

Il ruolo del partenariato pubblico-privato dopo il Next Generation EU: un raffronto comparatistico tra Italia e Grecia^()*

Nicoletta PATTI*

Sommario: 1. Introduzione 2. La risposta delle Istituzioni europee all'epidemia di Covid-19: il Next Generation EU 2.1. "Greece 2.0": il piano di ripresa e resilienza greco 2.2. "Italia Domani": il piano di ripresa e resilienza italiano 3. Il partenariato pubblico-privato (PPP) come strumento per l'implementazione dei Piani nazionali 3.1. Evoluzione normativa del partenariato pubblico-privato in Grecia 3.2. Progetti del "Greece 2.0" attuati tramite PP 3.3. Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice appalti italiano (D.Lgs. 36/2023): vantaggi e alcune persistenti criticità 3.4. Iniziative del PNRR italiano attuate attraverso collaborazioni pubblico-privato 4. Riflessioni conclusive

1. Introduzione

L'epidemia di Covid-19, con la sua portata sistematica e pervasiva, ha influito profondamente sulla struttura economica, occupazionale e organizzativa degli Stati europei¹, variamente colpiti in termini quantitativi e qualitativi. L'eccezionalità di questo evento ha richiesto un intervento altrettanto straordinario, finalizzato a delineare una strategia di crescita di ampio respiro. L'obiettivo non è solo gestire la contingente emergenza pandemica, ma anche affrontare le eventuali vulnerabilità strutturali preesistenti nei singoli Paesi e promuovere una "nuova Europa orientata verso il futuro"². Fondato sui principi di uno sviluppo sostenibile, questo approccio abbraccia le dimensioni economiche, contabili, sociali e ambientali³, delineando una prospettiva integrata e olistica per la ripresa e il progresso dell'Unione Europea.

La prima parte di questo articolo offre una panoramica sulla risposta dell'Unione Europea all'impatto socioeconomico della pandemia, con una particolare attenzione al *Next Generation EU* e alla sua componente più rilevante costituita dal Meccanismo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF). Questo strumento ha reso disponibili agli Stati membri ingenti risorse finanziarie, sia sotto forma di sovvenzioni che di prestiti, incoraggiandoli a elaborare piani di ripresa che includessero progetti di sviluppo destinati a beneficiare di tali finanziamenti⁴ (v. § 2). In questa

^(*) Contributo realizzato con finanziamento Miur (Bando PRIN 2020) nell'ambito del Progetto di ricerca "RE.S.T.O.R.E. - Recovering the State Towards a Reformed Economy".

* Dottoranda in Dinamica dei Sistemi, Università di Palermo.

¹ F. Landini, A. Ferrannini, *Politiche e investimenti per l'inclusione e la coesione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: analisi critica dell'approccio, degli obiettivi e delle strategie d'intervento*, in *L'Industria, Rivista di economia e politica industriale*, 3/2022, pp. 381-382.

² P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 4/2021, p. 1138; L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione Europea: il caso dei piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/2023, p. 580.

³ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza dell'Italia*, in *Rivista di politica economica*, 2/2020, p. 162;

⁴ P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1138; "Special report 21/2022: The Commission's assessment of national recovery and resilience plans, Overall appropriate but implementation risks remain!", 08.09.2022 (https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR22_21).

prospettiva, l'articolo si propone inoltre di svolgere un'analisi comparata dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza adottati in Grecia e in Italia (v. rispettivamente §§ 2.1. e 2.2.). La scelta di focalizzarsi su questi due contesti è giustificata dalla presenza, nei due Paesi, di problemi economici strutturali analoghi, che li hanno resi, proporzionalmente, i maggiori beneficiari di questo programma⁵. L'Italia e la Grecia sono, infatti, gli Stati dell'Unione Economica Monetaria con la più limitata capacità fiscale a causa del notevole rapporto debito pubblico e PIL⁶, già elevato prima dell'avvento della pandemia e incrementatosi ulteriormente durante la fase iniziale dell'emergenza. Di conseguenza, i rispettivi Piani sono chiamati a "comporre un quadro complesso, in cui si deve trovare spazio per la crescita, ma anche per un progressivo contenimento del debito pubblico a medio termine"⁷. Lo studio si avvale del metodo comparatistico. Poiché la descrizione giuridica non può prescindere dal contesto dell'oggetto di studio, la comparazione viene effettuata in modo induttivo, attraverso l'analisi dei meccanismi giuridici nei loro profili funzionali. Pertanto, per ciascun caso di studio nazionale vengono esaminati diversi elementi: il contesto economico in cui si colloca il singolo piano nazionale e le sue caratteristiche essenziali; i risultati previsti a seguito dell'attuazione del Piano nonché il modello di *governance* adottato, che include gli organi responsabili dell'attuazione dei progetti ed il sistema di monitoraggio.

La seconda sezione dell'articolo chiarisce il ruolo chiave che il partenariato pubblico-privato assume nel contesto delineato. Da un lato, si sottolinea come ogni progetto previsto nel PNRR potrebbe beneficiare di un effetto moltiplicatore sulla ripresa grazie all'apporto di investimenti aggiuntivi a quelli stanziati dall'Unione Europea, provenienti dall'iniziativa privata. Dall'altro lato, come l'impiego delle competenze specializzate del settore privato potrebbe svolgere un ruolo cruciale per ottimizzare l'azione della pubblica amministrazione coinvolta⁸ (cfr. § 3). Anche in questo caso, l'analisi è svolta con metodo comparatistico. Sia nel contesto italiano che in quello greco vengono considerati l'evoluzione normativa del partenariato pubblico-privato, le criticità ed i fattori di successo, le eventuali modifiche apportate a seguito del Covid-19 e gli spazi ad esso concretamente riservati dai singoli Piani Nazionali (v. paragrafi 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4).

Nella sezione conclusiva dell'articolo (§ 4), vengono fornite sintetiche riflessioni che mettono in luce analogie e differenze sull'utilizzo del partenariato pubblico-privato per l'attuazione dei rispettivi Piani nazionali. In conclusione, si sostiene che, tramite una gestione oculata delle risorse e una sinergica collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, entrambi i Paesi hanno l'opportunità di delineare un percorso verso una crescita sostenibile e una maggiore resilienza economica e sociale.

2. La risposta delle Istituzioni europee all'epidemia di Covid-19: il *Next Generation EU*

Come è stato evidenziato nell'introduzione e come è generalmente noto, l'Unione Europea ha affrontato la crisi pandemica con una risposta senza precedenti: il *Next Generation EU* (NGEU)⁹, approvato dal Consiglio europeo a metà luglio 2020. Questo programma ambizioso prevede ingenti investimenti e riforme mirate, con l'obiettivo di "accelerare la transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ecologico e digitale, potenziare la formazione professionale e promuovere l'uguaglianza di genere, intergenerazionale e territoriale"¹⁰. A tal fine sono stati stanziati 750 miliardi di euro per il finanziamento dei Piani nazionali di ripresa, di cui oltre la metà (390 miliardi di euro) verranno erogati sotto forma di sovvenzioni.

⁵ P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1139.

⁶ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 163.

⁷ *Ibid.*, con riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza in Italia.

⁸ D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Diritti e Mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, M. Passalacqua (cur.), Padova, 2021, p. 310.

⁹ Il piano europeo è disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.

¹⁰ A. Pera, *Comparing the Marshall Plan and the European Next Generation UE, Models and Legal Tools of International and Supranational Cooperation to Promote Economic Development*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, vol. XVIII, 1/2022, p. 13.

Il cuore pulsante di questo programma è il Fondo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)¹¹, che comprende trasferimenti per 312,5 miliardi di euro e prestiti per 360 miliardi di euro, ammontando complessivamente a 672,5 miliardi di euro, equivalenti al 90% dei fondi totali. Il Meccanismo di Ripresa e Resilienza è operativo dal 19 febbraio 2021, con l'obiettivo di finanziare le riforme e gli investimenti individuati nei Piani di ripresa degli Stati membri fino al 31 dicembre 2026 ed è strutturato su sei principali aree di intervento: transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, resilienza e preparazione per la risposta alle crisi, politiche per la prossima generazione, comprese politiche per l'istruzione e lo sviluppo delle competenze¹². I piani nazionali, approvati dalla Commissione e dal Consiglio, sono monitorati a livello europeo nella loro effettiva implementazione e nel raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali prefissati e l'erogazione completa delle risorse, o la loro restituzione, è subordinata al "soddisfacente conseguimento" delle milestone e dei target individuati¹³.

Per quanto concerne la distribuzione delle risorse stanziare, sono stati seguiti diversi criteri. In particolare, l'allocazione dei prestiti tra gli Stati membri è avvenuta in modo proporzionale al reddito nazionale lordo. Per quanto riguarda invece i trasferimenti, il 70% è stato destinato alla compensazione degli svantaggi in termini di reddito pro-capite e tassi di disoccupazione accumulati dai singoli paesi nel quinquennio precedente la pandemia, ponderati per la loro popolazione. Il rimanente 30% è finalizzato a contrastare l'impatto negativo dell'epidemia sul prodotto nazionale lordo¹⁴. Questo approccio mira a "rafforzare i Paesi più vulnerabili, favorendo la loro convergenza verso le economie 'centrali' della UE e – in particolare – della UEM"¹⁵. È evidente la volontà di adottare una strategia di crescita orientata a superare non solo l'emergenza sanitaria, ma anche i limiti strutturali che hanno storicamente frenato il potenziale di crescita di alcuni Stati e, di conseguenza, dell'intera economia europea¹⁶. In questo senso, l'iniziativa europea ha canalizzato una parte sostanziale delle risorse verso Paesi come l'Italia e la Grecia – su cui si soffermerà d'ora in poi la nostra analisi – che hanno sperimentato una crescita economica limitata e alti tassi di disoccupazione già negli anni precedenti la pandemia, consentendo loro di revitalizzare gli investimenti e aumentare i livelli occupazionali, avvicinandosi ai Paesi più prosperi dell'Unione Europea.

