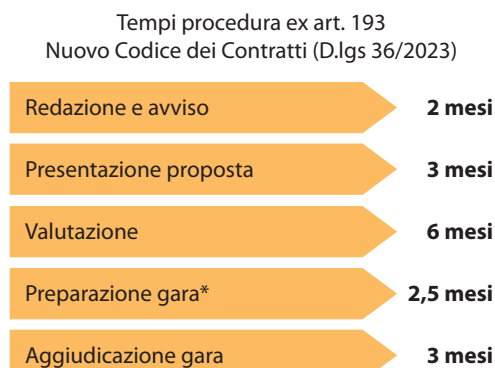
In Italia il PPP beneficia di una procedura di aggiudicazione molto interessante – la procedura a iniziativa privata – che, se ben utilizzata, potrebbe aprire le porte a soluzioni in grado di generare *value for society*. Come mostrato dall'analisi di mercato in appendice, si tratta di una procedura sempre più utilizzata e apprezzata sia dal mercato sia dalle PA. Questa procedura potenziata, peraltro, dal nuovo Codice dei Contratti consente al mercato, anche su sollecitazione della PA, di presentare proposte di PPP per investimenti e servizi da realizzare in concessione. Si tratta di una procedura che non solo sposta l'onere dell'innovazione in capo al mercato, ma che consente anche di assicurare tempi rapidi di aggiudicazione (Figura 1) e di superare il problema della gara deserta, in considerazione del fatto che l'operatore

economico, quando viene nominato promotore (perché la sua proposta è approvata, dopo eventuali modifiche/integrazioni) è obbligato a partecipare alla gara a valle. Nell'ambito di questa procedura, il nuovo Codice rafforza ulteriormente il ruolo degli investitori istituzionali nel PPP e questo potrebbe favorire la realizzazione di piattaforme di investimento per la realizzazione di operazioni più piccole, che potrebbero vedere anche l'impiego di capitali *retail*, ovvero quelli raccolti dal risparmio privato, consentendo dunque di trasformare il cittadino beneficiario di migliori infrastrutture e servizi in investitore. Questo aiuterebbe anche a migliorare l'accettazione sociale del PPP.

MA SERVE UN PARTNER PUBBLICO COMPETENTE E ATTREZZATO

Una buona collaborazione pubblico-privato, sia nei contratti d'appalto sia nel PPP in senso stretto, funziona non solo se è regolata bene e in modo da distribuire con equilibrio rischi e vantaggi, ma anche se ciascuno dei partner è in grado di giocare il proprio ruolo sino in fondo. Su questo, alla parte pubblica è richiesto di aprire una riflessione con urgenza. Negli anni, infatti, si è interpretato l'affidamento al mercato di un numero sempre crescente di servizi e funzioni come risposta al blocco del *turnover* e alla perdita di attrattività dell'impiego pubblico con il conseguente impoverimento delle competenze specialistiche nella PA, a partire dalle funzioni tecniche. Questa soluzione tattica, più che strategica, ha impedito di riconoscere che una nuova relazione del pubblico col privato avrebbe dovuto richiedere il riorientamento delle competenze interne verso l'esercizio di una funzione diversa, più direzionata alla capacità di esercitare una committenza

FIGURA 1 | I TEMPI INDICATIVI DELLA PROCEDURA RELATIVA ALLA PROPOSTA A INIZIATIVA PRIVATA



*considerando anche approvazione del PFTE della Proposta in conferenza servizi

FIGURA 2 | IL MODELLO DI LEADERSHIP PER GLI INVESTIMENTI



consapevole e una capacità di collaborare col privato meno reattiva e contingente e più strategica e orientata alla creazione di valore pubblico. In ottica di *resource-based view* è quindi mancata una valutazione di quali debbano considerarsi le competenze «core» distintive, funzionali all'esercizio di una governance pubblica di reti multi-stakeholder, in cui i processi di esternalizzazione e approvvigionamento rappresentano peraltro solo uno degli elementi.

Due indicatori ci indicano che non è questo il verso in cui si è andati. Il primo viene dall'evoluzione del profilo del personale dei Comuni: in vent'anni hanno perso poco meno del 30 per cento di personale e, in più, le poche assunzioni sono servite ad assumere profili scarsamente qualificati (categoria C), che sono passati dal pesare il 36,9 per cento del totale al 48,1 per cento, quasi la metà dei dipendenti, a fronte di un dimezzamento della dirigenza.

