

**Il partenariato pubblico privato.
Alcune prime riflessioni
sullo stato dell'arte in Veneto 2009-2019**
Laura Gabrielli, Matteo Basso

Il Centro Studi VAULT¹ (Value Activators in Urban Landscape and Territory) indirizza le proprie ricerche sui processi di rigenerazione urbana e di riqualificazione territoriale, ambientale e paesaggistica in scenari di medio-lungo periodo, che vedono coinvolti molteplici attori in molteplici azioni anche conflittuali. Rispetto a tali processi, il Centro Studi intende analizzare le problematiche che emergono nei processi decisionali, nelle diverse forme di *governance*, e, soprattutto, nella valutazione del “benessere” inteso non solo come fattore economico, ma anche come sviluppo della società verso migliori stili di vita. L'intreccio di iniziative pubbliche e private – da molto tempo sinergia necessaria per i processi di riqualificazione – configura infatti scenari con un elevato numero di variabili da indagare, profondamente connesse tra loro sia in termini sequenziali che temporali. Vault si propone di sviluppare un'attività di ricerca che mira a verificare la possibilità di costruire nuovi immaginari e nuove azioni nel territorio, in grado di valorizzare nuove pratiche di efficienza ed efficacia di progetto. Tra queste pratiche vi sono le forme di partenariato pubblico privato (PPP), strumenti complessi, con processi di attuazione molto lunghi, e che necessitano di solide forme di *governance*, di competenze specifiche e attente valutazioni del rischio e della sostenibilità economica e finanziaria. La collaborazione tra Vault e Cresme Ricerche Spa nasce con l'intento di verificare come il mercato dei PPP, con dinamiche molto complesse, a volte lente e difficili da gestire e da comprendere, a volte incapaci di attrarre l'attenzione degli investitori privati, possa rappresentare uno strumento per attivare processi di valorizzazione del territorio, innestare processi virtuosi per la creazione di benessere e di qualità della vita, e stimolare l'attrattività e la competitività di un territorio. Oggetto dell'indagine è il territorio della Regione Veneto, attraverso la costruzione di un Osservatorio Regionale Veneto sui PPP, una banca dati destinata alle istituzioni pubbliche e al settore privato che possa raccogliere informazioni sugli andamenti del mercato delle costruzioni in PPP. L'Osservatorio è costituito da una raccolta di dati *open source* il cui scopo è monitorare l'andamento dei bandi in Veneto a cui si accompagnerà, ogni anno, un Rapporto che porrà a sintesi l'evoluzione degli strumenti nel tempo².

Il partenariato pubblico privato

Il PPP è quella cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati indirizzata a finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico. Il Nuovo Codice degli Appalti, il D.lgs 50 del 2016³, disciplina il partenariato pubblico privato all'art. 180. La sua definizione normativa è data dall'art. 3, comma 1, lett. eee), in cui si specifica che il PPP è un

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 PPP è una forma di realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici ove la Pubblica Amministrazione non sopporta i costi di investimento delle opere, mentre il privato, a fronte del suo investimento, riceverà un canone o i ricavi derivanti dalla gestione del servizio o dell'opera.

Generalmente tali opere hanno caratteristiche comuni, quali un contratto di gestione di lungo periodo, il trasferimento al settore privato di una serie di rischi (costruzione, gestione, finanziamento), l'impiego di capitale proprio e di debito. A queste forme appartiene anche il *project finance*, ove si prevede che i finanziatori si basino (esclusivamente o parzialmente) sul flusso di cassa generato dall'investimento per rimborsare il debito e ottenere un profitto.

L'ambito nel quale si esplicano le forme di PPP sono le infrastrutture di trasporto (autostrade, ponti, porti, trasporti pubblici in generale), il settore ambientale (smaltimento rifiuti, impianti di depurazione acque, termovalorizzatori), il settore energetico (impianti di produzione da fonti rinnovabili, illuminazione pubblica), il verde (arredo urbano), gli impianti sportivi (piscine, centri polivalenti), il settore culturale (centri congressi, musei), il settore sanitario (ospedali, case di cura, RSA), il settore scolastico (scuole di diverso grado), gli uffici per la Pubblica

Amministrazione, e altre opere di carattere diverso come i parcheggi e i cimiteri. Questi interventi possono essere divisi in due ambiti, le opere calde e le opere fredde: nelle prime gli utenti pagano una tariffa per l'uso dell'infrastruttura che garantirà un flusso di cassa capace di ammortizzare i costi di investimento, mentre le seconde non hanno una rilevanza imprenditoriale e sono prive di ritorni economici: il privato verrà remunerato attraverso la corresponsione di un canone riconosciuto dall'ente concedente o da qualsiasi forma di contropartita economica che, nel tempo, potrà coprire i costi iniziali.