2.1. "Greece 2.0": il piano di ripresa e resilienza greco

Il 26 febbraio 2020, quando il Covid-19 ha fatto il suo ingresso ufficiale in Grecia, il Paese stava ancora cercando di riprendersi da un decennio di declino economico, instabilità sociale e turbolenze politiche¹⁷. Il modello economico presentava già diverse problematiche di natura strutturale, come la forte dipendenza dai settori turistico e della ristorazione, così come dai consumi privati. A questo si univa un basso livello di digitalizzazione sia nell'apparato statale che nel tessuto imprenditoriale e tassi di disoccupazione elevati, con conseguente limitata inclusione sociale. In particolare, nel periodo compreso tra il 2007 e il 2019, si era registrato un calo del 62% negli investimenti pubblici, del 44% negli investimenti delle imprese e dell'89% nella spesa delle famiglie per investimenti, in

¹¹ Per una panoramica: M. Lopriore, M. Vlachodimitropoulou, *Recovery and Resilience Plans for the Next Generation EU: a unique opportunity that must be taken quickly, and carefully*, in *European Institute of Public Administration*, 2021, p. 1 ss.

¹² Per un'analisi più ampia A. Pera, *Comparing the Marshall Plan and the European Next Generation UE*, cit., p. 14; G. Dominici, *Next Generation EU e rinascita dell'Europa. Il Piano Nazionale italiano di Ripresa e Resilienza: verso un nuovo Rinascimento?*, in *ECPS Journal*, 23/2021, p. 11 ss.; E. Bressalini, L. Quaglia, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2021, p. 353 ss.

¹³ È evidente come le politiche europee siano in questo modo diventate più pervasive nel coordinamento finanziario rispetto al passato. In questo senso Christoph Perathoner, *il N.G.E.U.: dall'emergenza sanitaria una nuova politica economica europea*, in *Il Next Generation EU e i Piani nazionali di ripresa e resilienza*, C. Pagliarin, C. Perathoner, S. Laimer (cur.), Milano, 2023, p. 3.

¹⁴ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 162.

¹⁵ *Ibid.*, p. 165.

¹⁶ Christoph Perathoner, *il N.G.E.U.*, cit., p. 2.

¹⁷ M. Matsaganis, G. Manalis, *National Recovery and Resilience Plan: Greece*, in *ILLEJ*, 1(15)/2022, p. 1.

particolare per quanto riguarda l'edilizia abitativa¹⁸. Già prima dell'evento pandemico, quindi, il Prodotto Interno Lordo pro capite si discostava notevolmente dalla media europea. Tutte queste criticità sono state accentuate ulteriormente dalla pandemia¹⁹.

In questo contesto, la *Recovery and Resilience Facility* (RRF) emerge come elemento cruciale per la Grecia: come anticipato, infatti, il piano di ripresa e resilienza, che ne costituisce attuazione²⁰, sembra configurarsi non solo come uno strumento per affrontare le conseguenze economiche dirette della pandemia, ma anche come un'opportunità per tentare di superare i problemi endemici del Paese e correggere in modo efficace le basi economiche e sociali della nazione.

Il Governo greco ha quindi deciso di richiedere i fondi disponibili nell'ambito dell'RRF, sia sotto forma di sovvenzioni (17,7 miliardi di euro) che di prestiti (12,7 miliardi di euro), nel tentativo di ridurre il crescente divario nel tenore di vita tra il Paese e il resto dell'UE²¹. Il 31 agosto 2023 la Grecia ha presentato alla Commissione Europea una richiesta di modifica del suo Piano di Recupero e Resilienza (RRP), approvata il 7 dicembre 2023. Al centro della revisione c'è l'aggiunta di un capitolo *REPowerEU*²² che include un nuovo pacchetto di investimenti e riforme con un finanziamento europeo di 795 milioni di euro, nonché la richiesta di prestiti aggiuntivi per 5 miliardi di euro. Questi fondi incrementano ulteriormente il valore del piano, che ammonta a 18,22 miliardi di euro in sovvenzioni e 17,73 miliardi di euro in prestiti, per un totale di 35,95 miliardi di euro²³.

Il Piano nazionale di ripresa greco comprende ora un totale di 179 misure, di cui 103 riguardano investimenti, mentre le restanti 76 riguardano riforme fondamentali sia a livello economico che sociale, al fine di promuovere l'efficienza economica, l'innovazione, la transizione digitale ed economica, nonché la coesione sociale ed il miglioramento del sistema giudiziario²⁴.

Nel dettaglio, il piano per il periodo 2021-26 si compone di quattro pilastri, ciascuno suddiviso in ulteriori aree di intervento: il primo pilastro, dedicato alla transizione verde, a cui sono stati destinati 6,2 miliardi di euro, mira a ridurre le emissioni di gas serra e ad incrementare l'uso di fonti energetiche rinnovabili, puntando in particolare a migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Tra le iniziative previste, spiccano progetti ambiziosi come l'interconnessione energetica delle isole greche e l'interramento della rete elettrica, la graduale eliminazione di carbone e petrolio nella produzione di elettricità, oltre ad un nuovo piano per la riforestazione e per la protezione della biodiversità. Il secondo pilastro, incentrato sulla transizione digitale, con 2,2 miliardi di euro ad essa rivolti, si

¹⁸ Eurostat. Per una panoramica sul contesto greco pre-pandemia: M. Matsaganis, G. Manalis, *National Recovery and Resilience Plan*, cit., pp. 1-3; P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 13; F. Flouros, *Crises in Greece and Sustainable Development*, in *Highlights of Sustainability*, 2, 2/2023, p. 65 ss.; G. Maris, F. Flouros, *Economic crisis, COVID-19 pandemic, and the Greek model of capitalism*, in *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 19/2023, p. 469 ss.

¹⁹ L. Torchia, M. Mazzarella, F. Ciarlariello, C. Ramotti, L. Magli, C. Pezzullo, P. La Selva, *I piani nazionali di ripresa e resilienza a confronto. Obiettivi comuni e strategie*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/2023, p. 617 ss.

²⁰ *The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) "Greece 2.0"* (<https://greece20.gov.gr/en/the-complete-plan/>).

²¹ *European Commission, Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Greece*, SWD, 2021, pp. 26-27.

²² Per un'analisi degli obiettivi previsto nel Piano *REPowerEU*, si veda: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en.

²³ *Updated Recovery and Resilience Plan*, December 2023 (<https://greece20.gov.gr/en/greece-submits-request-for-the-revision-of-the-national-recovery-and-resilience-plan-quot-greece-2-0-quot/>).

²⁴ *Greece 2.0, National Recovery and Resilience Plan*, Athens, Government of the Hellenic Republic, 2021 (<https://greece20.gov.gr/en/the-complete-plan/>). Per un approfondimento si vedano M. Matsaganis, G. Manalis, *National Recovery and Resilience Plan*, cit., p. 1 ss.; P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1166 ss.; S. Theodoropoulou, *Recovery, resilience and growth regimes under overlapping EU conditionalities: the case of Greece*, in *Comp. Eur. Polit.*, 20/2022, pp. 201 ss.; D. Malliaropoulos, D. Papageorgiou, M. Vasardani, E. Vourvachaki, *The Impact of the Recovery and Resilience Facility on the Greek Economy in Bank of Greece Economic Bulletin*, Issue 53/2021, p. 9 ss.; Marianna Pari, *Greece's National Recovery and Resilience Plan*, in *NGEU Monitoring Service, Members' Research Service*, Briefing, 2023, p. 1 ss.; A. Kyriakidis, *The EU's Response to the Covid-19 Pandemic: Policies of Integration, Recovery and Resilience*, in *GPSG Working Paper 34*, 2021 (https://gpsg.org.uk/wp-content/uploads/2021/04/wp_34_2021.pdf); per le recenti integrazioni si rinvia a: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en.

concentra su tre principali assi di azione: l'installazione di infrastrutture in fibra ottica per connessioni a banda larga veloci e lo sviluppo di reti 5G; la modernizzazione digitale del Settore Pubblico e il potenziamento dei servizi digitali per cittadini e imprese; l'incoraggiamento all'adozione di tecnologie digitali da parte delle aziende greche tramite incentivi fiscali. Il terzo pilastro, con un fondo di 5,2 miliardi di euro, è dedicato all'occupazione e alla coesione sociale e mira alla creazione e stabilizzazione di nuovi posti di lavoro, allo sviluppo delle competenze dei lavoratori, con particolare enfasi su quelle digitali, nonché alla realizzazione di una serie di riforme innovative nell'ambito dell'istruzione superiore e nel collegamento con il mercato del lavoro. Si punta, inoltre, al miglioramento del sistema sanitario e al rafforzamento delle reti di sicurezza sociale.; Infine, il quarto pilastro, con un budget previsto di 4,9 miliardi di euro, si concentra sugli investimenti privati e sulla trasformazione dell'economia. Questo pilastro comprende una serie di azioni specifiche, tra cui la modernizzazione della pubblica amministrazione per accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici e implementare misure anticorruzione, oltre al miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario. Inoltre, si prevede il potenziamento del settore finanziario e dei mercati di capitali per rendere le imposte più favorevoli alla crescita economica e migliorare l'efficacia generale dell'amministrazione fiscale. In questo ambito, il Piano Nazionale promuove gli investimenti privati attraverso incentivi finanziari e agevolazioni per l'attività imprenditoriale. L'obiettivo primario è l'internazionalizzazione dell'economia nazionale, al fine di diversificare le fonti di reddito e ridurre la dipendenza dalla domanda interna. Questo consentirà di accrescere la competitività e garantire una maggiore resilienza alle future crisi economiche²⁵.

