

**Territori in competizione:
produttività, investimenti, allocazione delle risorse,
partenariato pubblico privato**
Lorenzo Bellicini

Un paese che non sa più crescere

Le profonde trasformazioni che stanno interessando l'economia e la società stanno producendo una drammatica selezione, come sempre succede nelle fasi storiche in cui si vive il passaggio da un ciclo sistemico di accumulazione a un altro¹. Questa situazione è oggi esasperata e posta di fronte a ulteriori sfide a causa della drammatica pandemia che, mentre si scrive, ha colpito il mondo e il nostro Paese. Quello che era difficile prima, diventa ancor più difficile oggi.

Se guardiamo all'Italia, ai nostri territori, notiamo con chiarezza la difficoltà nel tenere il passo della crescita nel contesto internazionale, difficoltà che si manifestavano già prima della crisi del 2008, quando l'Italia nei primi anni 2000 si collocava, tra 185 paesi del mondo, al terzultimo posto per tasso di crescita, davanti solo a Libia e Zimbabwe; e poi con la doppia crisi 2008-2009 e 2011-2014, mentre per i principali paesi europei la seconda recessione non si verificava (tra 2008 e 2014 il PIL dell'Italia è diminuito del 7,6%, quello della UE è cresciuto dello 0,8%, quello della Germania del +5,3%, quello della Francia del 3,1%, mentre la Spagna ha perso il 7,3%); e poi con i tassi di crescita del PIL più bassi tra i paesi europei nella fase di ripresa dopo il 2015; e ora con le previsioni di una nuova drammatica crisi che collochino l'Italia nelle posizioni più serie per le dimensioni della caduta. (Tabella 1)

Il nostro Paese non ha vissuto soltanto una crisi internazionale, ma una propria crisi originale, preesistente, in termini di capacità competitiva, rispetto alla crisi finanziaria ed economica globale. L'Italia è stata ed è, come è stato scritto, "una crisi nella crisi"²: è dall'inizio degli anni 2000 che l'economia italiana non cresce e che soprattutto mostra perdita di capacità competitiva. La pandemia che vede il nostro Paese tra quelli maggiormente colpiti, arriva quindi in cima a una lunga fase in cui si registrano significativi passi indietro in termini di ricchezza e benessere della propria popolazione. Questa incapacità, analizzata da molti punti di vista, trova nell'analisi della produttività una delle sue ragioni più seguite in letteratura, una produttività che può essere misurata sia in forme semplici (PIL per ora lavorata), sia in forme più complesse,

considerando la difficile misura della *produttività totale dei fattori*³. Di certo i dati ci dicono che è negli anni 2000 che l'Italia perde terreno.

Una questione di produttività?

Se utilizziamo i dati forniti dall'OECD sulla produttività misurata in PIL per ora lavorata per confrontare l'Italia con i principali paesi avanzati concorrenti dal 1970 ad oggi, è facile constatare che l'Italia negli anni Settanta ha registrato valori migliori della Francia, della Germania, del Regno Unito e della media del G7, secondi solo a quelli degli Stati Uniti; negli anni Ottanta l'Italia è superata dalla Francia, ma fa meglio della Germania, di UK, del G7 e della Spagna; negli anni Novanta l'Italia perde posizioni ma fa meglio della media del G7, della Spagna e del Regno Unito; mentre negli anni Duemila l'Italia scende al penultimo posto e supera solo la Spagna. (Tabella 2)

La perdita di produttività è diventata pesante negli anni Duemila, quando il nostro paese è entrato nell'Unione Monetaria Europea, ma le cose erano iniziate a cambiare quando l'Italia, nel 1990, aveva ridotto i margini di oscillazione dei cambi della lira rispetto alle altre monete europee passando dalla "banda larga" alla "banda stretta", da allora, infatti, non è stato più possibile compensare il divario di produttività con gli altri paesi tramite svalutazioni competitive della moneta (e aiuti di Stato alle imprese). La crisi che seguì portò all'ultima svalutazione della lira nel 1992 alla quale seguì una fase di ripresa economica. Esistono però altre componenti in grado di spiegare la perdita di competitività e soprattutto di capacità di crescita. Una buona sintesi di queste è forse quella secca che presenta l'OCSE nel suo Rapporto sull'Italia del 2015⁴: Dalla fine degli anni Novanta – scrive l'OCSE – il principale problema dell'Italia è la scarsa crescita dell'economia. Il ristagno dell'economia ha lasciato l'Italia indietro in molti ambiti del benessere, in particolare l'istruzione e le competenze, l'occupazione, il reddito, e l'abitazione. In nessuna delle dimensioni degli indicatori "*better life*" dell'OCSE, l'Italia si classifica nel primo quintile dei Paesi dell'OCSE. La scarsa crescita della produttività ha determinato il peggioramento della competitività di costo all'indomani dell'adesione all'unione monetaria, e successivamente non si sono verificati miglioramenti. La crescita economica debole, insieme al persistere di deficit di bilancio, ha mantenuto il rapporto debito/PIL a uno dei livelli più elevati tra i Paesi dell'OCSE. Ciò ha fatto sì che, con la crisi finanziaria interna-

zionale e dell'area euro, l'Italia rimanesse esposta a bruschi cambiamenti delle percezioni del mercato.