Il secondo viene dall'ANAC. Dai dati ANAC¹ emerge che soltanto il 51 per cento delle 12.482 stazioni appaltanti sarebbe qualificato per affidare gare di lavori di importo inferiore al milione di euro, mentre solo il 6 per cento sarebbe in grado di gestire gare di importo superiore ai 5,38 milioni di euro. Questo fatto non sorprende alla luce delle competenze specialistiche estremamente carenti delle PA. Solo il 43 per cento dei dipendenti delle stazioni appaltanti assegnate all'ufficio gare/acquisti possiede un titolo di laurea. Inoltre, negli ultimi tre anni, soltanto il 12,7 per cento ha ricevuto una formazione specialistica (per esempio, corsi di perfezionamento universitario, master di primo livello, corsi avanzati SNA) in materia di contratti pubblici, mentre solo il 5,3 per cento ha partecipato a program-

mi di formazione avanzata (per esempio, programmi master di secondo livello). Infine, solo il 5 per cento degli addetti dell'ufficio gare/acquisti dichiara di avere competenze adeguate di project management.

Da questi dati risulta abbastanza chiaro che da un lato le amministrazioni abbiano adottato un comportamento difensivo nei confronti del mercato (profit e non profit). Aniché investire sulla relazione con esso hanno diretto le poche risorse disponibili verso il mantenimento di un presidio diretto nell'erogazione di alcuni servizi, probabilmente neanche a maggior valore aggiunto, puntando alla sostituzione delle figure di front-end. Così facendo, però, hanno ulteriormente impoverito l'organizzazione che, senza figure qualificate, non riesce più a erogare servizi in modo efficiente ed efficace, ma neanche a esercitare un ruolo di commitment verso l'esterno.

Questi dati dovrebbero aiutare a comprendere perché l'investimento sulle competenze non è né solo ripopolamento coi concorsi, se non è qualificato sul piano dei profili, né solo assistenza tecnica intesa in chiave di sostituzione sistematica rispetto alle funzioni amministrative di base, con l'effetto di non depositare competenze e non fare crescere le strutture. Né aggiornamento amministrativo-giuridico oppure sulle competenze digitali per supportare la dematerializzazione delle gare. La gara, infatti, è solo un momento del processo, articolato, di realizzazione degli investimenti. Cosa serve, dunque?

La ricerca sul campo indica che serve una visione, articolata in due momenti chiave, agita con tre strumenti di intervento, verso quattro categorie di stakeholder da presidiare (Figura 2). Partiamo al contrario. Le quat-

tro categorie di stakeholders sono: i soggetti dell'auto-organizzazione (ambientali, paesaggistiche, culturali ecc.); i soggetti del controllo (ANAC, Corte dei Conti, ecc.); gli operatori economici; la comunità locale, su cui impattano externalità positive e negative degli investimenti. Considerare questi quattro cluster di soggetti come stakeholder aiuta a vederli tutti come partecipanti al processo di realizzazione dell'opera. In una chiave di lettura collaborativa attivare pratiche integrative aiuta ad anticipare e ridurre le criticità e i rischi. I tre strumenti di intervento sono: l'organizzazione, i numeri e la comunicazione. L'organizzazione intesa come la progettazione della struttura volta a guidare la realizzazione dell'opera, che deve contenere tutte le competenze necessarie per la gestione di tutti gli stakeholder sopra indicati, inclusa l'internalizzazione di alcune funzioni di controllo che anticipino i controlli esterni, in una chiave di risk management. I numeri, intesi come logiche di valutazione del valore economico, sociale, ambientale dell'opera, del costo opportunità e dei rischi, vengono quindi considerati non solo alla stregua di valutazioni finanziarie ma anche rispetto agli impatti per la società nel suo insieme. Infine, la comunicazione, intesa come progettazione degli strumenti di comunicazione e coordinamento con le quattro categorie di stakeholders, oltre la semplice segnalazione della «prima pietra» posata. I due momenti chiavi sono la fase di ideazione/programmazione che si conclude con l'aggiudicazione dell'appalto e la fase dell'esecuzione del contratto. I tre strumenti vanno declinati rispetto ai quattro cluster di stakeholder lungo tutte e due le macro fasi. Infine, è evidente che la visione di generare valore deve essere unica e chiara, dall'inizio alla fine dell'opera, benché aperta e flessibile per incorporare la gestione dei rischi e assicurare tempi rapidi di messa in funzione degli investimenti.

