

Models of Public-Private Partnership for the management of the process of infrastructure and urban regeneration.

Original

Models of Public-Private Partnership for the management of the process of infrastructure and urban regeneration.
Modelli di Partenariato Pubblico Privato per la gestione del processo di infrastrutturazione e riqualificazione urbana / Di Giuda, G. M.; Villa, V.; Devito, A. C.. - In: IN BO. - ISSN 2036-1602. - 4:2(2013), pp. 79-90. [10.6092/issn.2036-1602/4076]

Availability:

This version is available at: 11583/2666686 since: 2021-06-23T15:11:10Z

Publisher:

IN.BO

Published

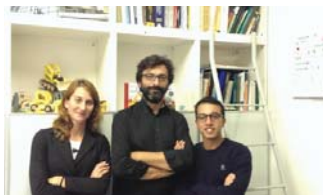
DOI:10.6092/issn.2036-1602/4076

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

**Giuseppe M. Di Giuda**

Assistant Professor at the Department of Architecture, Built Environment and Construction engineering of the Politecnico di Milano. He is Professor of Ergotecnica Edile 1 at the School of Building Engineering–Architecture. Author of publications relating to the management of the construction process.

Valentina Villa

MSc Building Engineer and PhD candidate in Building Systems and Processes at the PhD School of the Politecnico di Milano, co-Professor at the Course Safety on Sites of the Politecnico di Torino. Author of publications relating to the management of the construction process.

Antonio C. Devito

MSc Building Engineer and PhD candidate in Building Systems and Processes at the PhD School of the Politecnico di Milano.

Models of Public-Private Partnership for the management of the process of infrastructure and urban regeneration ***Modelli di Partenariato Pubblico Privato per la gestione del processo di infrastrutturazione e riqualificazione urbana***

In Europe, PPPs have developed in the field of transport, building and public facilities and the environment.

The experience varies from sector to sector and from country to country: many States have a limited experience of PPP, or have none at all. That of the Smart Cities and urban regeneration could be a new and effective way in the path towards the digitalization that our Country is undertaking with much effort and even in the absence of an integrated and systemic vision.

From this desire, the following article will try to collect and compare two important case studies: the first, refers to 15 cases distributed throughout the Italian territory. Cases falling in areas such as the renewal, redevelopment and recovery. The other case instead looks at the experiences in Europe, especially Eastern Europe, linked to the post-socialist transformation of two central areas of the city of Budapest.

In Europa i PPP si sono sviluppati nel settore trasporti, edilizia e attrezzature pubbliche e dell'ambiente. L'esperienza varia da settore a settore e da un Paese all'altro: molti Stati hanno un'esperienza limitata di PPP, o non ne hanno affatto. Quella delle Smart Cities e della riqualificazione urbana potrebbe essere una strada nuova ed efficace nel percorso verso la digitalizzazione che il nostro Paese sta intraprendendo con molta fatica e ancora in assenza di una visione integrata e sistemica. Partendo da questo auspicio, il seguente articolo cercherà di raccogliere e mettere a confronto due importanti casi applicativi: il primo si riferisce a 15 casi italiani distribuiti su tutto il territorio nazionale. Casi che rientrano in ambiti come il rinnovo, la riqualificazione e il recupero urbano. L'altro caso guarda invece le esperienze europee, in particolare quella orientale, legato alla trasformazione post-socialista di due aree centrali della città di Budapest.

Keywords: PPP; smart cities; urban renewal and comparison between case studies

Parole chiave: PPP; smart cities; riqualificazione urbana e confronto casi studi

1. INTRODUZIONE

Con il termine di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) si definiscono i “*contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un’opera pubblica o di pubblica utilità [...] compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, [...] con allocazione dei rischi*” [1].

In sostanza in un progetto di PPP, la Pubblica Amministrazione affida all’operatore privato, anche sulla base di uno specifico contratto, l’attuazione di un progetto in modo tale che le rispettive competenze e risorse si integrino per realizzare e gestire opere pubbliche in funzione delle diverse responsabilità ed obiettivi.

Il ricorso a modalità di PPP per realizzare un progetto non prefigura un esito univoco, in quanto può conseguire, alternativamente, di:

- Generare reddito attraverso ricavi da utenza, così che i ricavi attesi nella realizzazione dei progetti consentano al settore privato il recupero dei costi di investimento per la durata della concessione.
- Richiedere una contribuzione pubblica, nel caso di iniziative i cui ricavi commerciali da utenza siano insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione generi rilevanti esternalità positive - in termini di benefici sociali indotti dalla realizzazione dell’opera pubblica - che giustifichino il contributo pubblico, ovvero
- Richiedere la fornitura diretta di servizi al soggetto privato, il quale trae la propria remunerazione esclusivamente dai pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione su base commerciale.

La Commissione Europea effettua una distinzione, basata sulle diverse tipologie contrattuali utilizzate, tra il partenariato istituzionale ed il partenariato contrattuale.

Il partenariato istituzionale implica una cooperazione tra il settore pubblico e quello privato in seno ad un’entità distinta; ossia presuppone l’esistenza di una struttura societaria che, detenuta congiuntamente dal soggetto pubblico e da quello privato, abbia la missione di assicurare la fornitura di un’opera o di un servizio a favore della collettività. La Pubblica Amministrazione risulta orientata all’utilizzo di tale formula prevalentemente per la gestione di servizi pubblici a livello locale.

Il partenariato contrattuale si fonda, invece, su legami esclusivamente convenzionali tra le amministrazioni ed i privati per l’affidamento dell’opera. In questo contesto, uno dei modelli maggiormente conosciuto è quello concessorio, che si caratterizza per l’esistenza di un legame diretto tra il soggetto privato e l’utente finale, fornendo un servizio al pubblico e nello stesso tempo sotto il controllo di essa. Tale modello si caratterizza anche per le modalità di retribuzione del privato, che trae il compenso da quanto riscosso dagli utenti del servizio.

