

# PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO



La visione strategica dell'Associazione Velletri2030, come già descritta nella nostra prima pubblicazione "Un'idea di futuro sostenibile" si basa su tre pilastri: una crescita intelligente, ovvero basare lo sviluppo economico sulla conoscenza e sull'innovazione, una crescita sostenibile, ovvero promuovere un'economia più efficiente, più competitiva e più verde e rispettosa del territorio, e una crescita inclusiva, ovvero promuovere un'economia che consenta un alto tasso di occupazione e favorisca la coesione sia tra le persone sia tra i territori. Come Associazione Velletri2030 il nostro impegno è quello di continuare con iniziative mirate a sostenere tutte le realtà imprenditoriali e le Amministrazioni cittadine nell'elaborazione di un "Progetto Città" per portare in evidenza e connettere le tante esperienze di valore che si stanno realizzando sul territorio, in un'ottica di partecipazione globale di tutti i portatori di interesse (politica, amministrazioni, imprese, scuola, associazioni, privati cittadini), finalizzato alla costruzione di una prospettiva di sviluppo condiviso per la città di Velletri. Il nostro concetto guida è che in democrazia la sovranità spetta al popolo votante, non al popolo votato. L'obiettivo di questa nostra quarta pubblicazione, denominata PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO è quello di sviluppare e aiutare a comprendere uno degli strumenti oggi riconosciuti come essenziali per lo sviluppo di un "Progetto Città" da parte delle Amministrazioni cittadine, che dovranno passare da una visione di "buoni amministratori attenti alla redistribuzione delle risorse" a quella di "buoni amministratori capaci di attrarre risorse per raggiungere l'obiettivo di un Progetto Città".



Velletri 07.01.2014

## **La visione strategica di Velletri2030**

La visione strategica dell'Associazione Velletri2030, come già descritta nella nostra prima pubblicazione "Un'idea di futuro sostenibile" si basa su tre pilastri: una crescita intelligente, ovvero basare lo sviluppo economico sulla conoscenza e sull'innovazione, una crescita sostenibile, ovvero promuovere un'economia più efficiente, più competitiva e più verde e rispettosa del territorio, e una crescita inclusiva, ovvero promuovere un'economia che consenta un alto tasso di occupazione e favorisca la coesione sia tra le persone sia tra i territori. Come Associazione Velletri2030 il nostro impegno è quello di continuare con iniziative mirate a sostenere tutte le realtà imprenditoriali e le Amministrazioni cittadine nell'elaborazione di un "Progetto Città" per portare in evidenza e connettere le tante esperienze di valore che si stanno realizzando sul territorio, in un'ottica di partecipazione globale di tutti i portatori di interesse (politica, amministrazioni, imprese, scuola, associazioni, privati cittadini), finalizzato alla costruzione di una prospettiva di sviluppo condiviso per la città di Velletri. Il nostro concetto guida è che in democrazia la sovranità spetta al popolo votante, non al popolo votato. L'obiettivo di questa nostra quarta pubblicazione, denominata PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO è quello di sviluppare e aiutare a comprendere uno degli strumenti oggi riconosciuti come essenziali per lo sviluppo di un "Progetto Città" da parte delle Amministrazioni cittadine, che dovranno passare da una visione di "buoni amministratori attenti alla redistribuzione delle risorse" a quella di "buoni amministratori capaci di attrarre risorse per raggiungere l'obiettivo di un Progetto Città".

## **PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO**

### **Il capitale privato come risorsa per la collettività – un nuovo approccio culturale e non solo**

*“La recente crisi economica e finanziaria ha determinato un deterioramento molto rilevante delle posizioni di bilancio dei paesi dell'area dell'euro in termini sia di disavanzi di bilancio elevati sia di aumento del debito pubblico. Le passività fuori bilancio delle amministrazioni pubbliche connesse al sostegno del settore finanziario e le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione comportano ulteriori rischi significativi. Pertanto, la salvaguardia della sostenibilità delle finanze pubbliche è diventata una delle principali sfide dinanzi ai responsabili delle politiche che intendono consolidare il ritorno alla stabilità economica e finanziaria e assicurare un contesto favorevole alla crescita del prodotto e alla stabilità dei prezzi”.* (BCE Bollettino mensile Aprile 2011 [http://www.bancaditalia.it/eurosistema/comest/pubBCE/mb/2011/aprile/mb201104/articoli\\_04\\_11.pdf](http://www.bancaditalia.it/eurosistema/comest/pubBCE/mb/2011/aprile/mb201104/articoli_04_11.pdf)) Le manovre anticicliche e le politiche di bilancio di tipo espansivo erano state ritenute,