Come precedentemente menzionato, il Piano ha subito delle modifiche che hanno esteso il suo ambito di azione includendo un capitolo dedicato a *REPowerEU*. Tale capitolo prevede misure specifiche volte a promuovere l'efficienza energetica attraverso ristrutturazioni per famiglie, imprese e servizi pubblici, nonché a favorire un incremento della quota di fonti energetiche rinnovabili. Il piano modificato, con l'inclusione del capitolo *REPowerEU*, ha ulteriormente accentuato l'impegno verso la transizione verde, con il 38,1% dei fondi disponibili ora destinati a supportare gli obiettivi climatici, rispetto al 37,5% previsto nel piano originale e contribuisce altresì alla transizione digitale con il 22,1% dei fondi.²⁶

Dall'intelaiatura complessiva emerge che nelle diverse aree politiche sono stati stanziati maggiori fondi per la modernizzazione dei settori economici principali, la riqualificazione energetica degli edifici, il potenziamento delle competenze digitali e della formazione professionale, l'aumento dei posti di lavoro e l'uso sostenibile delle risorse. L'allocazione dei finanziamenti riflette le priorità percepite nella creazione di un modello socioeconomico sostenibile²⁷. Complessivamente il piano risulta ben rispondere ai criteri stabiliti nel *Next Generation EU*. È stato notato, tuttavia, come i progetti inclusi in *Greece 2.0* mostrino una notevole somiglianza con quelli che Atene avrebbe proposto comunque nel Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, tanto che non sembrano affrontare specificamente le problematiche acute dall'epidemia Covid-19, come la fragilità del sistema sanitario²⁸.

Per garantire l'efficace attuazione del Piano è stato creato un sistema integrato di amministrazione e controllo (*Management and Control System, MCS*), composto da 4 organismi: la *Recovery and Resilience Facility Coordination Agency (RRFA)*, creata dalla L. 4738/2020, quale organismo autonomo istituito presso il Ministero delle finanze. Ha la responsabilità generale di coordinare e monitorare il piano e costituisce il punto di contatto unico tra le autorità greche e la Commissione

²⁵ M. Matsaganis, G. Manalis, *National Recovery and Resilience Plan*, cit., pp. 6-8.

²⁶ Si veda anche: <https://greece20.gov.gr/en/greece-submits-request-for-the-revision-of-the-national-recovery-and-resilience-plan-quot-greece-2-0-quot/>.

²⁷ S. Theodoropoulou, M. Akgüç, J. Wall, *Balancing objectives? Just transition in national recovery and resilience plans*, in *European Trade Union Institute*, working paper, 2022, p. 24; N. Rodousakis, G. Soklis, *The RRP multiplier effects on the Greek economy*, 25th FMM Conference: *Macroeconomics of Socio-Ecological Transistio*, 2021, p. 6.

²⁸ Osservatorio di Politica Internazionale, approfondimento n. 181, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea*, a cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), 2021, p. 21.

Europea (CE). Attraverso questo organismo si vuole garantire che l'attuazione dei progetti avvenga in modo conforme al piano normativo nazionale ed europeo e che i fondi RRF vengano utilizzati in modo efficace ed efficiente; i ministeri competenti per i progetti finanziati nell'ambito del RRF responsabili dell'attuazione di ogni misura specifica; gli organi esecutivi (IBs), designati dai ministeri competenti, responsabili del raggiungimento degli obiettivi concordati e della rendicontazione di tutte le informazioni necessarie all'RRFA; il *Financial Audit Committee* (EDEL), sotto la *General Secretariat for Fiscal Policy* (*State General Accounting Office*) del Ministero delle Finanze, che garantisce il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria²⁹.

Inoltre, la Grecia ha ottenuto un supporto finanziario di cinque miliardi di euro dalla Banca europea degli investimenti (BEI) per promuovere gli obiettivi di sostenibilità ambientale e digitalizzazione nel Paese, secondo le priorità di *Greece 2.0*. In questo modo, ai fini dell'implementazione del piano nazionale, quest'ultima fornirà il suo expertise economico-finanziario e potrà anche stanziare finanziamenti ulteriori allineati con gli obiettivi del Piano nazionale greco. Questa iniziativa è degna di nota, dal momento che costituisce il primo accordo ufficiale di collaborazione tra la BEI e un membro dell'Unione Europea³⁰.

L'economia greca ha finora mostrato segni positivi, registrando una crescita del PIL reale del 5,9% nel 2022, dopo l'8,4% nell'anno precedente, superando notevolmente la media dell'UE e i livelli pre-pandemia (+4,5% rispetto al 2019). Secondo un'analisi condotta dalla *Bank of Greece* (BoG)³¹ l'effetto macroeconomico del piano sarà un aumento duraturo del PIL reale del 6,9% entro il 2026. In parallelo si prevede anche una crescita dell'occupazione del 4%, con la prospettiva di creare tra 180.000 e 200.000 nuovi posti di lavoro nel periodo 2021-2026³². Su entrambi i fronti le previsioni della Commissione Europea³³ e del Fondo Monetario Internazionale³⁴ (2022) sono invece più caute.

2.2. "Italia Domani": il piano di ripresa e resilienza italiano

Come anticipato, il panorama socioeconomico dell'Italia e della Grecia prima dell'irrompere della pandemia da Covid-19 evidenziava sfide strutturali significative. Anche l'Italia, infatti, aveva sperimentato una crescita economica anemica negli anni antecedenti alla crisi pandemica, con un debito pubblico equivalente al 134% del Prodotto Interno Lordo. L'Italia è poi stata particolarmente colpita dall'impatto economico del Covid-19, con un crollo del PIL del 9% rispetto all'anno precedente, un aumento del debito pubblico che ha raggiunto il 155% del PIL e una contrazione degli investimenti pari al 9,1%.³⁵ L'effetto economico della recessione in Italia, inoltre, ha mostrato notevoli disparità regionali principalmente a causa della natura settoriale delle attività particolarmente vulnerabili agli effetti del Covid-19, come il turismo - evidenziando il persistente divario economico e sociale tra il Nord e il Sud del paese³⁶.

²⁹ *Greece 2.0, National Recovery and Resilience Plan*, Athens, Government of the Hellenic Republic, 2021 (<https://greece20.gov.gr/en/the-complete-plan/>), p. 660 ss..

³⁰ European Investment Bank, *Greece: EIB to help manage EUR 5 billion of investments as part of Greek National Recovery and Resilience Plan: "Greece 2.0"*, 12 aprile 2021 (<https://www.eib.org/en/press/all/2021-120-eib-to-help-manage-eur-5-billion-of-investments-as-part-of-greek-national-recovery-and-resilience-plan-greece-2-0>); v. Osservatorio di Politica Internazionale, approfondimento n. 181, *Recovery and Resilience Facility*, cit., p. 20.

³¹ D. Malliaropoulos, D. Papageorgiou, M. Vasardani, E. Vourvachaki, *The Impact of the Recovery and Resilience Facility*, cit., p. 10.

³² *Greece 2.0, National Recovery and Resilience Plan*, Athens, Government of the Hellenic Republic, 2021, p. 3.

³³ Si rinvia a *European Commission, European Economic Forecast. Autumn 2023*, European Economy Institutional Paper 258, novembre 2023, pp. 84-85.

³⁴ IMF, *Greece: 2024 Article IV Consultation*, Country Report No. 2024/023, International Monetary Fund.

³⁵ P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., pp. 1151-1152.

³⁶ Jrc Technical Report, *Linking the 'Recovery and Resilience Plan' and Smart Specialisation. The Italian Case*, in *JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis*, 10/2022, p. 8.

Analogamente a quanto avviene in Grecia, allora, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano³⁷ è stato progettato con l'obiettivo non solo di rispondere agli effetti immediati della crisi sanitaria, ma anche di affrontare le sfide di lungo termine e promuovere una crescita economica sostenibile. In questo contesto, è da evidenziare che il 40% delle risorse, corrispondente a circa 82 miliardi di euro, è stato destinato a progetti localizzati nel Mezzogiorno, dimostrando un impegno concreto nell'affrontare le disparità economiche regionali³⁸.

In analogia con la Grecia, il governo italiano ha deciso di richiedere subito il massimo dei fondi disponibili nell'ambito dell'RFF (191,6 miliardi di euro) sia sotto forma di sovvenzioni (69 miliardi di euro) che di prestiti (122,6 miliardi di euro) e, il 7 agosto 2023, ha apportato delle modifiche al piano per adeguarlo al Regolamento *REPowerEU* (2023/435)³⁹. In seguito alla revisione, approvata dalla Commissione europea il 24 novembre 2023, l'Italia ha avuto accesso ad ulteriori 2,8 miliardi di euro di contributo a fondo perduto per il finanziamento del Capitolo *REPowerEU*. Tali sovvenzioni, pertanto, sono aumentate da 69 a 71,8 miliardi di euro, portando il totale di fondi disponibili a 194,4 miliardi di euro⁴⁰.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano comprende un totale di 216 misure, di cui 150 riguardano gli investimenti, mentre le restanti 66 riguardano riforme, principalmente nel settore della giustizia, della pubblica amministrazione, della concorrenza e delle politiche fiscali e previdenziali.