Vorrei ora fare riferimento ad una serie di analisi che Banca d'Italia ha avviato negli anni Duemila sui temi della competitività e delle produttività, temi che interagiscono con la riflessione che qui stiamo sviluppando. Ne darò una lettura sintetica rispetto a un lavoro più ampio in corso. Nel 2001 viene condotta una analisi sulle dinamiche della produttività totale dei fattori nell'economia italiana dal 1980 al 2000, l'analisi è arricchita da una più attenta riflessione sulla *qualità del lavoro* come input del calcolo della produttività; lo studio da un lato conferma la centralità della produttività nell'ambito della crescita economica, “in the years 1981-2000 – si scrive nelle conclusioni – the increase in total factor productivity accounts for over a third of the annual growth of real value added in the whole economy, and for about two thirds in industry”, ma dall'altro sostiene che gli aggiustamenti operati con una più attenta definizione delle diverse qualità del lavoro portate in comparazione – “are not sufficient, however, to overturn the evidence of a productivity slowdown in the Italian economy in the second half of the 1990s”⁵.

In uno studio del 2013 dedicato alle “difficoltà dell'industria italiana a fronteggiare il nuovo contesto competitivo globale” i ricercatori dell'Ufficio Studi di Banca d'Italia individuano due principali criticità: la prima suggerisce “che le cause del difetto di crescita del prodotto siano da ricercare nelle determinanti della produttività”; la seconda “segnala che le carenze in termini di miglioramento dell'efficienza produttiva non sono il riflesso di una domanda interna stagnante, ma discendono da debolezze dal lato dell'offerta”⁶. In sostanza le cause della carenza competitiva sono da individuare nelle caratteristiche dell'offerta e nel contesto in cui l'offerta opera, e non nella domanda interna. Torneremo su questo punto evidenziando qualche perplessità su questa conclusione. Il ritardo attribuito all'offerta viene individuato “soprattutto nelle variabili che influenzano il progresso tecnico e organizzativo: alcune sono interne alle imprese, altre esterne e connesse anche con carenze nel funzionamento di alcuni mercati e di alcune istituzioni”. Debole propensione all'innovazione, piccola dimensione d'impresa, struttura proprietaria familiare, sono le caratteristiche di debolezza individuate, ma lo studio introduce anche una riflessione che per il nostro lavoro appare particolarmente interessante: un'altra criticità viene evidenziata nelle “relazioni tra le imprese e l'organizzazione territoriale della produzione”⁷.

Ancor oggi i distretti industriali sono uno dei fattori caratterizzanti l'industria italiana, ma le caratteristiche dell'evoluzione tecnologica e la globalizzazione dei mercati, secondo Banca d'Italia, hanno fatto perdere alcune delle condizioni vantaggiose di cui beneficiavano: i distretti – tradizionalmente caratterizzati da dimensioni aziendali ridotte, filiere produttive prettamente locali, modelli organizzativi informali e conoscenze non codificate – hanno sofferto la globalizzazione e il cambiamento tecnologico... I vantaggi derivanti dall'agglomerazione non sono tuttavia scomparsi; per alcune funzioni la loro importanza si è anzi accresciuta, in un contesto ove innovazione, ricerca e capitale umano sono divenuti centrali per la competitività di un paese avanzato. È questo il caso delle aree urbane, caratterizzate da una elevata densità e varietà di attività economiche, di capitale umano e di servizi ad alta intensità di conoscenza, i cui vantaggi competitivi non si sono ridotti. Sull'intero decennio il premio di produttività della localizzazione in aree urbane è almeno triplo di quello delle aree distrettuali; anche la fonte del guadagno di produttività appare diversa: mentre nel primo caso si concentra nei blue collars, nel secondo trae origine prevalentemente dai white collars. Infrastrutture e servizi pubblici locali efficienti sono indispensabili affinché i benefici dell'agglomerazione urbana non siano troppo presto controbilanciati dai costi di congestione che colpiscono le aree a più elevata densità di popolazione e di attività economiche⁸.

Si fissano così le basi di una nuova serie di studi che si interrogano sul tema della produttività in relazione ai modelli insediativi⁹ e alle dinamiche di sviluppo del nostro Paese.

Nelle aree metropolitane italiane – si scrive – secondo i dati dell'OCSE¹⁰, la produttività del lavoro è del 10 per cento più elevata rispetto alla media nazionale e questo vantaggio è rimasto sostanzialmente invariato nell'ultimo quindicennio; tuttavia essa non è cresciuta come nei principali paesi europei: nel 2000 la produttività del lavoro delle aree metropolitane italiane era più elevata del venti per cento rispetto alla media di quella delle aree metropolitane di Germania, Francia, Regno Unito, Spagna, Austria, Belgio e Portogallo, mentre questo vantaggio si era ridotto al 10 per cento nel 2012. Questa dinamica è spiegata in parte dalla lunga crisi che ha colpito l'economia italiana in questo periodo, e in parte da fattori più strutturali, quali l'innovatività delle imprese italiane, bassa nel confronto internazionale¹¹.