2. CENNI STORICI DEL PPP

Ad aprire la strada al privato fu, negli anni ‘80 del secolo scorso, il governo Thatcher. La proposta di ammettere finanziamenti privati in progetti infrastrutturali pubblici derivava sia dalla convinzione di ridurre il ruolo del settore pubblico nell’economia, ma anche dalla necessità di superare i controlli troppo stringenti sulla spesa imposti dal governo centrale sulle realtà locali.

Dopo qualche anno, con John Major, ormai Primo Ministro, la situazione economica particolarmente negativa convinse il Cancelliere dello Scacchiere, Norman Lamont, la situazione economica negativa spinse il Governo ad inaugurare, nell’Autumn Statement del 1992, la Private Finance Initiative (PFI). I principi guida del PFI erano originariamente concepiti in modo da comportare un autentico trasferimento del rischio al settore privato. Il PFI non si poneva come sostituto rispetto a quanto finanziato attraverso le forme tradizionali di spesa pubblica, ma risultava essere un utile complemento in grado di incrementare gli investimenti e la dotazione infrastrutturale complessiva del paese.

Tra il 1999 e il 2000 venne creata la Partnership UK (struttura mista pubblico – 49% – privata – 51%) con lo scopo di migliorare i processi di planning, negoziazione ed operatività del PPP in generale e

di ogni specifico progetto.

Più o meno in coincidenza con la pubblicazione del rapporto del Fondo Monetario Internazionale, la Commissione Europea ha mostrato il proprio concreto interesse al PPP nel contesto comunitario: il Libro Verde 19 dell'aprile 2004. Il Parlamento Europeo, infatti, a partire dal 2001, ha invitato la Commissione a emanare una Direttiva per disciplinare uno strumento strategico che risultava essere ancora poco sviluppato nell'Unione.

Nel contesto italiano, invece, il PPP ha sempre avuto una vita piuttosto travagliata. Gli operatori in esso coinvolti (mondo bancario, mondo imprenditoriale e pubbliche amministrazioni) si sono spesso trovati in balia, nelle proprie attività, di un contesto normativo mutabile nel tempo e investendo anche il settore dei servizi.

Per quel che concerne i lavori pubblici, si può dire che un assetto stabile sia stato ottenuto con l'approvazione del D. Lgs. 152/2008 (il cosiddetto Terzo Decreto Correttivo successivamente modificato nel D.L. n. 1/2012 convertito senza modificazioni dalla Legge di conversione n. 27/2012 in vigore dal 25/03/2012) al D.Lgs. 163/2006. In particolare il comma 15-ter riporta la definizione di contratti di PPP.

3. MODELLO TEORICO DEL PPP E ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Il PPP riveste una significativa importanza, per il settore delle costruzioni, soprattutto alla luce del peso relevantissimo che il settore ha nell'economia italiana e in ragione del Patto di Stabilità e della scarsità di risorse attuali. Il crescente utilizzo di questa tipologia contrattuale ha stimolato la ricerca di un modello teorico che potesse catturare gli elementi più rilevanti della realtà operativa e, in particolare, la struttura degli incentivi inclusa nel contratto.

La Commissione Europea ha elencato gli elementi che caratterizzano un PPP. Si tratta di una delimitazione, per certi versi sovrapponibile e per altri complementare a quella stilata dal Fondo Monetario Internazionale.

- a) Lunga durata del contratto (tipicamente dai 25 ai 30 anni e il pagamento per la fornitura del servizio è eseguito dall'Amministrazione e/o dai cittadini utilizzatori del servizio).
- b) Enfasi sulla cooperazione tra il partner pubblico ed il partner privato.
- c) Limitazione ad un progetto specifico ben delineato, sebbene articolato in diversi aspetti.
- d) Centralità del finanziamento privato, ma constatazione dell'eventuale aggiunta di risorse finanziarie pubbliche.
- e) Puntuale definizione dei ruoli. Al partner privato spettano funzioni operative: progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento; mentre al partner pubblico spettano funzioni strategiche come la definizione degli obiettivi da raggiungere in termini d'interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi e di controllo.
- f) Centralità della ripartizione dei rischi.

Le caratteristiche del PPP possono quindi essere sintetizzate in tre classi:

- raggruppamento delle funzioni;
- trasferimento del rischio;
- la contrattazione a lungo termine.

Per quanto concerne il raggruppamento di funzioni bisogna anche analizzare le esternalità positive e negative nelle singole fasi di realizzazione del progetto. A seconda degli effetti sul costo di gestione, la presenza di esternalità può favorire una visione a lungo termine da parte dei contraenti e può fornire, in caso di esternalità positivi, degli incentivi che saranno, altrimenti, negativi in caso contrario. La presenza di incentivi garantisce una quasi totale assunzione del rischio da parte del soggetto delegato, fornendo una giustificazione teorica degli alti tassi di interesse, a remunerazione del rischio, che si incontrano nei contratti di PPP rispetto a quanto avviene nei contratti di procurement tradizionale.

Per quanto concerne la divisione dei rischi, quelli presi in considerazione da Eurostat, sono i seguenti:

- *rischio di costruzione*: che copre il ritardo nei tempi di consegna, il non rispetto degli standard di progetto, l'aumento dei costi, gli inconvenienti di tipo tecnico e il mancato completamento dell'opera;
- *rischio di disponibilità*: legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità (lack of performance);
- *rischio di domanda*: si origina dalla variabilità della domanda che non dipende dalla qualità del servizio prestato dal concessionario ma da altri fattori, come la presenza di alternative più convenienti per gli utenti o le nuove tendenze del mercato.

Come più volte ribadito dall'Unità Tecnica per la Finanza di Progetto l'individuazione dei rischi connessi ad un progetto e la loro allocazione rappresentano un elemento importante per un'operazione di PPP. Se il partner pubblico gestisse tutti i rischi, il partner privato non avrebbe nessun incentivo ad agire imprenditorialmente e ridurrebbe a tal punto il proprio effort da premurarsi soltanto di non incorrere in penali. All'opposto, se il partner privato fosse destinato a gestirli tutti, potrebbe non essere rispettato il *participation constraint* [2]. In generale l'allocazione ottimale dei rischi non coincide mai con la massimizzazione del trasferimento dei rischi ad uno dei due partner.