Nei PPP il rischio (di costruzione, di disponibilità, di domanda) è in capo all'operatore privato, che viene remunerato attraverso la gestione dell'infrastruttura da cui otterrà i flussi di cassa. Eventuali rischi non imputabili al soggetto privato che compromettano i ricavi (riduzione o annullamento) potranno essere compensati da un canone corrisposto dall'amministrazione aggiudicatrice. Per garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione e la sua convenienza, la pubblica amministrazione, oltre al versamento di un contributo, può concedere la cessione di beni pubblici che non adempiano a funzioni di interesse pubblico. Il nuovo impianto codicistico prevede che l'eventuale riconoscimento di un prezzo, sommato al valore di altre forme di finanziamento da parte della pubblica amministrazione, non possa essere superiore al 30% dell'investimento complessivo per la realizzazione dell'opera.

I contratti di PPP prevedono una pletora di tipologie diverse fra loro: la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione di partenariato in materia di opere o servizi che presentino le caratteristiche proprie dei contratti di PPP. Per tutte queste tipologie, la scelta dell'operatore economico deve avvenire tramite procedure ad evidenza pubblica. Nel caso l'affidamento includa anche la progettazione dell'opera, a bando di gara vi sarà il progetto definitivo e uno schema di contratto e di piano economico-finanziario (PEF). Il PEF, che è uno degli elementi da porre a base di gara da parte della stazione appaltante (art. 81), consente di individuare la corretta allocazione dei rischi, e la sostenibilità economico finanziaria delle operazioni. In esso vi sono inclusi elementi fondamentali per la verifica della corretta attività del partner privato, quali la durata complessiva dell'investimento, i risultati economici attesi, le previsioni patrimoniali e il flusso di cassa, le modalità di ammortamento delle opere realizzate e la presenza di un

valore residuo, la struttura del capitale di debito, la sostenibilità del debito (bancabilità), il *closing finanziario*⁴, la ripartizione dei rischi e la redditività del progetto e dell'*equity* (capitale proprio): nel PEF sarà indicata anche l'eventuale contribuzione a carico dell'ente. Questo documento fornisce altresì delle indicazioni sulle modalità, tempistiche e risorse da investire prima di porre a gara il progetto, considerando, al contempo, gli aspetti finanziari, tecnici, sociali, ambientali del progetto, al fine di verificarne la bancabilità. La consistente quota di finanziamenti da parte di terzi rispetto al capitale di rischio (o proprio), e la lunghezza media dei tempi compresi tra l'aggiudicazione della gara e il *closing finanziario* (dai 12 ai 30 mesi), rendono lo strumento PPP poco attraente per molti promotori privati e difficile il coinvolgimento degli istituti di credito e dei capitali provenienti dal mondo creditizio. Tale situazione ha determinato un minor ricorso ai PPP in Italia rispetto ad altri Paesi europei, anche se, secondo l'Osservatorio Regionale Veneto, molte iniziative pubbliche in Veneto hanno fatto ricorso proprio a tale contratto.

Principali caratteristiche e geografie del mercato del PPP in Veneto

I dati raccolti e resi disponibili dall'Osservatorio Regionale Veneto restituiscono uno spaccato della distribuzione territoriale e delle principali caratteristiche del mercato del PPP in Veneto. Il database consente tanto una "lettura" aggiornata di tale mercato, quanto una ricostruzione della sua evoluzione nel lungo periodo.

Tra il 2002 e il 2018, i bandi di gara in PPP pubblicati in Veneto sono pari a 2.599, l'82% dei quali sono stati promossi dalle amministrazioni comunali, per un importo totale di 11,9 miliardi di euro⁵. Questi valori rappresentano l'11,3% delle procedure di gara e, significativamente, il 35,7% degli importi delle opere pubbliche messe in gara dagli enti appaltanti nella Regione Veneto. In Italia, il Veneto si posiziona al secondo posto (dopo la Lombardia) per numero di bandi, e al sesto posto per gli importi di riferimento, dopo Lombardia, Toscana, Piemonte, Campania ed Emilia-Romagna. Prendendo tuttavia a riferimento l'importo medio delle gare (4,6 milioni di euro), la regione occupa la seconda posizione dopo il Lazio, contro una media italiana di circa 2,7 milioni di euro. Come ricorda l'Osservatorio Regionale Veneto del PPP⁶, l'importo medio è condizionato da una serie di importanti interventi in corso nel territorio regionale, relativi in particolare a opere infrastrutturali e dei settori energetico e sanitario.