In sintesi se prendiamo in esame le analisi condotte da Banca d'Italia, possiamo dire che: viene confermata l'importanza della produttività sulla crescita economica, Banca d'Italia sostiene che più di un terzo della crescita economica complessiva è dovuta al miglioramento della produttività dei fattori (due terzi per il comparto manifatturiero), ma quindi due terzi della crescita non sono legati al tema della produttività; le caratteristiche della competizione degli anni Duemila hanno messo in crisi il sistema economico italiano basato su piccola impresa e distretti (che hanno registrato in realtà una polarizzazione tra chi è in grado di competere e chi no); la competizione si gioca meglio, in termini di produttività nelle aree urbane che nei distretti; nel confronto internazionale, le aree metropolitane italiane, hanno livelli di produttività maggiori di quelle degli altri Pesi europei, anche se negli anni Duemila il differenziale, pur mantenendosi positivo, si è dimezzato a causa della minore capacità di innovazione.

Esportazioni e differenze territoriali

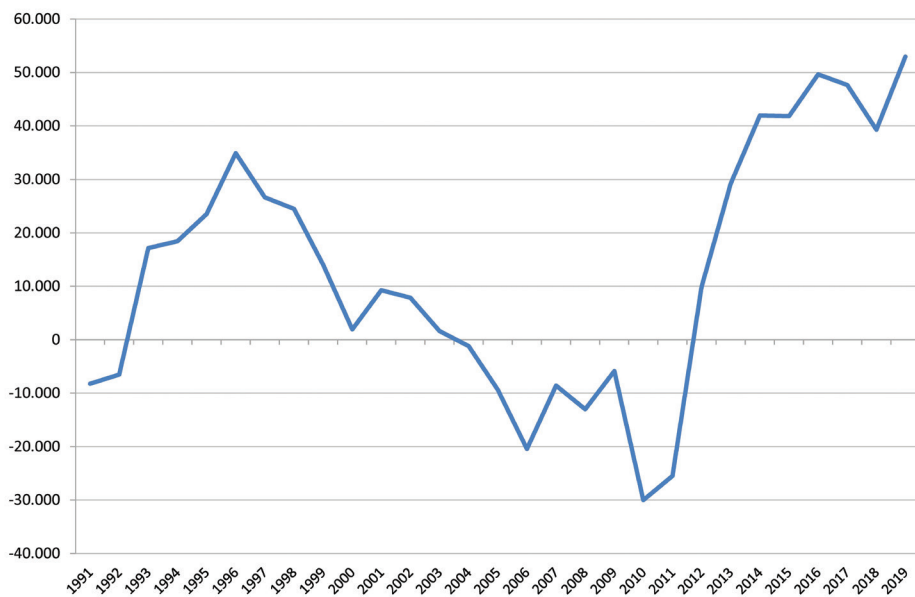
Ora di fronte a questo quadro analitico, vale la pena di portare alcuni elementi che rendono la lettura di quello che sta accadendo nel nostro Paese un po' più articolata. In primo luogo va detto che l'economia italiana ha registrato significativi successi in termini di esportazioni e saldo commerciale positivo dal 2011 al 2019. Peraltro le esportazioni sono nelle analisi economiche più recenti considerate un indicatore assai interessante per misurare la capacità competitiva di un paese¹². Dal 2011 come possiamo vedere dal Grafico 2, il saldo commerciale italiano, dopo il picco toccato nel 1996 (picco della fase di crescita innescata dalla svalutazione della lira nel 1992), avvia una importante crescita alimentata da due componenti con dinamiche differenziate: crescono le esportazioni e non crescono, o crescono molto meno, le importazioni. Il dato ci dice che da un lato la capacità competitiva del nostro sistema d'offerta cresce, dall'altro che la domanda interna resta debole. (Grafico 01)

Inoltre va detto che la performance positiva delle esportazioni italiane va inserita recentemente in un contesto internazionale di forte incertezza, alimentata dalle tensioni tariffarie tra USA e Cina e da emergenti politiche protezionistiche in molti paesi, e tensioni che hanno impattato sulle dinamiche degli scambi internazionali a livello globale. Prima della pandemia le stime del FMI erano di un

tasso di crescita dell'export italiano nel 2020 del 3,7% contro quello dell'1,8% della Germania e già nel 2019 la crescita italiana era stata migliore di quella tedesca. Nel 2019 il saldo commerciale italiano ha sfiorato i 53 miliardi di euro. Nei primi due mesi del 2020 i dati erano di un'ulteriore crescita, poi il mondo è cambiato. La crisi pandemica rallenterà e frenerà questa voce positiva che dal 2011 ha alimentato l'economia italiana, e quindi ne pagheremo le conseguenze, ma prima della pandemia e in attesa di misurare cosa succederà, la crescita delle esportazioni in un contesto difficile è segnale della capacità competitiva del sistema produttivo italiano nel contesto internazionale.