Ogni rischio deve essere attribuito al soggetto in possesso delle più spiccate capacità di individuarlo, gestirlo, controllarlo ed, eventualmente, neutralizzarlo.

La contrattazione a lungo termine risente in modo particolare dell'incertezza circa i futuri stati del mondo (che costituisce la causa maggiore di incompletezza del contratto). Nell'ottica del contratto di PPP, il modello dovrebbe contribuire a validare o a rigettare l'ipotesi secondo la quale la lunghezza del contratto dipenda inversamente dalla complessità dell'oggetto dello stesso (quindi, contratti concernenti contesti in continuo divenire dovrebbero essere semplici e facilmente adattabili ai cambiamenti che possono occorrere; mentre, per contesti sostanzialmente stabili – come, ad esempio, l'edilizia – possano essere preferibili i contratti di PPP).

4. I SOGGETTI NEL PPP E I SETTORI DI APPLICAZIONE

Il Partenariato Pubblico-Privato è caratterizzato dalla presenza di una serie di soggetti, come: il veicolo finanziario, la società sponsor, i finanziatori, le società tecniche.

- Il veicolo finanziario: è la rappresentazione istituzionale del progetto, ovvero la società costituita ad hoc dallo sponsor per la realizzazione dell'investimento. Può essere definita anche come Special Purpose Vehicle (SPV).
- Lo sponsor: è il promotore dell'iniziativa e, in genere, il detentore della proprietà e del controllo del veicolo finanziario, attraverso il quale viene gestita l'operazione. Lo sponsor agisce anche in qualità di garante del veicolo finanziario.
- I finanziatori: forniscono il capitale per la realizzazione del progetto, possono essere sia soggetti terzi e sia uno dei soggetti inseriti nello schema del PPP, come lo sponsor. I terzi finanziano il progetto attraverso il capitale di debito, mentre lo sponsor fornisce capitale di rischio, vale a dire quote azionarie (di controllo) del veicolo finanziario. I finanziatori terzi possono essere banche, istituzioni finanziarie internazionali, istituzioni di cooperazione internazionale, società di credito all'esportazione, società di leasing.
- Le società tecniche: sono quelle che ricevono l'appalto dal veicolo finanziario.

Settore di applicazione

In base alla capacità di generare flussi di cassa, quindi di autofinanziarsi, le opere pubbliche si dividono in:

- Opere calde OC (opere remunerative): Progetti capaci di generare reddito attraverso i ricavi da utenza. Queste iniziative consentono al settore privato di recuperare i costi di investimento nell'arco della vita della concessione. Il coinvolgimento del settore pubblico è limitato soltanto

all'azione di identificazione delle condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto. (Es: autostrade, cimiteri, centri sportivi)

- Opere tiepide OT (parzialmente remunerative): Progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica, in quanto i ricavi commerciali sono di per sé insufficienti a generare ritorni economici. La realizzazione genera però delle esternalità positive in termini di benefici. Tali esternalità giustificano l'erogazione di una componente di contribuzione pubblica.

(Es: riqualificazione urbana)

- Opere fredde OF (opere non remunerative): Progetti in cui il concessionario privato, che realizza e gestisce l'opera, fornisce direttamente servizi alla Pubblica Amministrazione e trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla essa.

(Es: carceri, ospedali, scuole)

Nella letteratura e nella prassi non esiste una definizione unanime di Partenariato Pubblico - Privato. Il termine PPP identifica un ampio spettro di contratti caratterizzati da una differente ripartizione dei rischi e quindi oneri tra pubblico e privato, differenti durate e finalità.

Le formule contrattuali più conosciute e che presentano una spiccata propensione ad essere applicate per la realizzazione d'investimenti di grande portata sono (Fig. 1):

a) BUILD OPERATE TRANSFER: con questa tecnica si ha una privatizzazione temporanea dell'opera, che permette alla Pubblica Amministrazione di trasferire sui privati i costi d'investimento e i rischi del progetto, compensati dal diritto loro concesso, dello sfruttamento economico del bene con la cessione a terzi dei servizi prodotti, per periodi piuttosto lunghi che vanno da 15 a 50 anni. L'Autorità Pubblica affida in concessione la realizzazione e la gestione di un'opera pubblica ad una società mista, la quale la costruisce e la governa per un tempo determinato, sufficiente a remunerare il capitale investito, per poi trasferirla al soggetto pubblico al termine di tale periodo.

b) BUILD OWN OPERATE: simile alla precedente dalla quale però si differenzia perché al termine del periodo di gestione dell'opera questa non viene trasferita all'Ente Pubblico ma si sottoscrivono ex novo gli accordi, per prorogare il periodo di concessione della SPV, fino a coprire la vita utile dell'opera. La proroga può costituire una scelta obbligata, se i flussi di cassa hanno prodotto una redditività insufficiente a reintegrare i capitali investiti rispetto alle previsioni iniziali.

c) BUILD OWN OPERATE SUBSIDIZE TRANSFER: è uno schema in cui è presente il sostegno pubblico con l'erogazione di contributi in conto capitale dal 25 al 40% del costo dell'opera stessa. Si tratta di progetti che non sono in grado di auto-produrre il flusso di cassa necessario per fronteggiare il debito contratto e garantire la remunerazione agli sponsor.

d) BUILD TRANSFER OPERATE: in tal caso, l'opera è realizzata dal gruppo promotore che la cede contro il corrispettivo di un prezzo all'Ente Pubblico che ne diventa proprietario. La gestione dell'impianto potrà essere delegata in via esclusiva alla pubblica autorità, oppure potrà essere affidata alla società mista partecipata dall'Ente Pubblico e dal gruppo sponsor del progetto.

e) BUILD LEASE TRANSFER: l'operazione è impostata su un contratto di leasing, con cui la società di leasing/locatore, concede al soggetto pubblico/locatario la disponibilità di un bene dietro il pagamento di un canone periodico. Alla scadenza del contratto, il locatario può riscattare la proprietà del bene versando un prezzo fissato in partenza.