Il numero dei bandi di gara è cresciuto tra il 2002 e il 2019 del +917,24%, passando dai 29 pubblicati nel 2002 ai 295 pubblicati nel 2019 (Fig. 01)⁷. L'importo totale dei bandi pubblicati nel 2019 supera i 2,5 miliardi di euro, il valore più alto registrato dal 2002, trainato da 8 iniziative – nei settori dell'energia e della gestione dei rifiuti – di importo superiore ai 50 milioni di euro. (Fig. 01)

Entrando più nello specifico nei diversi settori di intervento, nel periodo considerato spiccano, per numero di gare, i bandi che hanno ad oggetto gli impianti sportivi e ricreativi e l'edilizia sociale e pubblica (rispettivamente con 531 e 496 bandi). Al contrario, il settore dei trasporti e dell'energia e telecomunicazioni occupa la prima posizione quanto ad importo (rispettivamente 5,3 e 2,3 miliardi di euro). (Fig. 02)

Il settore degli impianti sportivi e ricreativi, dunque, rappresenta il 20,43% dei bandi di gara ma solo il 3,41% degli importi totali; al settore dei trasporti, pur coprendo solo il 5,62% dei bandi di gara, compete invece il 44,74% del valore di mercato del PPP. Nel caso dei trasporti, infatti, ci si trova di fronte a bandi nel complesso meno numerosi, tuttavia di dimensione più grande quanto a importi di riferimento, come è il caso della costruzione di grandi opere infrastrutturali autostradali (autostrada regionale Medio Padana Veneta e opere connesse alla realizzazione della Superstrada Pedemontana Veneta). Al netto dei grandi bandi di PPP (superiori, cioè, ai 50 milioni di euro) si conferma poi l'importanza, in valore, del settore dell'energia e delle telecomunicazioni: tra il 2002 e il 2018 vi competono infatti 937 milioni – una quota del 35% del mercato, esclusi i grandi bandi di PPP –, contro i circa 16 milioni dei trasporti⁸.

Rientrano nel settore energia e telecomunicazioni interventi come la gestione integrata e l'efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica, la distribuzione del gas, la produzione e distribuzione di energie rinnovabili, la gestione integrata e l'efficientamento energetico degli edifici pubblici. Al 2018, gli impianti sportivi e ricreativi occupano ancora la prima posizione quanto a numero di procedure di gara, con 76 bandi che rappresentano circa il 27% del totale. Il settore dell'energia e delle telecomunicazioni, invece, prevale per ciò che concerne l'importo (435 milioni di euro), ben il 58% del totale.

Con riferimento alle tipologie dimensionali, il 71,23% dei bandi di gara è riferito a iniziative con importo pari o inferiore al milione di euro, corrispondente al 2,03% del valore di mercato. Il 41,85% delle gare è riferito a interventi il cui valore è inferiore ai 150.000 euro, pari allo

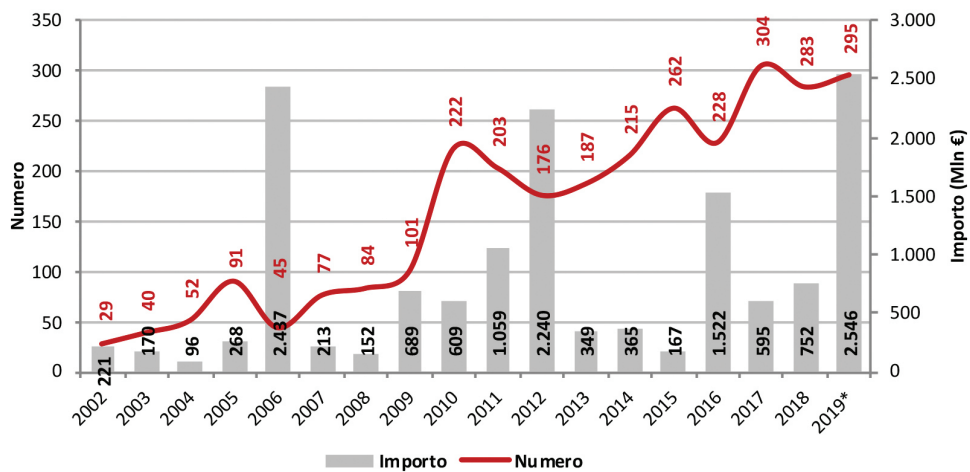


Fig. 01. Bandi di gara in PPP pubblicati per anno (2002-2019) – bandi di importo superiore a 50 milioni di euro. Fonte: Osservatorio Regionale Veneto del PPP (2020)