Nello specifico, per il periodo 2021-26, il Piano si compone di sei pilastri, ognuno suddiviso in ulteriori ambiti di intervento, per un totale di 16 aree prioritarie⁴¹: il pilastro della transizione digitale comprende una serie di iniziative finalizzate alla digitalizzazione dell'amministrazione pubblica italiana e del sistema produttivo, con particolare attenzione ai settori del turismo e della cultura, che necessitano di un aggiornamento tecnologico per rimanere competitivi e adeguati alle esigenze del mercato contemporaneo. Il secondo pilastro, sulla Transizione verde, pone al centro degli sforzi l'investimento nell'economia circolare, ritenuta un elemento fondamentale per uno sviluppo sostenibile a lungo termine. Ciò si traduce in interventi volti a potenziare le fonti energetiche rinnovabili e le infrastrutture idriche, con l'aggiunta di incentivi fiscali mirati per migliorare l'efficienza energetica degli edifici, riducendo così l'impatto ambientale e promuovendo uno stile di vita più ecologico. Il terzo pilastro, relativo alle Infrastrutture per la mobilità sostenibile, si concentra sull'importanza di modernizzare la rete ferroviaria e la catena logistica per promuovere una mobilità più ecologica e rispettosa dell'ambiente. Questo non solo migliorerà la qualità dei trasporti, ma contribuirà anche a ridurre le emissioni di carbonio e a mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici. Il quarto pilastro, dedicato a Istruzione e Ricerca, si propone di potenziare l'offerta di servizi educativi a tutti i livelli, dall'infanzia alle università, con un particolare focus sull'integrazione tra ricerca e imprese. Questo promuoverà la crescita e lo sviluppo del settore, garantendo al contempo una formazione di alta qualità per le generazioni future. Il quinto pilastro, incentrato su Inclusione e Coesione, mira a favorire l'inserimento lavorativo attraverso politiche attive, a fornire servizi sociali rivolti alle famiglie e alle comunità più vulnerabili, e a promuovere interventi specializzati per ridurre le disparità territoriali, garantendo un equilibrio sociale e una maggiore coesione all'interno della società. Infine, il sesto pilastro, relativo alla Salute, si propone di modernizzare e digitalizzare il Servizio Sanitario Nazionale, con un focus particolare sull'implemen-

³⁷ Il piano italiano di ripresa e resilienza "Italia Domani" (<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>).

³⁸ P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., 1153; v. anche F. Landini, A. Ferrannini, *Politiche e investimenti*, cit., 392; G. Viesti, *Gli investimenti del PNRR e del Fondo Complementare nel Mezzogiorno*, in *Forum Disuguaglianze e Diversità*, 2021 (<https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/gli-investimenti-del-pnrr-e-del-fondo-complementare-nel-mezzogiorno/>).

³⁹ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, 27 febbraio 2023 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0435>).

⁴⁰ Camera dei Deputati, *La Commissione europea approva la revisione del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, incluso il Capitolo REPowerEU*, 24.11.2023 (https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_15026/la-commissione-europea-approva-revisione-del-piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-italiano-incluso-capitolo-repowerEU.html).

⁴¹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Governo italiano, 2021, p. 21.

tazione della telemedicina per rendere i servizi sanitari più accessibili ed efficienti per tutti i cittadini. Questo contribuirà a migliorare la qualità della vita e a garantire una risposta più efficace alle esigenze sanitarie della popolazione.

Come anticipato, a questi è stato aggiunto il Capitolo *RepowerEU* che introduce misure specifiche volte a: sostituire i combustibili fossili per accelerare la transizione all'energia pulita; diversificare le fonti di approvvigionamento; supportare le tecnologie *green net zero*.⁴²

Al di là della specificità dei singoli progetti, bisogna evidenziare la scelta del governo italiano di dar luogo ad una "tripartizione" degli interventi di riforma, distinguendo tra "riforme orizzontali", finalizzate a modernizzare la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario; "riforme abilitanti", rivolte a semplificare le procedure nell'ottica per promuovere una maggiore competitività e concorrenza nel sistema economico; "riforme di accompagnamento" volte a rendere il sistema fiscale più equo ed efficace e ad ampliare i meccanismi di protezione sociale per i lavoratori⁴³.

Dall'analisi comparativa dei piani nazionali italiani e greci emerge una chiara convergenza verso la promozione delle transizioni energetica e digitale. Tuttavia, si nota una relativa marginalità nell'affrontare le sfide accentuate dalla pandemia, come il potenziamento dei servizi sanitari. Infatti, anche quando si parla di modernizzazione dei sistemi sanitari, come in Italia, i progetti si concentrano principalmente sulla digitalizzazione, mentre altre necessità cruciali come l'aumento dei posti letto e l'implementazione di misure preventive sembrano ricevere meno attenzione⁴⁴.

In parallelo all'iniziativa greca, anche l'Italia ha definito una solida governance per il proprio Piano nazionale di Ripresa e Resilienza con il D.L. 77/2021 e con le successive modifiche intervenute con D.L. 173/2022 e con D.L. 13/2023. È prevista innanzitutto la creazione di una "cabina di regia" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Questa cabina è composta dai ministri e dai sottosegretari di Stato competenti nella specifica materia esaminata. Essi hanno il compito di promuovere e monitorare i progressi compiuti nell'attuazione del Piano. Nel 2022 è stata istituita l'"Autorità Politica Delegata per il PNRR", responsabile del coordinamento generale tramite la Struttura di Missione PNRR, la quale ha sostituito la Segreteria Tecnica e gestisce le relazioni con la Commissione Europea. "L'Unità per la Razionalizzazione e il Miglioramento della Regolazione" promuove modifiche normative e la sperimentazione normativa. "L'Ispettorato Generale per il PNRR" coordina l'attuazione del piano e gestisce il monitoraggio finanziario, mentre "l'Ufficio di Audit del PNRR" verifica la qualità dei dati e promuove la trasparenza. Inoltre, ogni ministero coinvolto nel PNRR deve istituire una struttura di gestione e monitoraggio per i relativi interventi, fungendo da punto di contatto con l'Ispettorato Generale.

Come è stato notato, emerge una descrizione della governance accurata, che sembra assicurare, almeno in teoria, un adeguato livello di autonomia e trasparenza.

Rispetto al Piano, si prevede un significativo aumento del Prodotto Interno Lordo che sarà del 3,6% più elevato rispetto all'andamento tendenziale e un'occupazione più alta del 3,2 % entro il 2026.⁴⁵ Inoltre, l'Italia potrebbe trarre benefici dai Piani di Ripresa e Resilienza implementati dagli altri Paesi membri, soprattutto attraverso un incremento delle esportazioni. Ciò sottolinea il valore aggiunto di un'azione congiunta e coordinata a livello europeo.

In conclusione, entrambi i piani nazionali riflettono un impegno concreto per affrontare le sfide socioeconomiche preesistenti e promuovere una ripresa sostenibile. Tuttavia, resta da vedere se saranno in grado di garantire una crescita inclusiva e resiliente nel lungo termine.

⁴²Per una panoramica delle misure introdotte nel PNRR, in ottemperanza del Reg. 2023/435 si veda: https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/Repower_EU_e_Rev_PNRR_nov23.pdf.

⁴³ Osservatorio di Politica Internazionale, approfondimento n. 181, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea*, a cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), 2021., p. 11.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁵ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Governo italiano, 2021, p. 5.

3. Il partenariato pubblico-privato (PPP) come strumento per l'implementazione dei Piani Nazionali

L'attuazione dei progetti delineati nei piani nazionali rappresenta un processo complesso che richiede una notevole mobilitazione di risorse organizzative, istituzionali e finanziarie⁴⁶. In questo contesto, il partenariato pubblico-privato emerge come uno strumento utile a realizzare e consolidare gli obiettivi di sviluppo⁴⁷, favorendo quei cambiamenti strutturali necessari nel sistema economico e sociale, soprattutto nei contesti greco e italiano (v. paragrafi 2.1. e 2.2.), che non sarebbero raggiungibili esclusivamente da uno dei due settori, pubblico e privato⁴⁸.

Il concetto di partenariato pubblico-privato è stato introdotto per la prima volta nel "Libro Verde" sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni della Commissione CE", presentato il 30 aprile del 2004. In questo documento, veniva definito come una forma "di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mira a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio". Attraverso questa dinamica, quindi, la pubblica amministrazione non agisce direttamente come operatore economico nel mercato, ma assume il ruolo di garante per il rispetto dei principi di concorrenza e parità di trattamento. Parallelamente, il settore privato diventa un attore chiave nella realizzazione di opere infrastrutturali e nella gestione dei servizi, grazie alla competenza specifica posseduta e al suo coinvolgimento sia nel finanziamento che nell'assunzione dei rischi associati a tali opere, a fronte della concessione del bene realizzato per un tempo congruo a garantire la sostenibilità economico finanziaria dell'investimento.⁴⁹

I vantaggi dell'utilizzo del partenariato pubblico-privato nell'attuazione dei Piani nazionali sono molteplici: innanzitutto lo strumento di partenariato in questo caso è funzionale non solo e non tanto ad assicurare il finanziamento privato di opere pubbliche (vista la presenza di ingenti risorse), quanto a "mettere in moto un processo virtuoso di convergenza dei capitali privati in funzione moltiplicatrice delle risorse pubbliche"⁵⁰: c.d. 'effetto leva'⁵¹; dall'altra parte, il *know-how* e l'innovatività del settore privato possono assumere un ruolo cruciale nell'individuazione di soluzioni capaci di accelerare gli interventi previsti nei piani nazionali, nel rispetto delle stringenti tempistiche, e nell'attuazione di progetti, anche complessi e innovativi⁵². Inoltre, l'adozione del meccanismo del PPP, che coinvolge investimenti privati nella realizzazione di progetti pubblici, diventa necessaria se si considera che l'eccezionale sovvenzione di risorse pubbliche per sostenere la ripresa economica degli Stati membri dopo la pandemia da Covid-19 è circoscritta temporalmente e non si prolungherà indefinitamente. Pertanto, non sarà in grado di fornire a lungo le risorse finanziarie necessarie per colmare il divario economico, sociale e infrastrutturale esistente in Italia e in Grecia⁵³.