f) REHABILITATE OPERATE LEASEBACK: è una struttura che si applica per i finanziamenti d'impianti o d'infrastrutture. Gli sponsor ristrutturano e riabilitano l'opera, curano la gestione per un certo tempo, ed infine ne trasferiscono la proprietà all'Ente Pubblico.

g) DESIGN BUIL OPERATE FINANCE: L'istituto usato è quello della concessione, in cui si assicura ai privati un flusso d'introiti proporzionali al bacino d'utenza dell'opera realizzata. Il concessionario si impegna ad offrire servizi d'alta qualità agli utenti. Ad esempio nel caso di progetti stradali, questi possono essere uno spazio adeguato, un manto perfetto e la sicurezza stradale. Sono favoriti i progetti di grande dimensione, per la possibilità di realizzare economie

di scala, e sono respinti quelli in cui è esclusa la responsabilità dell'appaltatore dopo il periodo di costruzione.

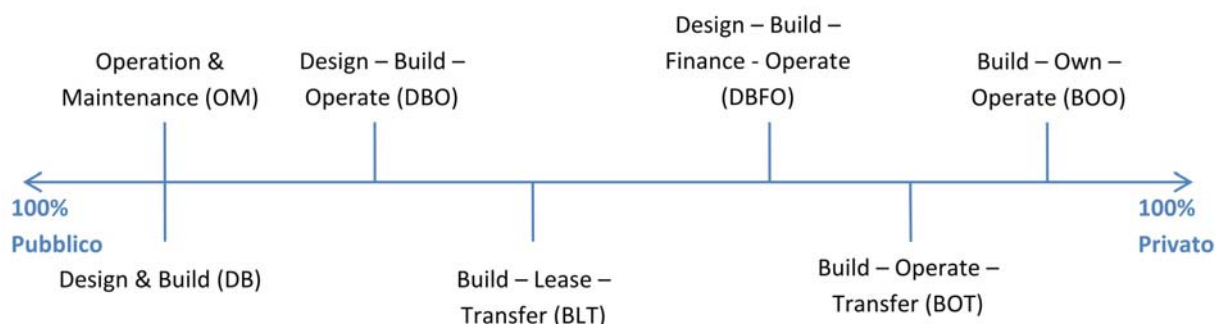


Figura 1. Schematizzazione delle formule contrattuali PPP. Tratto da Kwack et al., 2009, Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development (pp.53), California Management Review.

5 ANALISI ECONOMICA DELL'EFFICIENZA DEGLI APPALTI RIENTRANTI NELL'AMBITO DEL PPP

Da un'analisi condotta dall'Università degli Studi di Roma Tor Vergata è possibile vedere come il mercato dei contratti pubblici si sta orientando verso strumenti contrattuali più efficienti.

L'analisi confronta l'efficienza calcolata con un campione - non caratterizzato da criteri di scientificità perché auto-selezionatosi - con un altro campione di interventi non-PPP scelto casualmente, selezionato in maniera tale che presentasse la stessa distribuzione di frequenza del primo insieme [3].

La metodologia seguita - mutuata dalla Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici di lavori, servizi e forniture per l'anno 2005 - consta del calcolo di un indicatore di inefficienza temporale:

$$\Delta T = \frac{T_{eff} - T_{prev}}{T_{prev}}$$

ΔT : indicatore di inefficienza temporale;

T_{eff} : come la differenza tra la data effettiva di fine lavori e la data di inizio lavori;

T_{prev} : come differenza tra la data prevista di fine lavori e la data di inizio lavori.

e, del calcolo di un indicatore di inefficienza finanziaria

$$\Delta C = \frac{C_{fin} - C_{prev}}{C_{prev}}$$

ΔC : indicatore di inefficienza finanziaria;

C_{fin} : importo effettivo di esecuzione dei lavori indicato dal quadro economico a consuntivo;

C_{prev} : importo a base d'asta per l'esecuzione dei lavori, al netto del ribasso di aggiudicazione.

Considerando la macroarea territoriale si evidenzia come gli appalti PPP risultano temporalmente più efficienti, per cui $\Delta T \leq 0$, nelle Isole e nel Nord-ovest (Fig. 2).

Anche per quanto concerne l'aspetto finanziario il campione PPP appare essere più efficiente (Fig. 3): il 60,76% degli appalti PPP mostra una costo inferiore a quella preventivato.

Macroarea	Efficienza temporale – Percentuale appalti con tempo effettivo di esecuzione inferiore o uguale a quello preventivato ($\Delta T \leq 0$)	
	Campione di lavori PPP	Campione di controllo
Nord-est	24.39%	35.00%
Nord-ovest	31.82%	22.58%
Centro	35.71%	29.41%
Sud	23.08%	16.67%
Isole	45.45%	29.17%
Totale Italia	29.92%	27.76%

Figura 2 – Efficienza temporale per macroarea territoriale – Confronto fra i due campioni delle percentuali di appalti con tempo effettivo di esecuzione inferiore od uguale a quello preventivato ($\Delta T \leq 0$) per macroarea territoriale.

Macroarea	Efficienza finanziaria – Percentuale appalti con importo finale effettivo inferiore o uguale a quello preventivato ($\Delta C \leq 0$)	
	Campione di lavori PPP	Campione di controllo
Nord-est	66.67%	47.42%
Nord-ovest	58.06%	51.52%
Centro	75.00%	70.37%
Sud	43.75%	68.97%
Isole	75.00%	77.78%
Totale Italia	60.76%	57.33%

Figura 3. Efficienza finanziaria per macroarea territoriale – Confronto fra i due campioni delle percentuali di appalti con importo finale effettivo di esecuzione inferiori o uguali a quelli preventivati ($\Delta C \leq 0$) per macroarea territoriale.