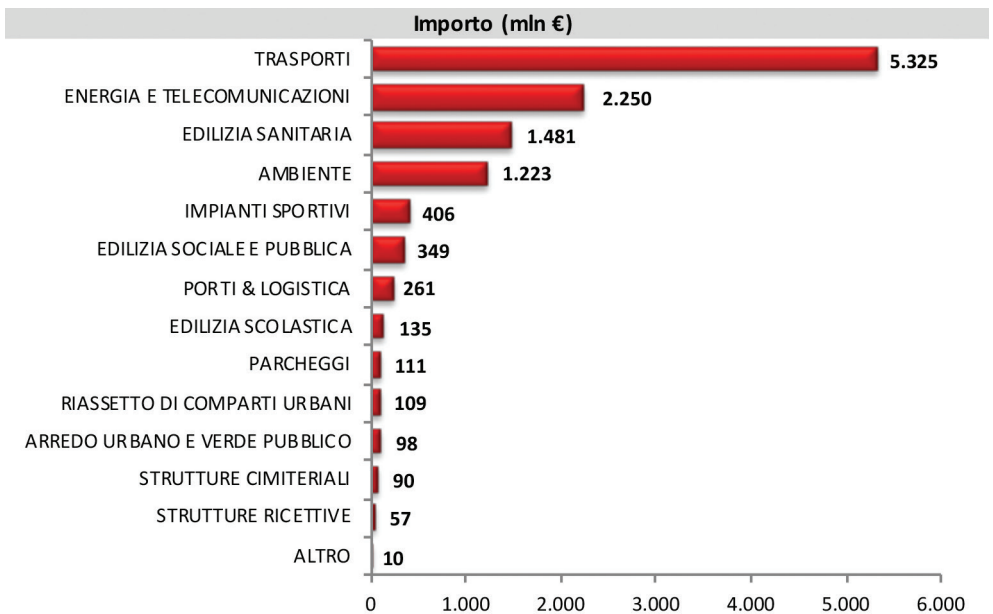
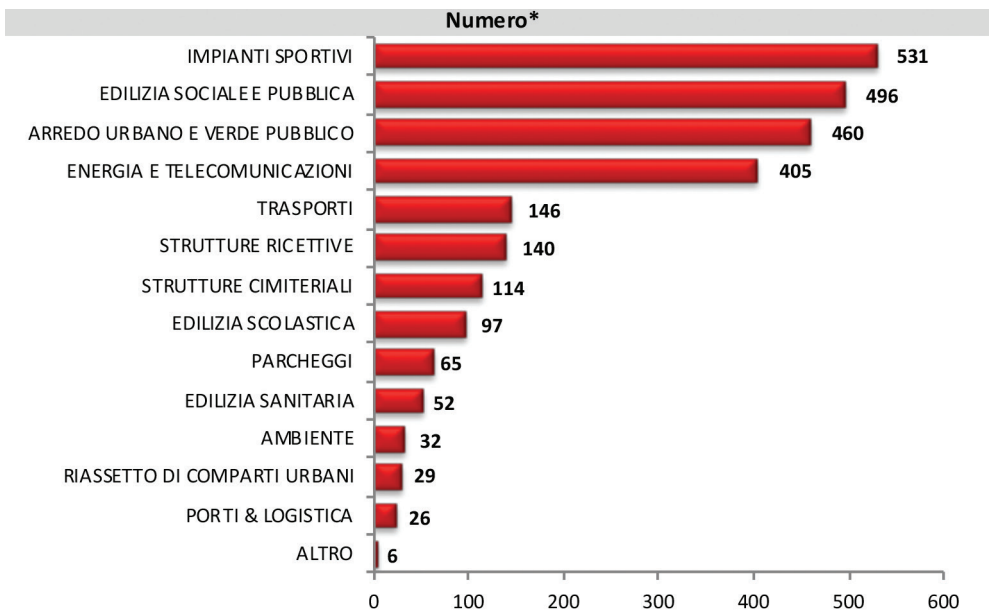


Fig. 02. Bandi di gara in PPP per settore (2002-2018).

Fonte: Osservatorio Regionale Veneto del PPP (2020)

0,33% degli importi; al contrario, i 27 bandi con importo superiore ai 50 milioni di euro (l'1,62% del totale) coprono un valore di mercato del 77,41% (nella fattispecie 9,2 miliardi).

La distribuzione geografica del mercato del PPP nel territorio veneto vede la prevalenza, per numero di bandi promossi tra il 2002 e il 2018, della Città Metropolitana di Venezia (525 bandi), il 20,20% della domanda regionale, seguita dalla Provincia di Verona (481), Vicenza (441), Padova (426), Treviso (374), Belluno (192) e Rovigo (152). Tuttavia, quanto a dimensione del mercato – vale a dire all'importo totale di riferimento dei bandi –, si distingue nettamente la Provincia di Verona (4,8 miliardi, pari a circa il 40,64% del mercato del PPP del Veneto), seguita da Vicenza (2,9 miliardi di euro), Città Metropolitana di Venezia (1,9 miliardi), Treviso (904 milioni), Padova (606), Belluno (465) e Rovigo (115). In questo quadro la Provincia di Verona è interessata da un bando particolarmente importante – il cui valore è pari a circa 1,9 miliardi di euro – destinato alla realizzazione dell'autostrada regionale Medio Padana Veneta⁹.