In altre parole, il partenariato pubblico-privato "sembrerebbe assumere, nell'attuale contesto macro-economico, una nuova dimensione di complementarità, rafforzamento e stabilizzazione delle scelte di sviluppo assunte dai pubblici poteri su impulso dell'ordinamento europeo"⁵⁴.

Come vedremo (v. paragrafi 3.1. e 3.2.), i Piani nazionali di Italia e Grecia⁵⁵ non introducono al loro interno un nuovo quadro giuridico dei PPP, ma ne incentivano l'utilizzo per l'attuazione dei singoli

⁴⁶ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 172.

⁴⁷ M. Ricchi, L. Martiniello, D. Vicario, A. Paradisi, *PPP e utilizzo dei fondi PNRR*, in *Riv. trim. appalti*, 3/2022, pp. 1064-1065.

⁴⁸ George Nwangwu, *Addressing the Impacts of the Covid-19 Pandemic on Public-Private Partnership (PPP) Contracts*, in *The Journal of Sustainable Development, Law and Policy*, 12(2)/2021, p. 368 ss..

⁴⁹ D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato*, cit., pp. 309-310.

⁵⁰ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2/2022, p. 442.

⁵¹ V. Manzetti, *La sostenibilità economico-finanziaria dei progetti PNRR e la contabilizzazione off-balance o on-balance dei contratti di partenariato pubblico privato tra regole di Eurostat e Codice dei Contratti Pubblici (vecchio e nuovo)*, in *Bilancio comunità persona*, 1/2023, p. 106.

⁵² A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 446.

⁵³ In questo senso, in una riflessione riferita all'ordinamento italiano ma estendibile per analogia alla Grecia, L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato: le concessioni e la finanza di progetto*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2023, p. 365;

⁵⁴ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 442.

progetti. Tale circostanza impone di analizzare il quadro giuridico e istituzionale dei PPP così come delineato nei due ordinamenti al fine di comprendere se esso sia idoneo ad incentivarne il ricorso. Infatti, i traguardi stabiliti nei Piani nazionali potranno essere raggiunti in modo più efficace solo se i contesti giuridici, italiano e greco oggetto della nostra analisi, sapranno coinvolgere gli attori privati con chiarezza normativa, procedure semplificate e una governance adeguata. È fondamentale però che ciò avvenga senza interferire con le responsabilità del livello politico e istituzionale in termini di definizione delle priorità, esecuzione dei progetti e verifica dei risultati⁵⁶.

3.1. Evoluzione normativa del partenariato pubblico-privato in Grecia

Nonostante all'interno del Piano di ripresa e resilienza greco non sia stata introdotta una specifica forma di partenariato pubblico-privato per l'attuazione degli interventi ivi previsti, se ne segnala, sin dall'inizio, la rilevanza: "dal punto di vista economico, l'obiettivo è quello di colmare l'ampio divario in termini di investimenti, produzione e occupazione che è divenuto endemico nell'ambito delle performance dell'economia greca nell'ultimo decennio, situazione che è ulteriormente peggiorata in modo significativo durante la pandemia COVID-19. A questo proposito, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza mira a coinvolgere il settore privato e a sbloccare ulteriori finanziamenti privati, attraverso l'incoraggiamento degli investimenti privati e l'utilizzo di Partenariati Pubblico-Privato (PPP). Sfruttando tali strategie insieme all'allocazione dei prestiti RRF per sostenere gli investimenti privati, il Piano si propone di mobilitare un totale di 57 miliardi di euro"⁵⁷.

L'assenza di una regolamentazione specifica all'interno di *Greece 2.0*, impone di analizzare l'istituto così come già delineato nell'ordinamento, tenendo conto delle, sia pur limitate, modifiche introdotte a seguito dell'epidemia da Covid-19.

Il quadro giuridico greco relativo ai Partenariati Pubblico-Privato (PPP) ha attraversato significative evoluzioni nel corso degli anni⁵⁸. In particolare, il finanziamento privato delle infrastrutture e dei servizi pubblici rappresenta una politica adottata in Grecia da molti decenni. Tuttavia, fino al 2005, il quadro normativo di riferimento era frammentato e ad hoc, con leggi specifiche che stabilivano, ad esempio, regole per concessioni di opere pubbliche (L. 1418/1984), sfruttamento delle risorse idriche da parte di investitori privati (L. 1739/1987) e altre concessioni settoriali. Soltanto nel settembre 2005, il Parlamento greco ha ratificato la Legge n. 3389⁵⁹ che ha definito un quadro giuridico chiaro e completo per l'assegnazione, l'aggiudicazione e l'attuazione dei partenariati, incorporando le disposizioni dell'*EU Green Paper* del 2004⁶⁰. Questa legge si è inizialmente focalizzata su progetti di piccole e medie dimensioni, con un valore massimo di costruzione inferiore a 200 milioni di euro, poi innalzato a 500 milioni di euro con legge n. 416/2013.

Dal punto di vista della governance, ha istituito due organi amministrativi statali: l'*Interministerial Committee for Public-Private Partnerships (ICPP)* e la *Special Secretariat for PPPs*. Il primo, presieduto

⁵⁵ A differenza, ad esempio, del Piano spagnolo che ha previsto al suo interno l'introduzione dei c.d. PERTE (Proyectos Estratégicos de Recuperación y Transformación Económica), ovvero strumenti finanziari in partenariato pubblico-privato volti a garantire la più celere ed efficiente attuazione degli interventi previsti nel Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza (PRTR); sul punto v. E. López Mora, *Las formas de colaboración público-privada del Real Decreto Ley 36/2020 para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: los PERTE y la sociedad de economía mixta*, in *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 172/2021, p. 40 ss.

⁵⁶ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza dell'Italia*, cit., p. 172.

⁵⁷ *Greece 2.0, National Recovery and Resilience Plan*, Athens, Government of the Hellenic Republic, 2021, p. 19.

⁵⁸ T. Väilä, *An overview of economic theory and evidence of public-private partnerships in the procurement of (transport) infrastructure*, in *Utilities Policy*, Elsevier, 62/2020, pp. 2-4; Georgios Nasios & Niki Foradoula, *Public-Private Partnerships (PPPs): Potential Impacts and Critical Success Factors*, in *HAPSc Policy Briefs Series*, Vol 2, 2/2021, p. 65 ss.

⁵⁹ Legge 3389/2005, (Gazette Issue A 232/22-09-2005 ([https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/greece-law-public-private-partnerships-english#:~:text=Greece%3A%20Law%20on%20Public%20Private%20Partnerships%20\(English\)%20%2D%20Law,funded%20by%20the%20private%20sector](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/greece-law-public-private-partnerships-english#:~:text=Greece%3A%20Law%20on%20Public%20Private%20Partnerships%20(English)%20%2D%20Law,funded%20by%20the%20private%20sector)).

⁶⁰ Per un'analisi della legge, I. Lianos, *The Introduction of Public Private Partnerships in Greece*, in *European Public Private Partnership Law Review*, 1(1)/2006, pp. 50-54 (<https://www.jstor.org/stable/e26695147>).

dal Ministro dell'Economia, è composto da membri fissi (il Ministro dell'Economia, il Segretario allo Sviluppo, il Ministro dell'Ambiente, della Pianificazione e dei Lavori Pubblici), nonché da membri *ad hoc* (il Segretario o Ministro responsabile dell'organizzazione pubblica parte di uno schema di PPP) ed è responsabile dell'approvazione o del respingimento dei progetti PPP; la *Special Secretariat for PPPs*, istituita presso il Ministero dell'Economia, d'altra parte, funge da task force specializzata e orientata al mercato, fornendo supporto all'*Interministerial Committee for Public-Private Partnerships (ICPP)* e agli enti pubblici. In pratica, la *Special Secretariat for PPPs* coordina i progetti PPP promossi o pianificati dagli enti pubblici, valuta le nuove proposte, supporta le amministrazioni aggiudicatrici nella preparazione e nell'assegnazione dei contratti e monitora l'implementazione dei progetti nel loro complesso.⁶¹

La successiva legge n. 3894/2010, modificata dalla Legge 4072/2012, è stata ratificata per migliorare la trasparenza delle procedure relative all'attuazione di investimenti strategici in Grecia. Questa legge "Fast Track" accelera le procedure di autorizzazione, creando un calendario legalmente vincolante per gli investimenti superiori a 100 milioni di euro o a 15 milioni se si tratta di investimenti industriali⁶².

Infine, la legge n. 4412/2016 ha completato il quadro per la formulazione e il funzionamento delle procedure che regolano non solo i contratti di tipo PPP, ma anche qualsiasi contratto per la fornitura di servizi o beni al settore pubblico. Nello specifico, ha delineato l'intero processo, dalla fase di approvazione di un progetto fino alla sua pubblicazione sulla piattaforma delle gare d'appalto pubbliche, dalla procedura per la partecipazione di offerenti privati a una gara d'appalto alla metodologia per la selezione dell'offerente. Inoltre, l'articolo 128, modificato dalla Legge 4782/2021, consente sia per gli appalti pubblici che per i contratti di partenariato pubblico-privato l'assegnazione di servizi specializzati (consulenti, esperti) su questioni specifiche necessarie per l'attuazione e l'esecuzione delle opere.⁶³

Dopo il Covid-19 sono state intraprese azioni per promuovere gli investimenti privati e semplificare le procedure relative ai partenariati pubblico-privati. Con la legge n. 4864/2021⁶⁴, rubricata "Strategic investments and improvement of the investment environment through the acceleration of processes in private and strategic investments" i partenariati pubblico-privati sono stati inclusi tra gli investimenti strategici. Questa revisione mira a trasformare il Paese in un polo attrattivo per gli investimenti, riconoscendo i PPP come un meccanismo efficace di stimolo economico e sviluppo con effetti moltiplicatori. Tale iniziativa si fonda sull'ampia accettazione e sull'efficacia comprovata dei progetti PPP nel contesto greco.