Relativamente alle categorie d'opera è possibile osservare che il PPP si mostra temporalmente più efficiente in maniera significativa per i servizi resi nell'ambito delle infrastrutture per il settore energetico e produttivo e per l'edilizia, mentre evidenzia un consistente guadagno dal punto di vista finanziario per quanto riguarda le opere a protezione dell'ambiente (Fig. 4 e 5).

Categoria d'opera	Efficienza temporale – Percentuale appalti con tempo effettivo di esecuzione inferiore o uguale a quello preventivato ($\Delta T \leq 0$)	
	Campione di lavori PPP	Campione di controllo
Strade	28.57%	33.70%
Ferrovie	-	100.00%
Altre infrastrutture	25.00%	53.85%
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche ed opere di urbanizzazione	12.00%	23.29%
Infrastrutture per il settore energetico e produttivo	54.55%	17.65%
Edilizia	45.16%	22.03%
Beni culturali, sport, spettacolo, turismo	14.29%	26.19%
Tutte le categorie d'opera	29.92%	27.76%

Figura 4. Efficienza temporale per categoria d'opera – Confronto fra i due campioni delle percentuali di appalti con tempo effettivo di esecuzione inferiore od uguale a quello preventivato ($\Delta T \leq 0$) per categoria d'opera.

Categoria d'opera	Efficienza finanziaria – Percentuale appalti con importo finale effettivo inferiore o uguale a quello preventivato ($\Delta C \leq 0$)	
	Campione di lavori PPP	Campione di controllo
	Strade	57.89%
Ferrovie	-	100.00%
Altre infrastrutture	25.00%	50.00%
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche ed opere di urbanizzazione	78.95%	44.23%
Infrastrutture per il settore energetico e produttivo	50.00%	60.00%
Edilizia	68.42%	74.36%
Beni culturali, sport, spettacolo, turismo	41.67%	53.57%
Tutte le categorie d'opera	60.76%	57.33%

Figura 5. Efficienza finanziaria per categoria d'opera – Confronto fra i due campioni delle percentuali di appalti con importo finale effettivo di esecuzione inferiore o uguale a quello preventivato ($\Delta C \leq 0$) per categoria d'opera.

6. IL MERCATO DEL PPP DAL 2002 AL 2012

In Europa i PPP si sono sviluppati nel settore trasporti (strada e ferrovia), edilizia e attrezzature pubbliche (scuole, ospedali, carceri) e dell'ambiente (trattamento di acque/rifiuti, gestione dei rifiuti). Come mostrato in Fig. 6, il Regno Unito affronta la maggior parte delle gare con il PPP, situazione giustificata dal fatto che tale metodo sia nato qui. Mentre in Italia, l'esperienza si sta affermando sempre di più ed è paragonabile a quella tedesca.

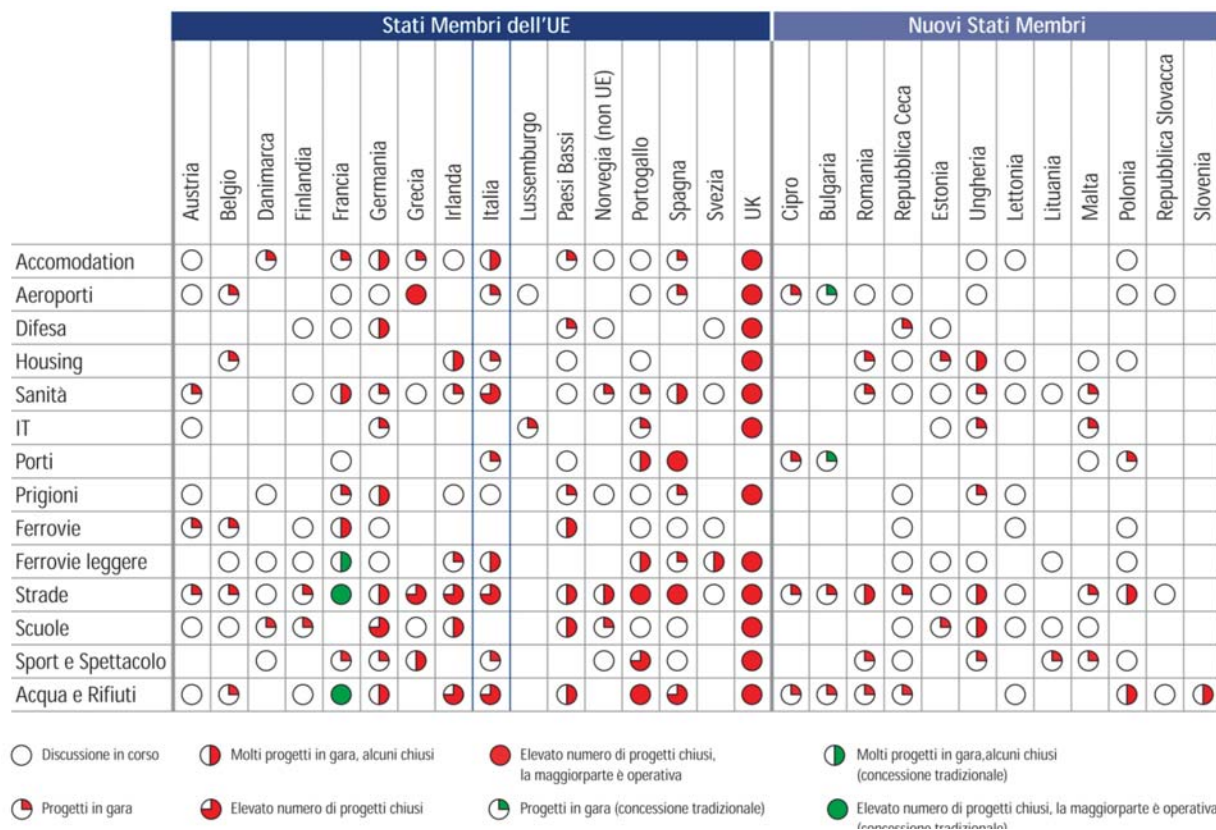


Figura 6. Diffusione del PPP a livello europeo (dati a ottobre 2005). Fonte: Elaborazione Finlombarda su dati PrinceWaterhouseCoopers.