L'81,35% dei Comuni veneti (458) ha fatto ricorso, almeno una volta tra il 2002 e il 2018, allo strumento del PPP¹⁰. Il trattamento e la successiva trasposizione in ambiente GIS dei dati forniti dall'Osservatorio Regionale hanno consentito di fare alcune prime riflessioni sulla “geografia” del mercato del PPP a livello comunale nell'ultimo decennio (2009-2019). Le operazioni sin qui condotte sono il presupposto necessario per le analisi *ex ante* ed *ex post* in corso presso il Centro Studi Vault (cfr. il paragrafo 4).

La figura 03 restituisce graficamente il numero di bandi di gara in PPP le cui iniziative (progetti) ricadono all'interno dei Comuni del Veneto¹¹. Come si può facilmente osservare, al netto delle realtà non interessate da alcun bando di gara (113 Comuni) o interessate da un numero di bandi limitato, vale a dire compreso tra 1 e 9, emergono alcune “concentrazioni” particolarmente importanti. Oltre al Comune di Venezia (144 bandi) e alle altre grandi città venete quali Padova (71), Verona (66), Vicenza (52) e Treviso (38), spiccano alcuni Comuni della Città Metropolitana di Venezia come Eraclea, Mirano, Marcon, Portogruaro e Cavallino Treporti, così come Cortina d'Ampezzo nel bellunese. In linea generale si possono dunque riconoscere degli “addensamenti” nei Comuni della Città Metropolitana di Venezia (specie quelli litoranei), così come nella parte settentrionale della Provincia di Belluno (Cortina). (Fig. 03)

In figura 4 è riportata invece una classificazione dei Comuni secondo l'importo di riferimento totale dei bandi di gara ricadenti nel proprio territorio¹². In tale mappatura emerge con particolare forza il Comune di Verona, il cui valore totale dei bandi è pari a 1,9 miliardi di euro, seguito da Venezia (543 milioni di euro), Treviso (278 milioni di euro), Villafranca di Verona (249 milioni di euro), Cortina d'Ampezzo (241 milioni di euro) e Jesolo sulla costa della Città Metropolitana di Venezia (202 milioni di euro). (Fig. 04)

Le figg. 5 e 6 descrivono invece, a titolo puramente esemplificativo, la distribuzione territoriale di due settori di policy che, come detto più sopra, assumono una certa rilevanza all'interno del mercato veneto del PPP: gli impianti sportivi e ricreativi e l'energia e le telecomunicazioni. Relativamente ai bandi di gara del settore degli impianti sportivi e ricreativi (Fig. 05), che si è detto essere il principale settore nel mercato regionale quanto a numero di gare, i Comuni in cui si riconoscono maggiori concentrazioni sono Verona con 19 bandi e Padova con 17 bandi, entrambi con un importo totale di circa 7,7 milioni di euro, seguiti da Marcon nella Città Metropolitana di Venezia (6 bandi), San Bonifacio in Provincia di Verona, Vicenza, Treviso e Galliera Veneta in Provincia di Padova, tutti con cinque bandi. Nel settore energia e telecomunicazioni (Fig. 06) spiccano invece Schio in Provincia di Vicenza e Farra di Soligo in Provincia di Treviso, entrambi con 3 bandi, e con un valore totale di riferimento rispettivamente di 159 milioni e 1,4 milioni di euro. (Figg. 05 e 06)

Future linee di ricerca

I PPP rappresentano una parte importante delle procedure impiegate dalle stazioni appaltanti nel Veneto per la realizzazione di opere pubbliche (lavori e servizi) e processi di trasformazione territoriale (il 36% degli importi delle opere pubbliche messe in gara nel territorio regionale tra il 2002 e il 2018). Essi sono adottati per perseguire una vasta gamma di obiettivi in vari settori, quali le grandi opere infrastrutturali e un sistema articolato e complesso di opere pubbliche di piccole e medie dimensioni. In Veneto, come si è dianzi evidenziato, il PPP è uno strumento oramai diffuso e consolidato. Tale strumento è impiegato soprattutto in quei contesti in cui l'indisponibilità economica del settore pubblico e/o la carenza di *know-how* tecnico portano a una mancanza strutturale di infrastrutture e servizi per la collettività.