In sostanza se le esportazioni crescono non è sul lato delle industrie italiane che andrebbe individuata la debolezza. È la critica che Fortis e il centro Studi Edison, hanno espresso con forza di nuovo recentemente: dopo una fase critica assai pesante tra 2010 e 2014, scrive Fortis, è stato ottimo il quadriennio 2015-18, periodo in cui l'economia italiana ha dato prova di ragguardevoli capacità di reazione nel momento in cui è stata opportunamente stimolata da politiche mirate a rilanciare il potere d'acquisto e i consumi delle famiglie, l'occupazione e gli investimenti delle imprese. Se guardiamo agli interi nove anni 2010-18, i numeri condannano effettivamente l'Italia, il cui valore aggiunto è aumentato complessivamente soltanto del 3,4% contro il +12% della Francia e il +19,2% della Germania. Ma se scomponiamo i nove anni in due periodi distinti le cose cambiano radicalmente. Infatti, nel quinquennio 2010-14 il valore aggiunto italiano arretra dell'1,6% mentre Germania e Francia, che non hanno praticato alcuna austerità, crescono rispettivamente dell'11,5% e del 6,3%. Nel quadriennio 2015-18 [...] il valore aggiunto della Germania aumenta del 7,8%, quello della Francia del 5,8% e quello dell'Italia del 5%. Il distacco tra noi e gli altri dunque si riduce. Ma non è tutto. In questo secondo periodo, infatti, diversamente da ciò che pensano molti ideologi della spending review, l'Italia non ha fatto per nulla leva sul proprio settore pubblico per crescere, stante il contenimento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici e della spesa corrente prima degli interessi. Anzi, pubbliche amministrazioni, difesa, sanità ed educazione nel 2015-18 hanno dato un contributo negativo dello 0,4% alla crescita cumulata del valore aggiunto totale italiano, mentre il settore pubblico ha contribuito "keynesianamente" addirittura per il 2,2% alla crescita tedesca e per lo 0,5%

Saldo commerciale italiano 1991-2019 (milioni di euro)



Fonte: elaborazione Cresme su dati Istat

alla crescita francese. Depurato del contributo del settore pubblico, l'aumento del valore aggiunto italiano è stato nel 2015-18 del +5,4%, contro il +5,6% della Germania e il +5% della Francia: dunque valori in linea a quelli dei nostri partners... In particolare, l'Italia è cresciuta molto nel triennio 2015-17, che ha rappresentato la parte migliore della nostra seconda metà di decennio. Infatti, in tutti i tre anni del triennio 2015-17 il valore aggiunto italiano complessivo, al netto del contributo del settore pubblico, è aumentato addirittura di più di quelli di Germania e Francia¹³.

Inoltre analizzando ulteriormente i dati, Fortis sottolinea che vi sono stati significativi incrementi di competitività dell'Italia nei settori manifatturiero, in quello commerciale e in quello turistico, con crescite del valore aggiunto che nel 2017 e nel 2018 pongono l'Italia davanti a Germania, Spagna e Francia; mentre Pubblica amministrazione, professioni, settore bancario, costruzioni e settore immobiliare hanno registrato profonde differenze con gli altri Paesi europei. Fortis spiega le differenze con l'avvio di una stagione di riforme e riduzione della pressione fiscale su imprese e famiglie e di stimolo agli investimenti¹⁴. Alle analisi di Fortis possiamo aggiungere altre due considerazioni: da un lato le profonde differenze territoriali che si sono acuite nel Paese; dall'altro il crollo che gli investimenti in costruzioni e infrastrutture hanno registrato dal 2008 al 2017 che la debole ripresa avviata nel 2018 e nel 2019 non ha saputo compensare. Sono due componenti che incidono con forza sulla crescita del nostro Paese.

Sul primo punto¹⁵ basterà ricordare che l'Italia non è un corpo unico, emergono, infatti, e si accentuano squilibri territoriali interni, con parti del paese più dinamici e altre in forte ritardo, emergono differenze in linea con la tradizione (nord-sud), ma anche nuove differenze: tra regioni del nord, tra città e città, tra città e territori, tra territori e territori, tra aree interne e aree interne.

Una profonda selezione territoriale è in atto, e molta di questa selezione si basa sulla capacità di sviluppare visioni strategiche, politiche, programmi, progetti, investimenti. La semplice analisi dell'andamento del valore aggiunto a livello regionale tra 1997 e 2017, e soprattutto da 2007 e 2017 evidenzia le profonde differenze interne che caratterizzano l'Italia. Nel 2017 delle venti regioni italiane solo il Trentino-Alto Adige (+4,9%) e Lombardia (+1,7%) avevano superato,