Nel nostro Paese, rispetto al 2011, si rileva una crescita di domanda a cui fa però riscontro un netto calo del valore economico, conseguenza della crisi economica che rende difficile anche il reperimento di risorse finanziarie private. Tra il 2011 e il 2012 il numero di gare aumenta del 13,15%, da 2.832 a 3.204 gare, mentre il volume d'affari si riduce del 34,7%, da 13,3 miliardi di euro di importi messi in gara a 8,7 (Fig. 7).

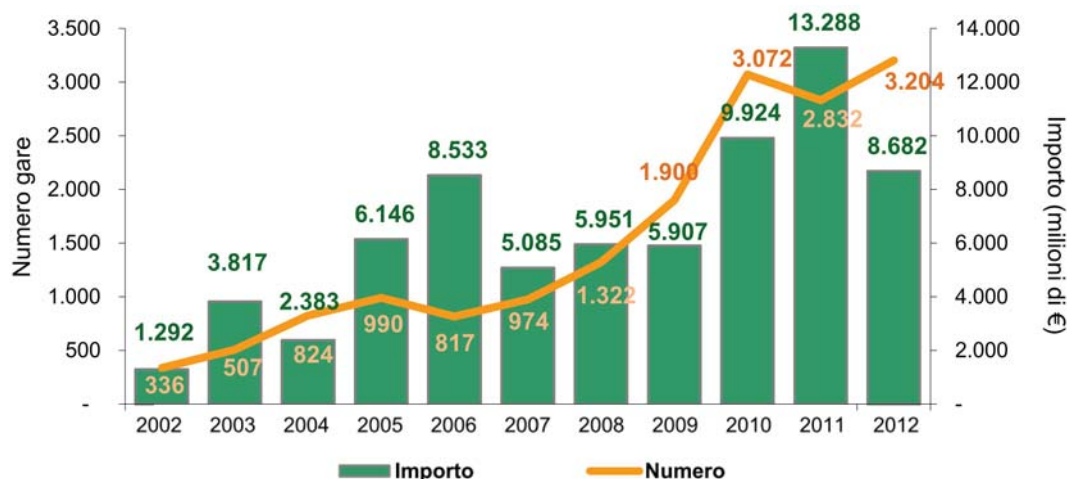


Figura 7. Evoluzione delle gare di PPP 2002-2012. Fonte: www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Diipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME.

Ma se i dati relativi alla domanda sono chiari, la questione si complica quando si affronta la concretezza della domanda in intervento funzionante (Fig. 8). Si passa da 796 gare aggiudicate nel 2011 a 642 nel 2012 (-19,3%) e da 8,3 miliardi di euro a 3,8 (-54%). I dati dicono che solo la metà dei bandi di gara va in aggiudicazione e che poi emergono nelle fasi successive all'aggiudicazione altre forme di incertezza che rendono ancora complesso il percorso che porta alla realizzazione e alla gestione dell'opera oggetto del PPP.

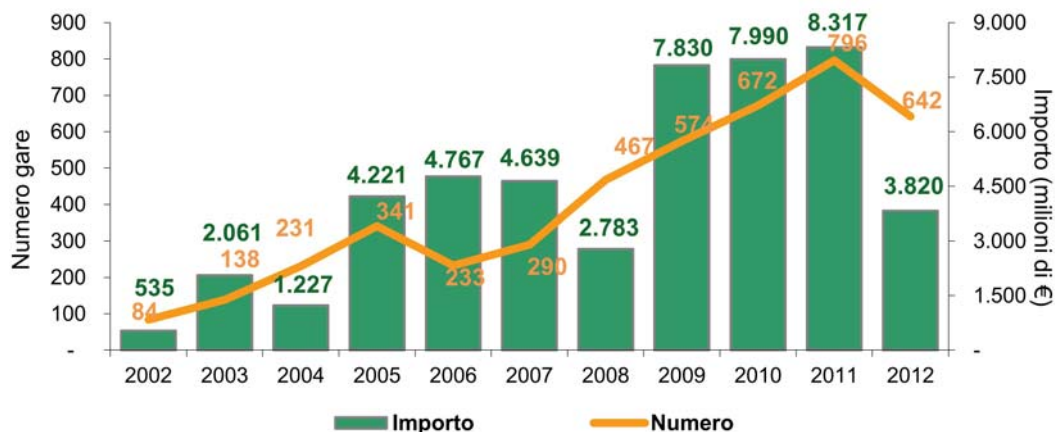


Figura 8. Evoluzione delle aggiudicazioni di gare di PPP 2002-2012. Fonte: www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Diipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME.

7. CASI STUDIO

Per poter capire meglio l'attualità dei contratti di PPP e il loro significato risulta indispensabile prendere in considerazione dei casi studio in cui queste forme sono state applicate. Si metteranno a confronto due importanti casi applicativi: il primo, condotto da Stanghellini e Copiello, che si riferisce a 15 casi italiani distribuiti su tutto il territorio nazionale. Il secondo invece riguarda l'esperienza europea, legata alla trasformazione post-socialista di due aree centrali della città di Budapest: Ferencváros (Dalla Longa 2007, 2010; Locsmándi 2006) e Erzsébetváros (Aczel et al. 2009).