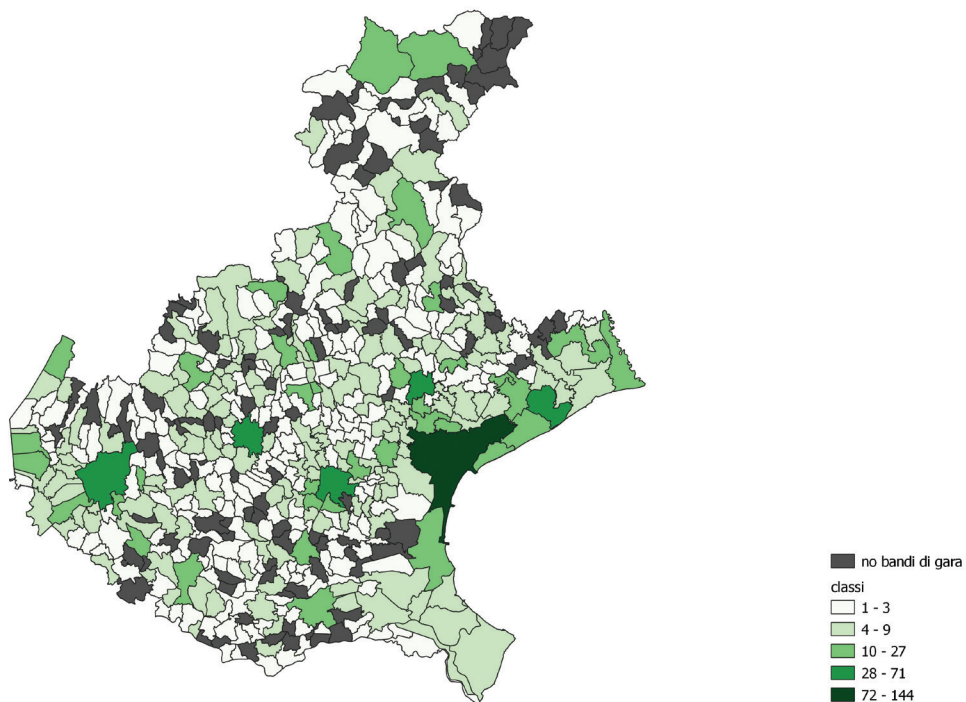


Fig. 03. Bandi di gara in PPP per Comune (2009-2019). Elaborazione di Matteo Basso su dati Osservatorio Regionale Veneto del PPP-Iuav/IR.IDE-CRESME Es

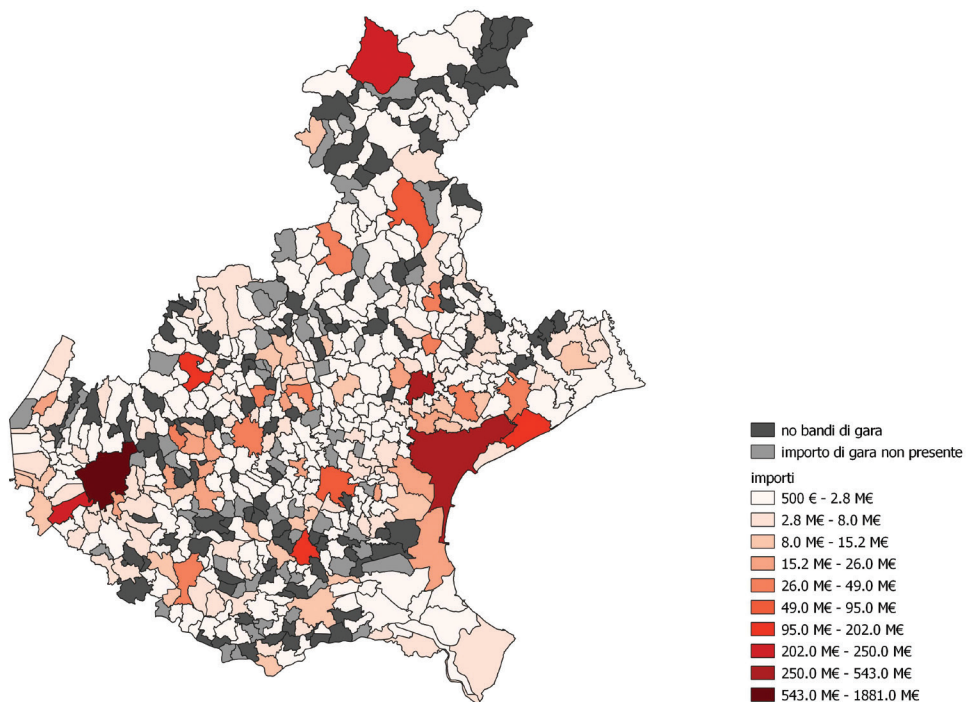


Fig. 04. Importo di riferimento totale dei bandi di gara in PPP per Comune (2009-2019).
Elaborazione di Matteo Basso su dati Osservatorio Regionale Veneto
del PPP-Iuav/IR.IDE-CRESME Es