Nella stessa traiettoria volta a valorizzare l'utilizzo dei PPP, è stato sviluppato un sistema informatico per il monitoraggio dei PPP end-to-end ed è stata avviata la cooperazione della Segreteria Generale con la BERS (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo) per il miglioramento dei progetti PPP e la standardizzazione delle procedure e dei documenti. Il periodo di test e formazione del Sistema Informatico PPP è stato completato nel secondo trimestre del 2023 e la standardizzazione delle procedure e dei documenti PPP nel quarto trimestre del 2023. Sono state inoltre sviluppate attività di pubblicità per informare le parti interessate (investitori, autorità locali, regioni, ecc.) e promuovere, di conseguenza, gli investimenti. Il nuovo sito web della Segreteria Generale per gli Investimenti Privati e i PPP (che migliora l'accesso alle informazioni disponibili al pubblico) è pienamente funzionante dal luglio 2022⁶⁵. Le semplificazioni introdotte mirano a superare alcune

⁶¹ *Ibid.*, pp. 52-53.

⁶² Legge n. 3894/2010 (Gazette Issue A 204/02-12-2010 (https://www.enterprisegreece.gov.gr/images/public/pdf-files/FT_KOAIK_N_3894_N4072_N4146_N_4242_4262_en.pdf)). T. Metaxas, *Local Economic Development and Public-Private Partnerships in Greece*, in *New Medit*, 4/2010, p. 48 ss.

⁶³ Legge 4412/2016 (Gazette Issue A' 147/08.08.2016), disponibile in inglese (https://europam.eu/data/mechanisms/PP/PP%20Laws/Greece/1.%20Law%20No.%204412%20of%202016_ENG.%20consolidated.%20last%20amended%20in%202020.pdf).

⁶⁴ Legge n. 4864/2021, (Government Gazette A' 237/2-12-2021 (<https://eurymice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/greece/legislation-and-official-policy-documents>)).

⁶⁵ Hellenic Republic, National Reform Programme, 2022, pp. 14-15.

criticità riscontrate nell'utilizzo dei PPP in Grecia, come la complessità delle procedure e la scarsa pubblicità sui progetti di investimento, che ne avevano limitato la partecipazione e la concorrenza.

Il numero esiguo di modifiche apportate a seguito dell'implementazione del *Next Generation EU* trova giustificazione nel fatto che il quadro giuridico e istituzionale riguardante i Partenariati Pubblico-Privato era già complessivamente adeguato e funzionale. I risultati positivi ottenuti a livello internazionale testimoniano il successo dell'adozione dei PPP nel Paese⁶⁶, che si è quindi limitato ad incentivare l'attuazione dei progetti previsti nel Piano nazionale attraverso l'utilizzo di partenariati pubblico-privati, senza dar luogo ad una riforma strutturale del quadro giuridico preesistente, come vedremo essere invece avvenuto in Italia (v. paragrafo 3.3).

3.2. Progetti del "Greece 2.0" attuati tramite forme di PPP

Dopo aver esaminato il contesto normativo e istituzionale del partenariato pubblico-privato in Grecia, è importante considerare i progetti previsti nel *Greece 2.0*, attuati tramite forme di PPP. Tali progetti non solo riflettono l'impegno del governo greco nel promuovere lo sviluppo infrastrutturale del paese, ma costituiscono anche un'opportunità per valutare l'efficacia delle politiche di PPP nel contesto del programma di ripresa economica⁶⁷.

Nel settore del potenziamento delle infrastrutture ferroviarie, sono stati proposti diversi interventi significativi. Uno di essi è l'investimento per il potenziamento e la riqualificazione del sistema e dell'infrastruttura della rete ferroviaria greca, volto a migliorare la connettività e l'accessibilità nell'asse settentrionale del Paese. Questo investimento prevede la realizzazione di una rete ferroviaria lunga 487 km, che collegherà Salonicco al porto di Alexandroupoli, Bulgaria e Turchia inclusi. Il progetto, con un costo stimato di 190 milioni di euro, di cui 80 milioni provenienti dalle sovvenzioni della RRF, è stato incluso nel quadro del PPP dal Comitato interministeriale per i partenariati pubblico-privato (ICPPP) nel marzo 2023. La fase di prequalificazione è stata avviata alla fine del secondo trimestre del 2023. Allo stesso modo, il progetto di trasformazione digitale dell'organizzazione ferroviaria greca rappresenta un altro importante investimento, finalizzato all'adozione di tecnologie infrastrutturali avanzate per migliorare le telecomunicazioni e soddisfare le esigenze operative dei treni e dei passeggeri. Il budget totale per questo progetto è di 150 milioni di euro, di cui 24 milioni provenienti dalle sovvenzioni RRF. La gara d'appalto è stata avviata nel terzo trimestre del 2023, con l'aggiudicazione prevista per il primo trimestre del 2024. Questi progetti evidenziano la volontà di adottare modelli di PPP per garantire una rapida e completa modernizzazione del sistema ferroviario, sfruttando l'expertise e le risorse del settore privato.

Legato agli investimenti di cui sopra, è il progetto di sviluppo dell'Asse stradale settentrionale cretese ("BOAK"), concepito per collegare le quattro principali città di Creta: Chania, Rethymno, Heraklion e Agios Nikolaos. Questo progetto si articola in tre sezioni distinte: la sezione "Chania-Heraklion" (Progetto di Concessione), la sezione "Hersonissos-Neapoli" (Progetto PPP) e la sezione "Neapoli-Agios Nikolaos" (Progetto di Lavori Pubblici). Il costo complessivo stimato è di 2,226 miliardi di euro, di cui 476 milioni di euro saranno coperti dalle sovvenzioni del RRF. In particolare, la sezione PPP "Hersonissos-Neapoli" è stata aggiudicata nel maggio 2022⁶⁸. Questo progetto rappresenta un esempio concreto di come i PPP possano essere impiegati per affrontare le sfide infrastrutturali su vasta scala, con un piano di investimento articolato in diverse sezioni e modalità di finanziamento.

⁶⁶ La Grecia, infatti, ha ottenuto ottimi risultati in campo internazionale nel contesto delle "migliori procedure competitive nei progetti PPP" nel 2019, classificandosi al terzo posto su 135 Paesi (si veda il rapporto sui PPP della Banca Mondiale del 2019). Inoltre, ha raggiunto la seconda posizione mondiale nella classifica relativa alle procedure trasparenti nei contratti di PPP secondo i dati pubblicati da InfraCompass nel 2020. Il Global Infrastructure Hub del G20, che ha valutato il funzionamento delle procedure di PPP in 81 Paesi, ha altresì collocato la Grecia al terzo posto.

⁶⁷ Più in generale sulla trasformazione digitale del settore pubblico tramite PPP: P. Kyriakogkonas, A. Garefalakis, F. K. Gonidakis, N. Trihas, N. Zampoulakis, *Prospects of the Digital Transformation of the Greek Public Sector through Private-Public Partnerships: A Perception Study*, in *Theoretical Economics Letters*, 13(3)/2023, p. 568 ss.

⁶⁸ Hellenic Republic, National Reform Programme, pp. 47-49.

Il settore idrico vede anch'esso importanti investimenti tramite PPP, come nel caso del progetto "Investimenti nella rete di irrigazione nazionale". Questo programma non solo mira all'aggiornamento e alla modernizzazione delle infrastrutture idriche, ma richiede anche una riforma istituzionale per ottimizzare l'utilizzo delle risorse idriche⁶⁹.

Sono inoltre in corso investimenti cruciali nelle infrastrutture ospedaliere, con il restauro e l'ammodernamento di 80 ospedali in tutta la Grecia. Questi progetti comprendono la costruzione, la manutenzione e l'acquisto di attrezzature mediche tramite PPP, con l'obiettivo di completare il processo entro il 2025⁷⁰.

Infine, un progetto realizzato attraverso un contratto di Partenariato Pubblico-Privato, rientrante nelle finalità perseguite dal piano nazionale (Recovery and Resilience Plan), è quello relativo alla ristrutturazione degli edifici giudiziari che sta prendendo forma in tre diverse aree geografiche. Queste includono la Grecia centrale, dove il bando di gara è già stato pubblicato, la Grecia settentrionale, dove la seconda fase della competizione PPP è in corso, e Creta, dove si sta discutendo sull'inclusione di questo progetto nel programma di sviluppo nazionale⁷¹.

In sintesi, i progetti PPP attuati nel contesto del *Greece 2.0* non solo rappresentano un'importante strategia per modernizzare e potenziare le infrastrutture della Grecia, ma dimostrano anche il valore della collaborazione pubblico-privato nell'affrontare sfide complesse e nell'accelerare il processo di sviluppo infrastrutturale del paese. Questi sforzi creano un ambiente favorevole agli investimenti, promuovendo così la crescita economica.

3.3. Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice appalti italiano (DLgs. 36/2023): vantaggi e alcune persistenti criticità

Similmente al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza greco, anche l'equivalente italiano sottolinea chiaramente le potenzialità dei PPPs per l'attuazione dei progetti ivi previsti affermando che "in via prudenziale, non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i fondi del PNRR vengano utilizzati per sostenere oppure attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garanzie. In tal caso l'impatto sarebbe stato ben maggiore per l'operare di un effetto leva"⁷².

Mentre in Grecia (come evidenziato nel paragrafo 3.1), non sono state apportate modifiche strutturali alla disciplina relativa al Partenariato pubblico privato, in Italia si è seguita una strada diversa. Il quadro normativo delineato dal legislatore⁷³, infatti, presentava delle criticità, rilevate da più parti⁷⁴, tra cui la disparità di competenze tra settore pubblico e privato nella valutazione di

⁶⁹ *Ibid.*, p. 64.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 27.