La capacità di tenere insieme queste quattro dimensioni è quella che – in sintesi – può essere declinata come leadership strategica degli investimenti. Serve investire su manager pubblici che sappiano assicurare una guida del processo complessivo di realizzazione delle opere, dalla programmazione, alle strategie di selezione degli operatori economici, alla gestione della complessa rete di stakeholder legata alle singole opere e al monitoraggio dei contratti. Si tratta di un set di competenze che non possono essere fornite on-demand dai programmi di assistenza tecnica, perché è il core business di un'amministrazione. Non che l'Italia non abbia profili di questo tipo: tuttavia, ce ne sono troppo pochi e spesso dipendono dalla volontà personale e non da un disegno strategico volto a creare una classe dirigente che guidi gli investimenti pubblici, anche facendo leva sulle abbondanti risorse disponibili per il rafforzamento della capacità amministrativa.

CONCLUSIONI

La complessità degli investimenti pubblici e della granularità dei fabbisogni pubblici impone un ripensamento profondo degli assetti di funzionamento della PA. Le evidenze scientifiche spingono verso l'adozione di sistemi di *collaborative governance*, basata su logiche di gestione inclusiva degli stakeholder e con la consapevolezza che il mercato deve e può giocare un ruolo nella partita, proponendo modelli di leadership pubblica per governare la complessità organizzativa e tecnologica e per conseguire obiettivi di sostenibilità, in logica di *value for society*. Il Pnrr deve rappresentare un'opportunità da non perdere per sostenere questa transizione. Non è certamente semplice spendere o, meglio, investire le risorse in tempi rapidi e in modo efficace con una PA debole e scarsamente qualificata. Ma la risposta non può passare solo da assistenze tecniche, formazione di base o di tipo tradizionale, incentrata prevalentemente sul contesto normativo o sul trasferimento di mere logiche di project management. La risposta più articolata, utilizzando un mix di strumenti, ed elaborata in modo tattico e strategico, guardando anche oltre il 2026, può al contrario trasformare la *legacy* del Pnrr: non solo le opere realizzate, ma una nuova classe di leader pubblici capaci di costruire una nuova alleanza col privato.



© ISTOCK - RUSLAN FAZLULOV

APPENDICE

Una fotografia delle gare per investimenti²

Nel periodo 2018-2022, le amministrazioni italiane hanno bandito gare per l'affidamento di contratti pubblici per un valore complessivo di 1.067 miliardi di euro, pari a una media annua di 213 miliardi di euro. Tuttavia, a oggi solo il 31,1 per cento del valore bandito è stato aggiudicato, traducendosi in una riduzione effettiva dell'attività economica e di investimento e causando una perdita annua che equivale a circa l'8,2 per cento del PIL³. Spostando l'attenzione agli investimenti⁴, intesi come gare per lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro, il valore complessivo bandito nei soli settori ordinari ammonta a 103 miliardi di euro (Figura 3). I settori maggiormente interessati includono i trasporti e le infrastrutture sociali, in primis le scuole e gli ospedali, che rappresentano rispettivamente il 48 per cento e il 36 per cento dell'importo bandito. A seguire, si collocano le infrastrutture per la difesa del suolo, le risorse idriche e lo smaltimento dei rifiuti, per circa l'11 per cento dell'importo bandito. I dati evidenziano un aumento del ricorso al partenariato pubblico-privato (PPP), in altre parole contratti di concessione. L'incidenza del PPP rispetto al valore complessivo dei lavori banditi è cresciuta dal 5 per cento del 2018 al 10 per cento del 2022. In particolare, se si considerano i lavori che superano la soglia di rilevanza comunitaria (5,38 milioni di euro), questa percentuale aumenta fino al 21 per cento, dimostrando come lo strumento sia maggiormente impiegato per la realizzazione di progetti di maggior dimensione e complessità. Questi dati rispecchiano un trend sottostante, quello di un parallelo e crescente ricorso alla proposta a iniziativa privata⁵ (Figura 4). Tale strumento, che consente al mercato di presentare proposte di PPP alle amministrazioni, stimola infatti la partecipazione del settore privato nella realizzazione di progetti pubblici di grandi dimensioni e complessità. L'incidenza del PPP risulta particolarmente elevata nei settori delle infrastrutture di trasporto e delle infrastrutture