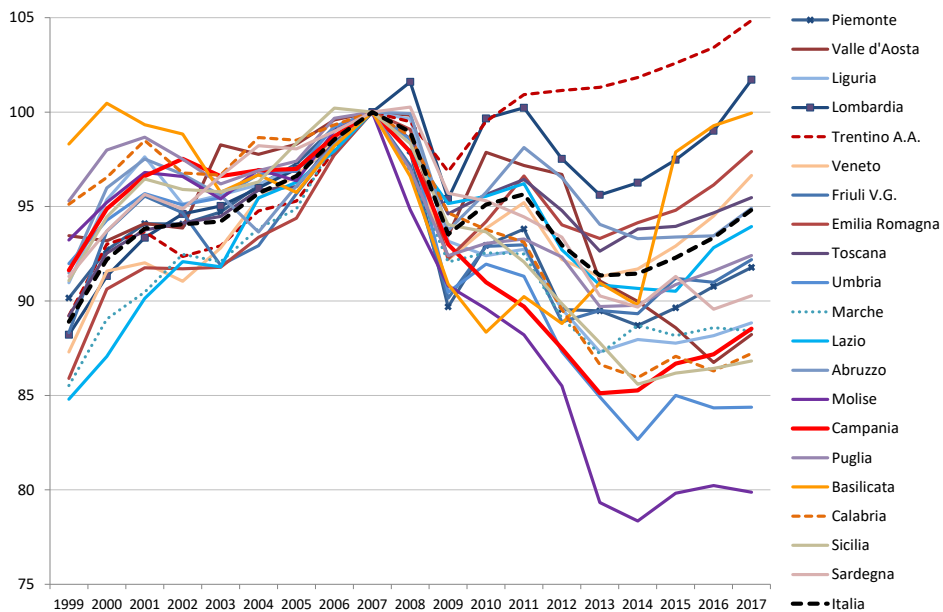
a valori deflazionati, il valore aggiunto prodotto dieci anni prima. Le differenze sono come si nota dai due grafici particolarmente pesanti: il valore aggiunto del Molise è inferiore al 20,1% di quello del 2007, la Sicilia è a -13,2%, ma il Piemonte è a -8,2%. Anche il Veneto, una delle regioni più dinamiche del Paese, è ancora con una produzione di ricchezza inferiore a quella pre-crisi nel 2017, però con -3,4% si colloca al quarto miglior posto tra le regioni italiane, dietro le prime due e l'Emilia Romagna, che perde il 2,1%. (Grafico 02)

Ma è la questione Mezzogiorno che resta come grande questione nazionale irrisolta: può la nostra economia crescere se il 40% del territorio e il 34% della popolazione vede realizzarsi solo il 22% del PIL? (E l'economia sommersa aiuta solo marginalmente a evitare l'ovvia risposta negativa).

Investimenti in ambiente costruito, allocazione delle risorse, partenariato pubblico e privato

Per quanto riguarda il secondo punto, vale a dire gli investimenti in costruzioni, basterà un dato¹⁶ per comprendere le dimensioni della crisi: tra 2008 e 2019 l'occupazione delle costruzioni è diminuita di un terzo, passando da 1.950.000 occupati a 1.340.000: 610.000 occupati in meno, ai quali possiamo aggiungere almeno altri 200.000/250.000 addetti persi proveniente dai settori industriali collegati con le costruzioni. La crisi occupazionale italiana è la crisi del settore delle costruzioni. Inoltre dobbiamo chiederci se può l'economia di un paese come l'Italia rinunciare allo sviluppo del suo capitale fisso edilizio, alla manutenzione e alla innovazione del suo ambiente costruito? Gli eccessi produttivi del "fuori scala" del primo decennio degli anni duemila¹⁷, hanno mostrato i rischi di una fase espansiva disordinata e senza qualità, a cui è seguita una fase di perdita di ruolo di un settore che veniva chiamato invece a ridisegnare attraverso l'innovazione una nuova fase del suo sviluppo. Le conseguenze sono evidenti e non solo in termini economici e occupazionali e toccano non solo il settore privato ma anche e soprattutto quello pubblico. Se il settore pubblico, come ci dice Fortis, sino a ieri non ha contribuito alla crescita del Paese, va anche precisato che mentre la spesa corrente ha continuato pur moderatamente a crescere, le politiche di bilancio hanno penalizzato proprio gli investimenti: in otto anni gli investimenti in opere pubbliche si sono ridotti di 108 miliardi di euro

Valore aggiunto regionale: 1999-2017 - (Numeri indice: 2007=100)



Fonte: elaborazione Cresme su dati Istat

Grafico 02. Valore aggiunto regionale: 1999-2017 (Numeri indice: 2007=100).