⁷¹ *Ibid.*, p. 139.

⁷² Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Governo italiano, 2021, pp. 248-249.

⁷³ Il D.Lgs. 163/2006 (art. 3, co. 15 ter introdotto dal D.lgs.) introduce per la prima volta nel nostro ordinamento il concetto di PPP, sebbene il Legislatore in questa occasione non abbia dato una definizione dal valore giuridico, limitandosi a fornire un elenco esemplificativo dei contratti ricompresi in siffatta categoria. È successivamente, con il D.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) che, nell'articolo 3, comma 1, lettera eee), in combinato con l'articolo 180 del D.lgs n. 50 del 2016, viene fornita una definizione di PPP: "il contratto di partenariato pubblico privato" è il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore". Il codice, inoltre, introduce una disciplina analitica di tutte le fasi procedurali del PPP inserendo 12 articoli interamente dedicati a questo strumento ed alla regolamentazione delle sue principali fattispecie negoziali (si rinvia agli artt. 180-181 e 182).

⁷⁴ Cfr., tra gli altri, G. Fidone, *Il partenariato pubblico privato: una fuga in avanti del legislatore nazionale rispetto al diritto europeo*, in *Il diritto dell'economia*, 29, 90/2016, p. 381 ss.; C. Mari, *Il partenariato pubblico-privato*, in *Note sui contratti pubblici alla luce del nuovo codice. D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50*, 2016, p. 57 ss.; Corte dei conti europea, *Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati*, 2018; M.P. Chiti, *Il partenariato pubblico-privato: concessioni, finanza di*

fattibilità dei progetti⁷⁵, tempistiche incerte, insufficiente pressione concorrenziale. È per questo che, di fronte alla necessità di individuare delle politiche idonee a stimolare la ripresa economica e sociale dell'Italia dopo l'emergenza Covid-19, è apparso essenziale procedere ad una riforma ampia e ad una revisione degli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per implementare gli interventi strategici delineati anche all'interno del Piano nazionale. Non è un caso che il piano nazionale di ripresa e resilienza post-pandemia abbia posto un'accorta enfasi sulla revisione della normativa sugli appalti pubblici, inserendola tra le "riforme abilitanti" del PNRR⁷⁶ e che la stessa legge delega (n. 78/2022) sottolinei l'importanza in questo contesto del partenariato pubblico-privato, definendolo un vero e proprio "volano per la ripresa economica"⁷⁷.

Il recente Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ha riservato l'intero Libro IV al partenariato pubblico-privato. Benché non rivoluzioni drasticamente il quadro normativo delineato dal D.Lgs. n. 50/2016, questa nuova normativa presenta alcune novità significative⁷⁸.

Innanzitutto, con l'articolo 174 del nuovo codice, in sintonia con le direttive comunitarie, si abbandona la classificazione del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) come mero contratto, per qualificarlo invece come un'operazione economica. Questo significa che il PPP viene considerato come un concetto generale che comprende diverse tipologie contrattuali, tra cui concessioni, locazioni finanziarie e contratti di disponibilità. Il paragrafo 1 del medesimo articolo delinea i tratti caratteristici e strutturali di questa operazione. Essa prevede una durata prolungata del rapporto, finalizzata al raggiungimento di un risultato di interesse pubblico. L'operazione è finanziata con risorse private, con una suddivisione dei ruoli che vede la parte privata responsabile dell'implementazione e gestione del progetto, assumendo su di sé i rischi operativi, mentre la parte pubblica definisce gli obiettivi e ne verifica il raggiungimento⁷⁹.

In aggiunta, viene introdotto il 'programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico'⁸⁰. Questa novità mira a superare le carenze pregresse nell'attività di pianificazione da parte delle amministrazioni. La disposizione, seguendo la logica di semplificazione del codice, non specifica in modo dettagliato i requisiti necessari per la fattibilità, ma si concentra sul risultato della valutazione preliminare, che comporta "un'analisi approfondita della convenienza e dell'opportunità di attuare interventi mediante un modello di partenariato"⁸¹. Tuttavia, come è stato notato, il nuovo codice non è intervenuto attraverso una ristrutturazione degli organi deputati a effettuare le valutazioni di convenienza e fattibilità. Pertanto, "è verosimile che l'incompetenza amministrativa che ha finora pregiudicato la realizzazione di singoli progetti di interesse pubblico si ripercuoterà negativamente anche sulla predisposizione del programma triennale"⁸².

Sul piano della governance, il legislatore delegato ha introdotto disposizioni specifiche per i progetti di interesse statale o finanziati con risorse dello Stato il cui valore supera i 250 milioni di euro. In questi casi è richiesto, come obbligatorio, il parere vincolante del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), previa consultazione del Nucleo

progetto, società miste, fondazioni, Napoli, 2009; C. Contessa, "PPPC: modello generale", in *Trattato sui contratti pubblici*, M.A. Sandulli, R. De Nictolis (cur.), Tomo V, 2019; A. Travi, *Il partenariato pubblico-privato: i confini incerti di una categoria*, in *Negoziazioni Pubbliche - Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, a cura di M. Cafagno, A. Botto, G. Fidone e Bottino G., Milano, 2013; G. Viciconte, *I contratti di partenariato e la locazione finanziaria (artt. 179-182, 187)*, in *Commentario al codice dei contratti pubblici*, M. Clarich (cur.), Torino, 2019.

⁷⁵ Sulla rilevanza delle competenze del settore pubblico: V. Vecchi, N. Cusumano, C. B. Casady, S. Gatti, E. Borgonovo, *Addressing Adverse Selection in Public-Private Partnership (PPP) Procurement: An Agent-Based Approach*, in *Public Works Management & Policy* 2022, p. 1 ss.

⁷⁶ L. Zanghi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 364.

⁷⁷ Adunanza della Commissione speciale, n. 775, 29 marzo 2017, *Parere sullo schema di linee guida recanti 'Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato'*.

⁷⁸ M. Protto, *Il (terzo) nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9/2023, p. 1949.

⁷⁹ M. Baldi, *Partenariato pubblico-privato e concessioni*, in *Urbanistica e appalti*, 3/2023, p. 286.

⁸⁰ Art. 175 D.Lgs. 36/2023.

⁸¹ M. Baldi, *Partenariato pubblico-privato e concessioni*, cit., p. 297.

⁸² L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 366.

di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)⁸³. Diversamente, per gli interventi con un valore tra 50 e 250 milioni di euro è previsto un parere preventivo, non vincolante al Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tali pareri, non sempre vincolanti, come visto, potrebbero contribuire a colmare eventuali lacune nelle valutazioni del piano triennale. Infine, il monitoraggio dei partenariati pubblici è affidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base delle informazioni provenienti dagli enti concedenti relativamente al valore complessivo del contratto, alla durata, all'importo del contributo pubblico e a quello dell'investimento a carico del privato.⁸⁴

Complessivamente, le recenti modifiche normative e istituzionali in materia di partenariato pubblico-privato in Italia rappresentano un importante passo avanti verso un quadro più chiaro e coerente, che mira a favorire una maggiore efficienza, trasparenza e partecipazione nel processo di realizzazione di progetti di interesse pubblico, promuovendo così la competitività economica e la sostenibilità a lungo termine del Paese. Tuttavia, mentre si riconoscono i progressi compiuti, alcune criticità persistenti richiedono ulteriori attenzioni. A questo proposito, il raffronto comparatistico con l'ordinamento greco, come discusso nel paragrafo conclusivo (v. par. 5), potrebbe fornire preziose indicazioni per superare tali problematiche e informare ulteriori miglioramenti.

3.4. Iniziative del PNRR italiano attuate attraverso collaborazioni pubblico-privato

Nel contesto delle iniziative previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, il partenariato pubblico-privato riveste un ruolo significativo in vari ambiti⁸⁵.

Una precisazione preliminare è qui necessaria: in osservanza alla legge delega, le disposizioni emanate con il decreto legislativo 36/2023 sono diventate effettive il 1° luglio 2023. Conseguentemente, gli avvisi e i bandi pubblicati prima di questa data rimangono disciplinati dalle disposizioni stabilite nel decreto legislativo 50/2016. Tuttavia, nel contesto peculiare del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), le principali criticità insite in quest'ultima normativa, quali la valutazione di fattibilità dei progetti e le tempistiche incerte già evidenziate (v. paragrafo 3.3), sono superate. Questo perché gli obiettivi e i tempi di attuazione del PNRR sono definiti preventivamente all'interno del piano stesso, offrendo così un quadro chiaro e predeterminato per l'attuazione delle iniziative previste.

Passando all'analisi dei progetti per la cui attuazione è previsto il ricorso allo schema del partenariato pubblico-privato, una delle sfere coinvolte è quella relativa al sostegno alla ricerca e ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico, nell'ambito della Missione 4⁸⁶. Nello specifico, è previsto l'utilizzo dei partenariati in settori come l'*High Performance Computing*, le tecnologie digitali, la transizione energetica e l'impresa innovativa. Inoltre, vengono citati strumenti di partenariato nell'ambito dell'istruzione e della ricerca, specialmente per progetti di edilizia universitaria. Nel contesto delle politiche per il lavoro, il partenariato è richiamato esplicitamente per agevolare le transizioni lavorative, migliorare l'occupabilità e rafforzare le tutele dei lavoratori⁸⁷.

Si prevede ancora l'utilizzo di partenariati anche per progetti di sviluppo urbano e rigenerazione⁸⁸, con l'obiettivo di promuovere il benessere sociale: questo in via indiretta favorirà, altresì, il conseguimento degli obiettivi previsti nell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Una scelta analoga è stata fatta anche per la realizzazione del Polo Strategico Nazionale (PSN), ovvero una nuova infrastruttura dedicata cloud, localizzata sul territorio nazionale, caratterizzata da

⁸³ Art. 165 comma 6.