ESPERIENZA ITALIANA

In Italia sono stati approfonditi i seguenti casi:

- NAP: Stu Bagnolifutura (Napoli) – risanamento ambientale del sito industriale ex Ilva a Bagnoli e riqualificazione urbana
- BAR: Stu Città dei Giovani e dell'Innovazione (Baronissi – Provincia di Salerno) – progetto di sviluppo locale integrato per ospitare funzioni complementari al nuovo campus universitario.
- CRO: Stu Stazione (Crotona) – recupero e riutilizzo delle ex-aree delle strutture ferroviarie per ospitare servizi pubblici e privati per la città.
- BER: Porta Sud (Bergamo) – riqualificazione della stazione ferroviaria e delle aree circostanti.
- PAR: Stu Area Stazione (Parma) – riorganizzazione della struttura urbana nella zona circostante la stazione ferroviaria e riqualificazione dell'area dismessa a nord.
- NOV: Movicentro e Stu Novara Futura (Novara) – riorganizzazione e riqualificazione di un'area per ospitare l'interscambio passeggeri e un nuovo centro tecnologico.
- PER: Monteluca (Perugia) – valorizzazione del sito del Policlinico Monteluca dopo il trasferimento delle sue attività in un nuovo centro ospedaliero.
- TER: Corso del Popolo (Terni) – utilizzo della finanza di progetto per la riqualificazione di una zona periferica confinante con il centro storico.
- ANC: Ospedale Umberto I (Ancona) – trasformazione privata dell'ex ospedale Umberto I attraverso un piano di recupero sulla base di un'iniziativa pubblica.
- GEN: Nuovo Ponte Parodi (Genova) – riqualificazione di un'ex area industriale sul fronte mare.
- ROM: Ex Mercati Generali (Roma) – recupero e riqualificazione dell'ex mercato generale nel quartiere Ostiense per la realizzazione di una "città giovane del popolo".
- MI1: Santa Giulia - Città nella città (Milano) – riqualificazione delle aree industriali dismesse per creare una sorta di "città nella città".
- MI2: Programma Garibaldi Repubblica (Milano) – Piano Integrato di Intervento per creare la "Città della Moda" e un nuovo centro istituzionale con la nuova sede della Regione Lombardia e del Comune di Milano.
- POR: Stu Makò (Cordenon – Provincia di Pordenone) – recupero e rigenerazione di ex siti industriali.
- TRE: Sant'Artemio (Treviso) – project financing per la trasformazione dell'ex ospedale psichiatrico nella nuova sede della Provincia di Treviso.

Nella maggior parte dei casi vi è la creazione di partnership pubblico-pubblico. In 10 casi, l'ente promotore è l'autorità locale (NAP, BAR, CRO, BER, PAR, NOV, TER, MI2, GEN, ROM). In altri quattro, l'iniziativa è spinta da altri enti pubblici: gli enti locali regionali e l'università per il caso PER, l'ente provinciale per POR e TRE, e l'ospedale nel caso di ANC. Solo MI1 è un esempio in cui il promotore è privato.

La necessità di forme di partenariato che coinvolgano più enti pubblici è dettata sia dal fatto che molti progetti non sono coerenti con le norme del piano urbanistico, per cui è necessario rivederli. E sia perché le attività al centro dell'intervento appartengono a società di proprietà dello Stato e di conseguenza l'ente locale ritiene di avere un gran potere decisionale.

Tuttavia è previsto che, all'inizio del processo, il partenariato pubblico-pubblico si sviluppi poi in forme di partenariato pubblico-privato. Infatti per l'attuazione di riqualificazione urbana viene pensata la creazione di Special Purpose Vehicle, soprattutto in progetti in cui non sono stati applicati project financing o concessioni di costruzione e gestione, come, per esempio, nel caso dei due progetti milanesi.

ESPERIENZA UNGHERESE

I processi di ristrutturazione avvenuti nelle città ungheresi, prima di tutto nella capitale Budapest, sono generalmente spiegati dalla "privatizzazione di massa" dei terreni agrari di proprietà dello Stato e dalla vendita del patrimonio abitativo pubblico agli inquilini i cambiamenti politici. Il processo di privatizzazione è

stato reso disponibile grazie alla disponibilità di grandi quantità di terreni a buon mercato in giro per le città e di siti abbandonati dalle industrie manifatturiere sostenendo allo stesso tempo la progettazione di terreni da edificare e la riqualificazione delle aree industriali dismesse. Questa breve introduzione è necessaria per contestualizzare i due casi presentati di seguito: la riqualificazione urbana dei quartieri di Ferencváros e di Erzsébetváros.

L'obiettivo principale dell'intervento di Ferencváros è il miglioramento/“riabilitazione”, dei quartieri bassi residenziali al di fuori del Grand Boulevard. Mentre il progetto Erzsébetváros risale ai primi anni del 1900, ed ha l'idea di aprire una nuova strada attraverso una zona residenziale densamente costruita. Un concetto che è stato poi ripreso nel 1988.

In Ferencváros la realizzazione del progetto è stata avviata nel 1986 e continuò, dopo un breve periodo di interruzione, nei primi anni 1990, quando fu creata una società di PPP sul modello del sistema francese di SEM IX Ltd. Diversa è l'esperienza di Erzsébetváros in cui nessuna società è stata fondata, così la riqualificazione è gestita dai dirigenti e dai membri del Consiglio e dal personale dell'Ufficio del governo di Quartiere sulla base dei piani regolatori adottati e di altri regolamenti vigenti.

Nel primo caso, un PPP tra gli enti locali e le società commerciali (banche e imprese di costruzione) è possibile perché l'iniziativa è precedente alla privatizzazione degli edifici confiscati da parte dello Stato, pertanto, non vi è la presenza di un gran numero di inquilini. Gli edifici saranno successivamente rimessi sul mercato secondo regole di mercato ben definite. Alcuni anni più tardi, a Erzsébetváros, lo stesso tipo di operazione è diventata impossibile, perché la privatizzazione è già avvenuta e gli inquilini sono stati quindi sostituiti con i piccoli proprietari, i quali hanno i propri interessi, bisogni e redditi diversi e rendono impossibile la creazione di un PPP volta a trasformare gli edifici di loro proprietà.

8. CONCLUSIONI

Il seguente paper ha cercato di affrontare in modo compiuto il tema del Partenariato Pubblico-Privato, tema che riveste una significativa importanza alla luce dell'attuale condizione di restrizione economica in cui l'intero globo vive.