Fonte: CRESME su dati ISTAT

rispetto alla media 2003-2009, ovvero, tra 2010 e 2018 vi sono stati 12,2 miliardi di euro di minori investimenti ogni anno¹⁸. Le nuove opere hanno registrato rispetto al primo decennio del XXI secolo una contrazione cumulata di 69 miliardi di euro, di cui 16,4 miliardi per gli edifici e 53,4 per le reti; ma è anche vero che si è ridotta anche la manutenzione di 4,3 miliardi di euro all'anno, 2,9 dei quali destinati alle reti e 1,3 agli edifici. La contrazione della spesa in conto capitale per un periodo di tempo così lungo e con dimensioni così rilevanti non può non aver aggravato le condizioni del capitale fisso edilizio del nostro Paese. E soprattutto è bene ricordare che chi ha pagato di più sono stati gli enti locali: gli investimenti medi annui nel periodo 2010-2018 rispetto al periodo 2003-2009, si sono ridotti del 42,4%, passando da 14,4 miliardi di euro annui a 8,3. Le nostre città e i nostri territori hanno vissuto una drammatica contrazione della spesa che non può non misurarsi nel drammatico peggioramento dello stato di manutenzione di edifici e infrastrutture e quindi nel peggioramento della qualità del funzionamento delle nostre città e del nostro territorio diffuso, fatto di piccoli centri e di obsolescenza crescente. Non solo è mancata la componente degli investimenti in costruzioni per la crescita economica del Paese, è mancato l'investimento per una nuova fase di accumulazione di capitale-urbano, per usare i termini di Calafati¹⁹. Ed è mancato mentre in altre città del mondo e europee si entrava in una nuova fase di trasformazione²⁰, un nuovo processo di pianificazione, costruzione e trasformazione, teso alla costante ricerca della capacità di anticipare la domanda e le sfide future: è la città in cui le persone decidono consapevolmente di vivere o rimanere, o verso cui si spostano, non solo per le opportunità economiche che questa offre ma per il fatto che ne viene riconosciuto il livello competitivo del mix lavoro-qualità della vita, una qualità della vita superiore. Cultura, tempo libero, spazio verde, un profondo rispetto per l'ambiente e una vita ecologicamente sostenibile, nonché un sistema ben sviluppato di assistenza, sono tutti fattori che contribuiscono a definire la qualità della vita urbana nel ventunesimo secolo. Insieme a una continua azione di trasformazione fisica per adeguare la città all'evoluzione tecnologica alle nuove performance funzionali. Il piano della competizione si definisce oggi con politiche che mirano a un nuovo modello di sviluppo, a un nuovo paradigma, forse una nuova utopia, quella disegnata nel 2015 dall'Assemblea

Generale delle Nazioni Unite con l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. L'Agenda che delinea gli obiettivi di un mondo sostenibile e ai quali processi produttivi, comportamenti delle persone e strategie di investimento devono guardare. La chiave del nuovo modello di sviluppo è nella visione olistica, integrata, che deriva da un insieme combinato di azioni; è una chiave strategica che presuppone "integrazione" e "partnership". Disegna in sostanza una nuova fase basata su nuove forme di corresponsabilità e condivisione che economicamente possiamo definire come partenariato pubblico e privato²¹. Di certo siamo convinti che si tratti di una sfida che non si può vincere senza investimenti. In sostanza emerge con chiarezza ancora una volta il problema di una visione strategica del futuro, delle risorse disponibili necessarie al cambiamento e delle efficiente allocazione di queste risorse. È in questo contesto che a nostro modo di vedere le risorse pubbliche e quelle private dovrebbero essere pensate integrate, attraverso la valutazione della coerenza con gli obiettivi, la qualità progettuale, la corretta valutazione degli interessi e del rischio, l'attenzione contrattuale e il monitoraggio delle performance, come moltiplicatori nell'ambito di un progetto strategico di sviluppo.

Per una nuova stagione del PPP

Ma non è solo una questione di efficienza e di moltiplicazione. Sappiamo che i temi della sostenibilità ambientale e le politiche inerenti il consumo di suolo, nelle aree a economia matura, il tema della "crescita urbana" e della dotazione dei nuovi standard funzionali che definiscono la città, si giocano ormai tutti nell'ambito della "rigenerazione urbana", dove nuovo e recupero, aggiunte e trasformazioni, sono comprese entro la fisicità della città già costruita. Però è bene tener presente che rigenerazione urbana è trasformazione urbana, vale a dire trasformazione dell'ambiente costruito nel quale viviamo, le cui caratteristiche e funzionalità devono rispondere ai nuovi indirizzi del modello di sviluppo. Da questo punto di vista è evidente che intervenire sul costruito è più complesso che intervenire su aree vergini e mette in gioco un insieme di interessi pubblici e privati che vanno composti. Costruire nel costruito è più complesso che costruire su terreni vergini. Una rigenerazione urbana che incida realmente sul funzionamento urbano e territoriale, che rilanci la città e il territorio nella competizione internazionale, facendo in modo che siano in grado di sviluppare

innovazione e attrarre persone, non si può fare con poco, deve essere oggetto di politiche importanti. Politiche nazionali e politiche locali; visioni nazionali e visioni locali. E la strada per attivare gli investimenti non può che essere una: quella di integrare le risorse pubbliche e private, farle convergere, valorizzarle. Nell'ambito di un progetto comune complesso. Utilizzando tutte le risorse disponibili all'interno di progetti coerenti. Serve un nuovo know-how.