⁸⁴ M. Baldi, *Partenariato pubblico-privato e concessioni*, cit., p. 297.

⁸⁵ Per un approfondimento cfr. A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., pp. 442-444.

⁸⁶ Si veda in particolare la linea di intervento "M4C2. Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico".

⁸⁷ Missione "M5C1 Politiche per il lavoro".

⁸⁸ Si veda la linea di intervento 2.2 "Piani Urbani Integrati".

prestazioni e livelli di sicurezza elevati⁸⁹. Nello specifico, è destinato ad ospitare i dati delle amministrazioni centrali dello Stato, delle maggiori amministrazioni a livello locale e delle ASL⁹⁰. Ai fini della sua realizzazione, senza che ciò fosse espressamente previsto dal PNRR, è stata avviata una iniziativa di partenariato pubblico-privato, al fine di sfruttare il finanziamento e il *know-how* del settore privato in maniera congiunta agli investimenti pubblici previsti per la realizzazione dell'infrastruttura.⁹¹

In sintesi, le iniziative del PNRR italiane che si avvalgono del partenariato pubblico-privato evidenziano l'importanza di tale strumento nella promozione dell'innovazione, dello sviluppo, e nella creazione di infrastrutture strategiche per il Paese. Queste collaborazioni rappresentano un'opportunità per ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche e private, favorendo la realizzazione di progetti di interesse pubblico con maggiore efficienza e competenza, nel rispetto degli obiettivi di crescita economica e sviluppo sostenibile.

4. Riflessioni conclusive

Come evidenziato, sia il Piano nazionale italiano che quello greco riconoscono il valore del partenariato pubblico-privato come strumento efficace per ottimizzare il conseguimento degli obiettivi economici, infrastrutturali e sociali ivi inclusi. È previsto, infatti, che alcuni dei progetti più significativi dei Piani siano realizzati seguendo questo modello operativo, e alcuni di essi sono già in fase di attuazione (v. paragrafi 3.2 e 3.4).

Mentre però il legislatore italiano ha approfittato dell'attuale stato emergenziale per dar luogo ad una riforma strutturale del PPP, sottolineando l'importanza di questo strumento nell'attuale contesto emergenziale, in Grecia si è lasciato pressoché inalterato il quadro giuridico esistente, sebbene funzionante, apportando solo alcune modeste modifiche volte a standardizzare le procedure e a garantire maggiore celerità e trasparenza.

Nonostante i numerosi vantaggi precedentemente menzionati, quali l'impiego delle competenze del settore privato, la mobilitazione di risorse finanziarie supplementari rispetto a quelle pubbliche (noto come "effetto leva") – come discusso nel paragrafo 3 – è importante non trascurare le criticità e valutarne la gestibilità alla luce del contesto normativo italiano e greco appena descritto.

In primo luogo, nel contesto italiano, nonostante l'intervento della riforma strutturale, residua una perplessità in merito alla carenza di competenze specifiche da parte delle strutture amministrative. Sebbene infatti il quadro normativo italiano abbia subito modifiche significative per migliorare l'efficienza e la trasparenza nel settore dei PPP, non è stato istituito un organo istituzionale specializzato nel coordinamento e nella gestione di tali partenariati, come invece avviene in Grecia. In quest'ultimo Paese, come visto, esiste una struttura istituzionale dedicata specificamente alla gestione dei PPP, che agisce come punto di riferimento per le pubbliche amministrazioni e le imprese private coinvolte in questi progetti. Tale specializzazione consente una maggiore competenza e coerenza nella pianificazione dei Partenariati, riducendo il rischio di errori e ritardi nel processo decisionale e, di conseguenza, nell'attuazione dei progetti. L'assenza di una simile struttura istituzionale in Italia potrebbe rappresentare una criticità nel lungo termine, poiché potrebbe compromettere la pianificazione e l'esecuzione efficace dei progetti di PPP⁹². L'istituzione di un'agenzia o un'autorità nazionale dedicata potrebbe contribuire a colmare questa lacuna e a garantire una gestione più efficace nella valutazione dei progetti da attuare tramite partenariati pubblico-privato nel Paese.

⁸⁹ Previsto nell'Investimento 1.1. Infrastrutture digitali, nell'ambito della Missione "M1C1.1 Digitalizzazione della p.a.". Cfr. A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 444; L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 365; G. Napolitano, *Il partenariato pubblico-privato per la realizzazione del Polo strategico nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 703 ss.; A. Sandulli, *Lo "Stato digitale". Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 581 ss.

⁹⁰ L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 365.

⁹¹ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 444.

⁹² In questo senso anche L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 366.

D'altra parte, mentre nel nuovo codice italiano, la limitatezza di studi preliminari di fattibilità degli interventi, che ha storicamente influito negativamente sul funzionamento del PPP, è stata affrontata attraverso l'istituzione del "programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte mediante forme di partenariato pubblico", in Grecia non esiste una disposizione analoga. Non si è infatti mai avvertita l'esigenza di una programmazione preventiva e va preso in considerazione che, per quanto rileva ai fini della nostra analisi, nel caso specifico del PNRR, le macro-finalità dei progetti sono già stabilite internamente. Se l'obiettivo è stabilito in anticipo, accompagnato dall'individuazione di tempistiche certe e da micro-finalità da perseguire, si riduce la discrezionalità nella valutazione del progetto presentato dall'attore privato. Come è stato evidenziato, "tale valutazione sarà infatti essenzialmente diretta a verificare la coerenza del progetto con l'obiettivo già individuato dagli strumenti di programmazione. Certamente il mercato e il privato continuano ad avere un ruolo insostituibile nella prospettazione di soluzioni progettuali innovative, in grado di declinare al meglio le macro-finalità e, soprattutto, in maniera coerente con le tempistiche predefinite anche a livello sovranazionale: ma ciò avverrà all'interno di una 'rete di sicurezza' pubblica che renderà meno imprevedibile la valutazione di compatibilità del singolo progetto con l'interesse generale"⁹³.

Infine, una problematica fortemente avvertita nell'implementazione dei progetti attraverso l'utilizzo dello strumento del partenariato pubblico-privato è quella relativa all'incertezza delle tempistiche. Tale criticità è mitigata dalla pianificazione economica contenuta nei Piani nazionali, che stabilisce obiettivi con scadenze definite e sistemi di controllo e monitoraggio periodici.⁹⁴

In conclusione, si ritiene che mediante una gestione oculata delle risorse e una sinergica collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, entrambi i Paesi hanno l'opportunità di attuare positivamente i progetti contenuti nei rispettivi Piani e tracciare un percorso verso una crescita sostenibile e una maggiore resilienza economica e sociale. L'analisi attenta delle criticità e l'impegno costante nel perfezionare le strutture normative e istituzionali permetteranno di consolidare i progressi ottenuti e di creare un clima favorevole agli investimenti che, a sua volta, contribuirà a garantire una maggiore resilienza economica per entrambe le nazioni.

Abstract

Il presente contributo, prendendo spunto dagli effetti dell'epidemia di Covid-19 e dalla risposta europea con il programma Next Generation EU, si concentra sull'analisi dei Piani di Ripresa e Resilienza adottati in Grecia e in Italia, i quali, oltre ad affrontare gli effetti immediati della crisi sanitaria, mirano a superare analoghi problemi strutturali preesistenti. A tal fine, l'analisi comparatistica mette in luce il ruolo strategico attribuito dai due Piani al partenariato pubblico-privato, riconosciuto come strumento utile per l'attuazione dei progetti ivi previsti, finalizzati a promuovere una crescita sostenibile e una maggiore resilienza economica e sociale nel lungo termine. In questa prospettiva di valorizzazione, mentre l'Italia, sfruttando lo stato emergenziale, ha promosso una riforma sostanziale del partenariato culminata nell'approvazione del D.Lgs. 36/2023, la Grecia ha adottato un approccio più conservativo, concentrando i propri sforzi sull'ottimizzazione delle procedure all'interno di un quadro normativo già consolidato. Sebbene le recenti evoluzioni normative italiane rappresentino un passo significativo verso una governance più chiara e inclusiva, residuano ancora alcune criticità. In questo contesto, il confronto con l'esperienza greca fornisce preziose indicazioni per superare tali sfide e per orientare ulteriori miglioramenti, tracciando il percorso verso un modello di partnership pubblico-privato ancora più efficiente.

Parole chiave: Next Generation Eu, PNRR, partenariato pubblico-privato, diritto comparato

*

⁹³ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 442.

⁹⁴ *Ibid.*

Taking the effects of the Covid-19 outbreak and the European response with the Next Generation EU programme as a starting point, the paper focuses on the analysis of the Recovery and Resilience Plans adopted in Greece and Italy, which, in addition to addressing the immediate effects of the health crisis, aim to overcome similar pre-existing structural problems. To this end, the comparative analysis highlights the strategic role attributed by the two Plans to the public-private partnership, recognised as a useful tool for the implementation of the projects envisaged therein, aimed at promoting sustainable growth and greater economic and social resilience in the long term. In this perspective of valorisation, while Italy, taking advantage of the emergency state, promoted a substantial reform of the partnership culminating in the approval of Legislative Decree 36/2023, Greece adopted a more conservative approach, concentrating its efforts on optimising procedures within an already consolidated regulatory framework. Although Italy's recent regulatory developments represent a significant step towards clearer and more inclusive governance, some critical issues still remain. In this context, the comparison with the Greek experience provides valuable indications to overcome these challenges and to guide further improvements, charting the path towards an even more efficient public-private partnership model.

Key words: Next Generation Eu, NRRP, public-private partnership, comparative law