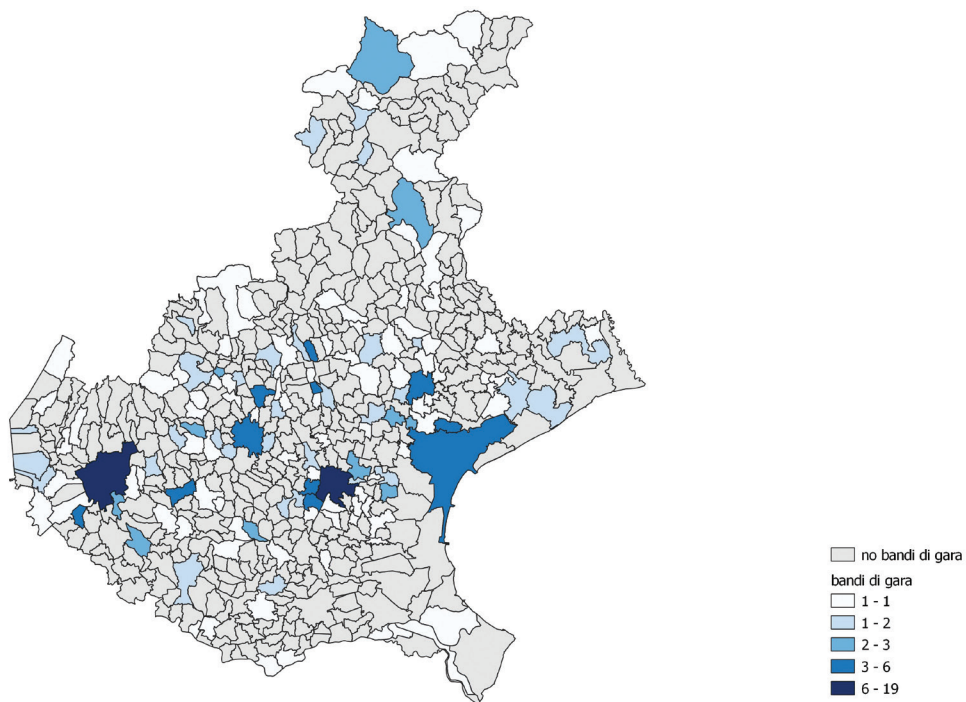


Fig. 05. Numero di bandi di gara in PPP per Comune (2009-2019) – impianti sportivi e ricreativi. Elaborazione di Matteo Basso su dati Osservatorio Regionale Veneto del PPP-Iuav/IR.IDE-CRESME Es

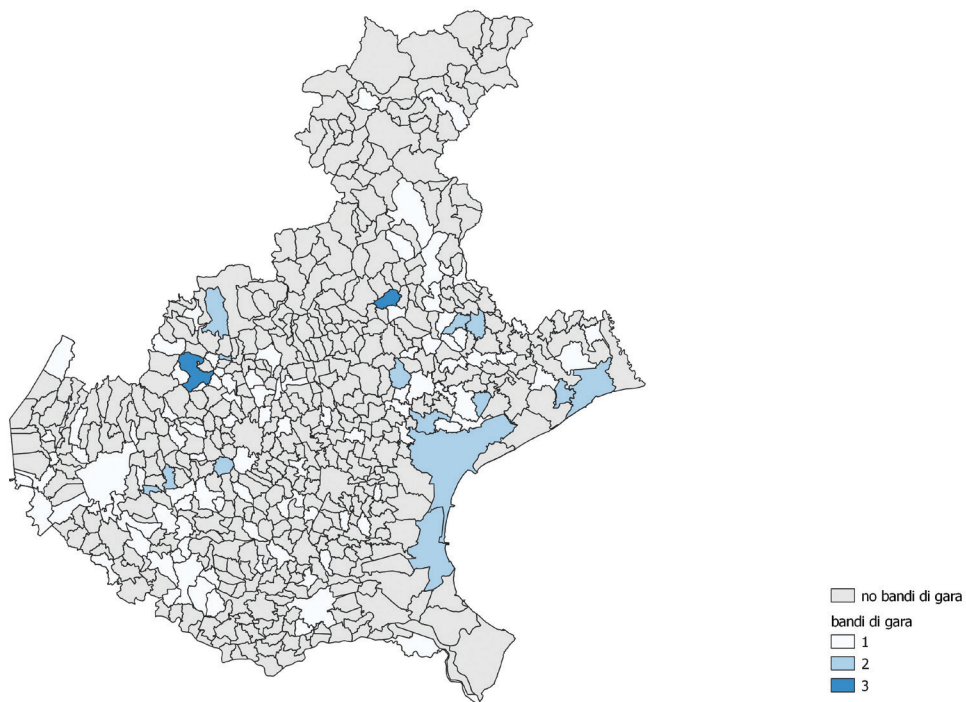


Fig. 06. Numero di bandi di gara in PPP per Comune (2009-2019) – energia e telecomunicazioni. Elaborazione di Matteo Basso su dati Osservatorio Regionale Veneto del PPP-Iuav/IR.IDE-CRESME Es