Le analisi realizzate nell'ambito dell'Osservatorio sul PPP nel Veneto, realizzato da Iuav-Iride/Vault e CRESME, alle quali rimandiamo, evidenziano che anche le amministrazioni pubbliche, gli enti locali hanno già compreso che questa è la strada. Il 70% dei comuni italiani, tra il 2012 e il 2018, ha attivato almeno una procedura di PPP, mentre nel Veneto la percentuale sale all'81%. Tra 2012 e 2018, sono stati pubblicati nel Veneto 2.599 bandi di gara in partenariato pubblico e privato, per un importo totale di 11,9 miliardi di euro; si tratta dell'11,3% delle gare e del 35,7% degli importi delle opere pubbliche messe in gara nella regione. Possiamo sostenere che più di un terzo degli importi di opere pubbliche nel Veneto è costituito da progetti in PPP. Si può quindi sostenere che il PPP è una parte importante delle procedure utilizzate dalle stazioni appaltanti del Veneto per la realizzazione di opere pubbliche e processi di trasformazione territoriale. (Tabella 03)

Il mercato del PPP è oggi un mercato che ha sviluppato un vero e proprio salto quantitativo, ma è ancora un mercato che deve maturare e crescere sul piano della concretezza realizzativa e che, soprattutto, ha bisogno di una nuova formazione tecnica. Molte delle gare in PPP si bloccano, non si concludono e se si realizzano faticano a perseguire gli obiettivi che si erano dati. Il mercato del PPP è oggi un mercato che ha sviluppato un vero e proprio salto quantitativo, ma è ancora un mercato che deve maturare e crescere sul piano della concretezza realizzativa e che, soprattutto, ha bisogno di nuove competenze, di formazione, di soggetti catalizzatori, di esperienze tipo e casi di successo, di modelli standard.

Sulla base dell'esperienza dell'Osservatorio nazionale e sulla base dei primi risultati dell'Osservatorio sul Veneto, emergono con chiarezza le criticità sulle quali è necessario lavorare, per migliorare il quadro operativo del PPP:

- vi è una forte criticità tecnica nella formulazione delle proposte e dei bandi di gara, nella costruzione dei progetti e nella gestione dei rapporti complessi tra soggetti pubblici e soggetti privati: serve una nuova

cultura, serve un nuovo sforzo formativo, serve soprattutto un lavoro di standardizzazione in grado di fornire modelli standardizzati da utilizzare e seguire, servono tecnici formati nelle amministrazioni locali, o nuove centrali di committenza in grado di affiancare la progettazione locale;

- vi è una forte criticità che riguarda l'attribuzione del rischio imprenditoriale, vero nodo del PPP e soprattutto del PF: l'equilibrio, la misura per la definizione dell'interesse pubblico e dell'interesse privato, la reale capacità, da parte del soggetto privato, di assumere il rischio dell'attività avviata. Questo è un piano sul quale intervenire in termini progettuali;
- vi è, poi, una criticità che persiste e deriva dall'incertezza che i cambiamenti politici che si susseguono introducono nei comportamenti delle amministrazioni e nei contratti. Il PPP non è un processo rapido e spesso gli operatori privati si trovano di fronte a cambiamenti di rotta dell'amministrazione che rendono incerto e particolarmente rischioso il loro operare;
- vi è una criticità che deriva dalla cultura imprenditoriale legata al mondo delle opere pubbliche e delle costruzioni: costruire e vendere, più che ideare e gestire, sono stati sino a ieri i "core business" delle imprese del nostro Paese. Il PPP è un nuovo modo di stare sul mercato e di programmare le redditività, un nuovo modo rispetto al quale l'impresa deve crescere culturalmente e organizzativamente;
- vi è una quinta criticità, forse la più pesante oggi nel nostro Paese, quella della certezza dei tempi. Per un investitore è vitale avere la certezza dei tempi di realizzazione del progetto nel quale intende investire. Il percorso decisionale in Italia oggi è farraginoso, complesso, e non tiene conto della variabile tempo. Se non si inciderà su questo punto un'ampia parte delle potenzialità del PPP in Italia si continuerà a perdere;
- ma vi è anche la necessità che venga operata una importante azione di controllo da parte della stazione appaltante sul fatto che il contratto venga rispettato e che gli obiettivi dell'esternalizzazione vengano conseguiti. Altrimenti il senso del PPP si perde.

Su tutti questi temi, compreso quello di una visione strategica della trasformazione, è obiettivamente necessaria una nuova formazione: per fare dell'architetto la figura di riferimento di questo importante mercato.

	2008-2014	2015-2018	2008-2018
Italia	-7,6	4,6	-3,1
UE	0,8	8,6	10,8
Germania	5,3	8,2	14,5
Francia	3,1	6,3	11,0
Spagna	-7,3	12,7	6,5

Tabella 01. Prodotto interno lordo a confronto – Variazioni % su valori concatenati (anno base 2010). Fonte: elaborazione CRESME su dati Eurostat

1970-1979		1980-1989		1990-1999		2000-2009		2010-2018	
UnitedStates	36,97	United States	42,12	France	51,51	France	60,80	United States	68,79
Italy	30,99	France	41,07	Germany	50,67	United States	60,45	France	64,88
Germany	30,52	Italy	40,21	United States	48,87	Germany	59,20	Germany	64,07
France	29,56	Germany	39,71	Italy	48,38	G7	54,64	G7	60,40
G7	28,96	G7	36,47	G7	44,99	United Kingdom	53,90	United Kingdom	57,37
United Kingdom	26,76	Spain	36,43	Spain	43,59	Italy	52,65	Italy	53,09
Spain	24,34	United Kingdom	35,16	United Kingdom	43,19	Spain	45,76	Spain	51,10