FIGURA 3 | IMPORTO BANDITO E AGGIUDICATO PER LAVORI

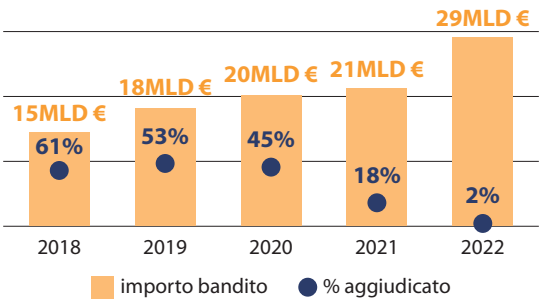
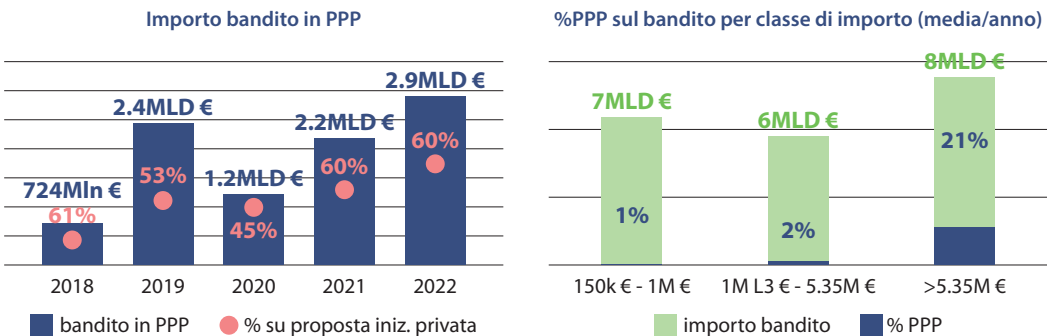


FIGURA 4 | IMPORTO BANDITO IN PPP



APPENDICE

sociali, raggiungendo rispettivamente il 37 e il 17 per cento. La quota di investimenti realizzati in PPP risulta significativa anche per quanto riguarda le infrastrutture di produzione di energia e di illuminazione pubblica, pari al 35 per cento degli investimenti banditi, segnalando principalmente l'opportunità di ricorrere al PPP per l'efficientamento energetico degli edifici e impianti pubblici.

Estendendo l'analisi dalle gare all'intero ciclo di progetto, si può constatare che la realizzazione degli investimenti pubblici richiede tempi considerevoli: dai 1.555 giorni per lavori fino a 1 milione di euro ai 2.310 giorni per quelli superiori ai 5,38 milioni.

Sembra tuttavia emergere la presenza di una generalizzata riduzione nei tempi di realizzazione dei progetti pubblici e delle relative procedure di affidamento delle gare (Figura 5). I dati mostrano inoltre un trend più marcato in corrispondenza di interventi di revisione normativa, quali l'entrata in vigore del Codice dei Contratti del 2016 e dei Decreti Semplificazioni.

Inoltre, l'utilizzo del PPP mostra tempi di realizzazione dei progetti più rapidi, con una durata media inferiore del 10% per cento rispetto a quella di un appalto tradizionale, nonostante tempi di affidamento maggiori del 41,2 per cento (Figura 6). Questo aspetto risulta particolarmente evidente per la realizzazione di investimenti di maggiore entità. Infatti, per i lavori di valore superiore a 5,38 milioni di euro, i tempi di realizzazione si riducono di 931 giorni, pari a circa il 36 per cento in meno rispetto a quelli registrati da un contratto di appalto.