Allo stesso tempo emerge con chiarezza come le iniziative PPP evidenzino tutta una serie di criticità che possono minare le potenzialità di questo mercato: la mancata competenza nella formulazione delle proposte e dei bandi di gara, e, in generale, nella gestione del processo di attivazione dello strumento, provocano infatti il fallimento di alcune iniziative, prematuramente interrotte, non aggiudicate o dichiarate irregolari. Al rischio, poi, sono legate le sorti del successo (o fallimento) delle iniziative, poiché l'incertezza e la farraginosità del quadro normativo è spesso lamentata dal privato, e il contesto normativo non chiaro ha portato anche all'irrigidimento dei processi di attuazione di determinanti interventi. Il rischio imprenditoriale, inoltre, non solo non è adeguatamente ponderato, valutato e gestito, ma è a sua volta fortemente condizionato dalle decisioni pubbliche: la dilatazione dei tempi (di medio e lungo periodo) comprime infatti la remunerazione attesa, e aumenta gli oneri a carico della collettività, oltre a ridurre la potenzialità stessa dello strumento e aumentare il ricorso al contenzioso.

Le future linee di ricerca del Centro Studi Vault sono due. La prima (analisi *ex ante*) proverà a indagare la relazione tra lo stato dell'arte del mercato del PPP (forme, settori di intervento, dimensione finanziaria e distribuzione spaziale nel territorio) con una serie di variabili socio-economiche a livello comunale (redditi, valori immobiliari, popolazione, dinamismo imprenditoriale, infrastrutturazione esistente, ecc.). L'obiettivo è comprendere e analizzare il peso delle determinanti di "contesto" che incidono sul ricorso a questa forma di *governance*, di progettazione, attuazione, finanziamento e gestione di opere, impianti e servizi. Una seconda linea di ricerca (analisi *ex post*) si concentrerà sull'analisi di alcuni casi studio di costruzione di opere pubbliche promosse attraverso il PPP: questa linea è finalizzata a comprendere se e come tali interventi abbiano soddisfatto la domanda, se si siano effettivamente offerti servizi pubblici innovativi ed efficienti (come alcune esperienze internazionali dimostrano), e quali siano le criticità attuative dello strumento.

In termini generali, la ricerca vuole verificare l'attuabilità di tali processi, comprendendo come avvicinare maggiormente la domanda e l'offerta nel PPP, stimolando una evoluzione tra operatori del settore – sia nel versante pubblico che in quello privato – spesso chiamati a svolgere ruoli con interessi antitetici e conflittuali.

1. Il Centro Studi Vault fa parte dell'infrastruttura di Ricerca IR.IDE (Infrastruttura di Ricerca Integral Design Environment) dell'Università Iuav di Venezia. <http://www.iuav.it/DIPARTIMEN/IRIDE/IRIDE/VAULT/>
2. <https://vault-ppp.cresme.it/account/iuav>.
3. Decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, Codice dei contratti pubblici.
4. Con *closing* finanziario si intende il momento di sottoscrizione del contratto di finanziamento tra il soggetto economico e la banca, o il pool di banche e istituti di credito che finanziano l'iniziativa.
5. A questi vanno sommati 344 bandi di gara (l'11,7%) relativi a procedimenti interrotti, vale a dire bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate, nonché aggiudicazioni revocate. Per quanto riguarda gli importi in gara, il valore complessivo di tali iniziative è pari a circa 2,7 miliardi di euro.
6. Osservatorio Regionale Veneto del PPP (2020), *Il mercato del partenariato pubblico privato nel Veneto. Rapporto 2020*, Università Iuav di Venezia e CRE-SME Europa Servizi (*draft*).
7. La crescita dei bandi di gara nel periodo considerato è sostanzialmente costante, anche se con dei lievi rallentamenti nel 2006, 2011, 2012, 2016 e 2018.
8. Osservatorio Regionale Veneto del PPP (2020), *Il mercato del partenariato pubblico privato nel Veneto – rapporto 2020*, Università Iuav di Venezia e CRE-SME Europa Servizi (*draft*).
9. In Provincia di Vicenza, inoltre, 2,2 miliardi di euro sono relativi alla costruzione della Superstrada Pedemontana Veneta.
10. Tale incidenza è del 93,4% in Toscana, del 92,6% in Puglia, dell'84,8% in Emilia-Romagna e dell'83,7% in Umbria.
11. In questa mappatura, così come nelle successive, sono considerati tutti i bandi di gara indipendentemente dalla stazione appaltante. In altre parole, il committente di tali bandi può essere riferito sia al Comune, sia ad altri enti locali e sovra-locali. Sono altresì selezionati solo i bandi aggiudicati o attualmente in corso.
12. Per 60 Comuni, come si può notare dalla mappa, i bandi ricadenti nel proprio territorio hanno un valore economico non individuabile sulla base della documentazione pubblica disponibile.