Tabella 02. Produttività in alcune economie avanzate (Pil per ora lavorata – Dollari USA a prezzi costanti 2015 in PPP- media annua diversi periodi).
Fonte: elaborazione CRESME su dati OCDE

	2002-2018		Media annua	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)
Partenariato pubblico privato (PPP)	2.599	11.903	153	700
Mercato costruzione/manutenzione/gestione (CMG)	645	2.885	38	170
Mercato tradizionale	19.750	18.537	1.162	1.090
<i>TOTALE</i>	<i>22.994</i>	<i>33.326</i>	<i>1.353</i>	<i>1.960</i>
<i>Incidenza % PPP su totale OOPP</i>	<i>11,3</i>	<i>35,7</i>		

Tabella 03. Mercato OOPP nel Veneto, bandi di gara pubblicati per tipo mercato 2002-2018.
Fonte: elaborazione CRESME Es su dati Osservatorio Regionale Veneto del PPP-Iuav/IR.IDE-CRESME Es

1. G. Arrighi, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e l'origine dei nostri tempi*, Il Saggiatore, Milano 1994.

2. C. D'Ippoliti, A. Roncaglia, *L'Italia: una crisi nella crisi*, in "Moneta e Credito", vol. 64, n. 255, 2011, pp. 189-227.

3. Si veda sulla Produttività Totale dei Fattori H. Erkena, P. Donselaar, R. Thurik, *Total Factor Productivity and the Role of Entrepreneurship*, OECD Dicembre 2014.

4. OCSE, Studi Economici dell'OCSE. Italia. Overview, Febbraio 2015.

5. A. Brandolini, P. Cipollone, *Multifactor Productivity and Labour Quality in Italy, 1981-2000*, in "Banca d'Italia", Temi di discussione del Servizio Studi, n. 422, Novembre 2001, p. 25.

6. A. Accetturo, A. Bassanetti, M. Bugamelli, I. Faiella, P. Finaldi Russo, D. Franco, S. Giacomelli, M. Omiccioli, *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*, in "Banca d'Italia", Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers), n. 193, Luglio 2013.

7. Vengono qui toccati e ripresi alcuni temi chiave dello modello di sviluppo del Paese: "Per molti anni un'efficiente divisione del lavoro tra piccole imprese specializzate in singole lavorazioni e la loro concentrazione territoriale – si scrive – hanno consentito in Italia di recuperare a livello dell'intera filiera locale quelle economie di scala e quei vantaggi

competitivi cui altrimenti sarebbe stato impossibile attingere se non con la grande dimensione, preservando al contempo un ampio margine di flessibilità produttiva". Da: A. Accetturo, A. Bassanetti, M. Bugamelli, I. Faiella, P. Finaldi Russo, D. Franco, S. Giacomelli, M. Omiccioli, *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*, cit. p. 17.

8. A. Accetturo, A. Bassanetti, M. Bugamelli, I. Faiella, P. Finaldi Russo, D. Franco, S. Giacomelli, M. Omiccioli, *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 18-19.

9. A. Accetturo, A. Lamorgese, S. Mocetti, P. Sestito, *Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata*, in "Banca d'Italia", Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), aprile 2019, p. 490.

10. OECD (2018), "Metropolitan areas", OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>.

11. Ibid., p. 21.

12. Cfr. C. Hidalgo, *L'evoluzione dell'ordine. La crescita dell'informazione dagli atomi alle economie*, Bollati Boringhieri, Torino 2016, p. 189.

13. M. Fortis, *Pil, quando l'Italia supera la Germania*, in "Il Sole 24ore", 7 gennaio 2020.

14. M. Fortis, *L'industria che cresce e le riforme non fatte*, in "Il Sole 24ore", 21 gennaio 2020.

15. Si veda CRESME, *Economia, società e Costruzioni nel Mezzogiorno negli anni 2000. Squilibri, ritardi e opportunità*, Formedil, Roma 2019.

16. CRESME, *Il mercato delle costruzioni 2020*, XXVII Rapporto Congiunturale e previsionale, CRESME, Roma 2019.

17. L. Bellicini, *Immobiliare debito città: considerazioni sui primi dieci anni del XXI secolo*, in G. Dematteis, (a cura di), *Le grandi città italiane*, Marsilio, Venezia 2011.

18. CRESME-CNAPPC, *Un Paese a tempo. Per una nuova politica territoriale*, Roma 2019, in corso di pubblicazione.

19. Uso qui la definizione di A. Calafati, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma 2009.

20. L. Bellicini, *Progetto di futuro, offerta di lavoro, qualità della vita: la sfida per la città del XXI secolo*, in corso di pubblicazione.

21. Sul tema del partenariato pubblico e privato nel nuovo quadro di riferimento si rimanda all'Osservatorio Regionale Veneto del PPP-Iuav/IR.IDE-CRESME, *Il mercato del partenariato pubblico privato nel Veneto. Rapporto 2020*, Università Iuav di Venezia, Venezia 2020.