L'efficacia delle revisioni normative e del ricorso al PPP nella riduzione dei tempi di progetto è stata confermata da un'analisi di regressione multivariata, in cui sono stati controllati anche i seguenti fattori: il costo del progetto, lo specifico settore di intervento e l'area geografica di intervento. Come prevedibile, progetti di importo maggiore richiedono più tempo per essere completati. A livello settoriale, l'analisi evidenzia un'ampia eterogeneità tra i tempi di realizzazione dei

FIGURA 5 | IL TREND DELLA DURATA DEI PROGETTI DI INVESTIMENTO E DELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

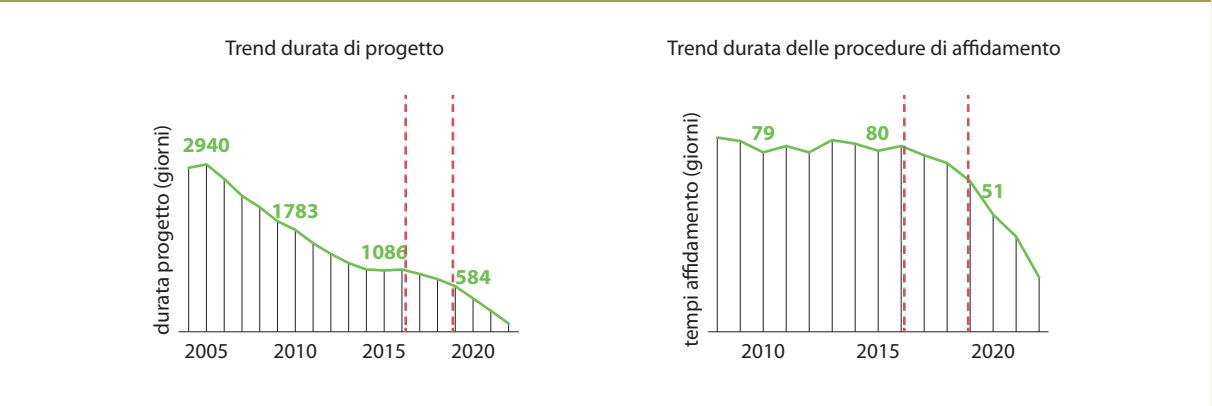
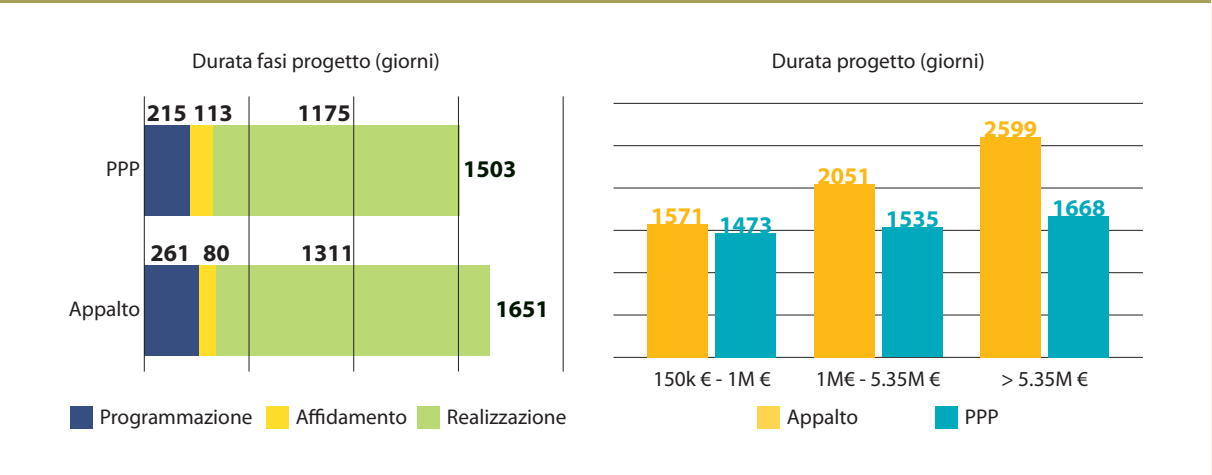


FIGURA 6 | TEMPI DI REALIZZAZIONE DEI PROGETTI DI INVESTIMENTO: PPP VS APPALTO



© Egga SpA - TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

APPENDICE

progetti. In particolare, i maggiori tempi di completamento si registrano in corrispondenza di interventi sulle infrastrutture di telecomunicazione, mentre gli interventi di efficientamento energetico richiedono tempi inferiori. Inoltre, le regioni meridionali e insulari presentano tempi di realizzazione più lunghi rispetto alle regioni centrali e settentrionali. L'analisi ha anche preso in considerazione l'effetto di altre tre variabili, ottenute a partire dai requisiti di qualificazione per i lavori definiti dall'ANAC.