In sostanza il PPP indica una forma di cooperazione tra settore pubblico e settore privato. Il primo assume il ruolo di committente, al quale spetta la definizione degli obiettivi della collaborazione e la supervisione, mentre il secondo interviene per finanziare la costruzione dell'opera pubblica ed eventualmente gestire la fornitura dei servizi. Però l'esperienza mostra che, per ciascun progetto, occorre valutare se l'opzione del partenariato comporti un plusvalore reale rispetto ad altre opzioni, come può essere la stipulazione di un contratto d'appalto di tipo più classico (da Libro Verde).

Per quanto concerne il mercato del PPP, è stato dimostrato come in Europa, questa esperienza si sia sviluppata nel settore trasporti (strada e ferrovia), nell'edilizia e attrezzature pubbliche (scuole, ospedali, carceri) e nell'ambiente (trattamento di acque/rifiuti, gestione dei rifiuti) e sarebbe veramente opportuno che il nostro Ministero dello Sviluppo Economico elaborasse a riguardo un piano dedicato a supportare la progettazione e costruzione di iniziative congiunte pubblico-privato comunali.

Inoltre, è stato sottolineato come, in Italia, la domanda di PPP continui a crescere. Rispetto al 2011 si rileva però un calo del valore economico, il che rende difficile il reperimento di risorse finanziarie private.

Dal confronto dei casi studi italiani è stato possibile notare la stretta connessione tra il Partenariato Pubblico-Privato e gli interventi di riqualificazione urbana, nonostante tutte le debolezze, le fragilità e le contraddizioni che questa formula ancora possiede. Un ulteriore risultato è stato anche la definizione del rapporto tra PP (Public-Partnership) e PPP.

Invece l'analisi dell'esperienza di Budapest ha permesso di mettere in luce una diversa interpretazione in sistemi in cui si passa dallo Stato-come-proprietario a una rapida privatizzazione. La ricerca di un PPP basata su un soggetto privato che è ancora debole o addirittura inesistente sembra offrire nuove opportunità per la creazione di forme di partnership tra pubblico e privato, in cui mancano gli attori in particolare i secondi, anche se i capitali stranieri potrebbero compensare questo vuoto.

Al termine di quest'analisi è auspicabile cercare di fermare l'insorgere di difficoltà e problemi che affliggono i contratti di Partenariato Pubblico-Privato soprattutto nei confronti delle piccole amministrazioni locali, come i Comuni, che si trovano spesso impreparate e prive di supporto nella fase di predisposizione e utilizzo di questi nuovi strumenti. Situazione aggravata dal fatto che il mercato italiano dei lavori pubblici soffre di una eccessiva frammentazione delle amministrazioni aggiudicatrici.

Una soluzione potrebbe essere quella di monitorare una serie di progetti in modo da raccogliere i dati tecnici, progettuali e finanziari. In questo modo si verrebbe a creare una metodologia che possa documentare l'effettivo stato di avanzamento dei lavori e il rispetto delle specifiche previste, a partire dall'iniziale bancabilità del progetto fino alla conclusione della costruzione. Il che consentirebbe, a tutti i soggetti coinvolti, di valutare correttamente la fattibilità dell'opera e conoscerne in tempo reale la sua evoluzione, garantendo la trasparenza nello sviluppo dell'opera pubblica.

NOTE

[1]. D. Lgs. 163/06 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" – Art. 3, comma 15-ter

[2]. Antellini Russo, Federico (a.a. 2010-2011), *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia tra efficienza e vincoli di finanza pubblica*, LUISS Guido Carli, Roma.

[3]. Annunzio, Amalia, Bravetti, Luca (2010), *Il Partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche in Italia: gli istituti previsti dal D.L.vo 163/2006 e l'analisi dei dati dell'Osservatorio dei contratti pubblici*, Università Tor Vergata, Roma.

BIBLIOGRAFIA

Dalla Longa, Remo (2012), *Criticità e progettualità del PPP in Partnership Pubblico-Privato – Dedalo*, Assimpredil ANCE, Milano, 30, pp. 22-25.

Vecchi, Veronica (2012), *Finanziamento e costruzione di investimenti pubblici in Partnership Pubblico-Privato – Dedalo*, Assimpredil ANCE, Milano, 30, pp. 12-17.

Velia, Maria L. (2012), *Un cambio di passo necessario in Partnership Pubblico-Privato – Dedalo*, Assimpredil ANCE, Milano, 30, pp. 18-21.

Project Financing, Osservatorio Nazionale (2012), *Partenariato Pubblico Privato In Italia nel 2012, Una strada obbligata per il rilancio del Paese – Sintesi*, Infopieffe.

Stanghellini, Stefano, Copiello, Sergio (2011), *Urban Models in Italy: Partnership Forms, Territorial Contexts, Tools, Results*, in Dalla Longa, Remo, *Urban Models and Public-Private Partnership*, Springer, Berlino, pp. 47-131.

Locsmándi, Gábor (2011), *Large-scale Restructuring Processes in the Urban Space of Budapest*, in Dalla Longa, Remo, *Urban Models and Public-Private Partnership*, Springer, Berlino, pp. 132-212.

Antellini Russo, Federico (a.a. 2010-2011), *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia tra efficienza e vincoli di finanza pubblica*, LUISS Guido Carli, Roma.

Annunzio, Amalia, Bravetti, Luca (2010), *Il Partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche in Italia: gli istituti previsti dal D.L.vo 163/2006 e l'analisi dei dati dell'Osservatorio dei contratti pubblici*, Università Tor Vergata, Roma.

Hodge, Graeme A., Greve, Carsten (2007), *Public-Private Partnerships: An International Performance Review in Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Washington, 67(3), pp. 545-558.

Nijkamp, Peter, Van Der Burch, Marc, Vindigni, Gabriella (2002), *A Comparative Institutional Evaluation of Public-Private Partnerships in Dutch Urban Land-use and Revitalisation Projects*, in *Urban Studies*, SAGE Journals, Thousand Oaks, 39 (10), pp. 1865-1880.

Newman, Peter, Verpraet, Gilles (1999), *The impacts of partnership on urban governance: Conclusions from recent European research in Regional Studies: The Journal of the Regional Studies Association*, Routledge, part of the Taylor & Francis Group, United Kingdom, 33 (5), pp. 487-491.