Le prime due variabili, che cercano di approssimare la capacità complessiva «di sistema» delle stazioni appaltanti di gestire i tempi di affidamento delle gare (misurato come ritardo medio nei tempi di affidamento rispetto ai valori attesi) e di arrivare ad aggiudicazione (misurata come percentuale di gare deserte/non aggiudicate sul totale delle gare svolte), sono correlate con minori tempi di completamento dei progetti. La terza variabile, che cerca di approssimare l'esperienza delle stazioni appaltanti attraverso la quantità di gare gestite nel periodo, tenuto conto della loro complessità, non mostra invece un effetto statisticamente significativo.

¹ ANAC, Linee guida n. 9, 27 giugno 2022.

² Fonte dati impiegati nell'analisi: Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (ANAC) e OpenCup.

³ Il perimetro di indagine preso in considerazione per l'analisi generale di tutti i contratti pubblici, presentata nel primo paragrafo, include le gare bandite nel periodo 2018-2022, di importo pari o superiore a 40.000 euro. Considera le gare bandite sia da enti operanti nei settori speciali sia in quelli ordinari.

⁴ Il perimetro di indagine preso in considerazione per l'analisi dei contratti pubblici per la realizzazione di investimenti, presentata a partire dal secondo paragrafo, include tutte le gare per lavori di importo superiore ai 150.000 euro ed effettuate da stazioni appaltanti operanti nei settori ordinari.

⁵ In mancanza di indicazioni precise sul ricorso alla proposta a iniziativa privata all'interno della BDNCP dell'ANAC, questa è stata identificata attraverso il ricorso alla finanza di progetto. Tuttavia, è importante notare che questa modalità di realizzazione non identifica in modo inequivocabile la procedura prevista dall'art.183 co.15 del d.lgs. n. 50/2016 riguardante la proposta a iniziativa privata, ma si estende anche alla procedura prevista dall'art.183 co.1-14, che identifica la finanza di progetto a iniziativa pubblica. Una ricerca testuale dell'oggetto di gara conferma però che questa modalità di realizzazione rappresenta un'approssimazione, anche se per eccesso, del fenomeno.

⁶ Il perimetro di indagine considerato per l'analisi dei tempi di progetto e di affidamento copre il periodo 2007-2022, ovvero il periodo più lungo per cui sono disponibili sia i dati relativi alle procedure di affidamento sia quelli inerenti all'intero progetto di investimento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

V. Vecchi, N. Cusumano, E.J. Boyer, «Medical Supply Acquisition in Italy and the United States in the Era of COVID-19: The Case for Strategic Procurement and Public-Private Partnerships», *The American Review of Public Administration*, vol. 50, no. 6-7, pp. 642-649, 2020.

V. Vecchi, F. Casalini, N. Cusumano, Public Private Collaborations for Long Term Investments. Converging Towards Public Value Generation, Edward Elgar Publishing, Gran Bretagna, (2022a).

V. Vecchi, F. Casalini, N. Cusumano, «Investigating the performance of PPP in major healthcare infrastructure projects: the role of policy, institutions, and contracts», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 38, no. 2, pp. 385-401, (2022b).

IN SINTESI

- La messa in atto dei programmi previsti dal Pnrr presenta molte criticità, poiché richiede elevate competenze progettuali e gestionali, nonché capacità di monitoraggio e rendicontazione. Il nostro sistema sconta, da sempre, un avvio troppo lento della programmazione dei fondi di matrice comunitaria; i tassi di aggiudicazione delle gare sono molto bassi e i tempi di realizzazione dei progetti mediamente troppo lunghi.
- Gli investimenti pubblici dovrebbero essere programmati per conseguire obiettivi di miglioramento economico, sociale e ambientale. Data la complessità della situazione, un maggiore utilizzo di contratti di Partnership Pubblico-Privato (PPP), o comunque un approccio più strategico alla gestione degli appalti, potrebbe risultare vantaggioso.
- I dati mostrano che il PPP consente di ridurre i tempi di realizzazione degli investimenti, stimolare la performance gestionale e impiegare l'abbondante liquidità privata disponibile nel nostro Paese per il miglioramento di investimenti e servizi pubblici.
- La riuscita dell'investimento, basata su un rinnovato rapporto tra pubblico e privato, è possibile a patto che il partner pubblico si doti di figure qualificate e competenti. Occorre quindi un ripensamento profondo delle competenze della PA, meno operative e più capaci di esercitare una committenza strategica e attiva.