all'inizio della crisi finanziaria, uno strumento efficace da attuarsi attraverso l'incremento della spesa pubblica ed, in particolare, attraverso investimenti infrastrutturali (con la conseguente revisione dei criteri del Patto di Stabilità). La crisi greca ha ridimensionato tali teorie ed ha fatto emergere la necessità di un maggior rigore dei conti pubblici: in particolare, ha determinato un inasprimento delle regole del Patto di Stabilità a livello nazionale ed internazionale ed un maggior controllo da parte degli organi istituzionali (EUROSTAT). Tale maggior rigore ha ridotto la possibilità di indebitamento per le amministrazioni pubbliche, con conseguente impatto negativo sulla spesa per gli investimenti.

La crisi economica e la crescente concorrenza che ne deriva per le aziende sia pubbliche che private, la cui maggiore competitività è uno degli obiettivi della strategia di Lisbona, sta imponendo, quindi, la necessità di una stretta cooperazione fra il settore pubblico e quello privato a vantaggio di entrambe le parti e soprattutto dei cittadini, che sono i destinatari finali dei servizi da erogare. *“Le nuove tendenze della governance a livello internazionale vanno nel senso della sussidiarietà orizzontale e del partenariato sociale, ovvero dei rapporti di cooperazione per la produzione sia di beni sia di servizi tra amministrazione pubblica, imprese e settore non profit, dando luogo a numerose ed interessanti esperienze nei paesi della UE”* (Maite Barea e Giancarlo Cesana, “Il Welfare in Europa”, Società Editrice Fiorentina, Firenze, 2003).

*“La ratio dell'istituto va rinvenuta nella difficoltà dell'amministrazione di reperire risorse necessarie ad assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività. In un quadro di questo tipo, il ricorso a capitali ed energie private diventa momento quasi ineludibile nel difficile compito di garantire un'azione amministrativa efficiente ed efficace, fortemente improntata a criteri di economicità. L'acquisizione del patrimonio cognitivo, composto di conoscenze tecniche e scientifiche, maturato dal privato nelle singole aree strategiche di affari, costituisce un arricchimento del know-how pubblico, oltre che un possibile alleggerimento degli oneri economico-finanziari che le pubbliche amministrazioni devono sopportare in sede di erogazione di servizi o di realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità* (Gianrocco Catalano, *“Le società miste di sperimentazione gestionale alla luce della sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen., 03/03/2008 n. 1”*, Amministrazione In Cammino, 2008 ).

La Pubblica Amministrazione è chiamata, quindi, ad intraprendere dei percorsi realmente innovativi. Sia la Commissione che il Parlamento Europeo hanno concordato nel ritenere che le forme di Partenariato Pubblico Privato (PPP) non costituiscono “l'anticamera” di un processo di privatizzazione delle funzioni pubbliche, dal momento che le sinergie tra pubblica amministrazione



e soggetti privati possono generare effetti positivi per la collettività, atteggiandosi a strumento alternativo alla stessa privatizzazione. *“Per questo motivo l’assemblea di Strasburgo ha qualificato, senza mezzi termini, il PPP, in tutte le sue manifestazioni, come un possibile strumento di organizzazione e gestione delle funzioni pubbliche, riconoscendo alle amministrazioni la più ampia facoltà di stabilire se avvalersi o meno di soggetti privati terzi, oppure di imprese interamente controllate oppure, in ultimo, di esercitare direttamente i propri compiti istituzionali”* (Carminé Volpe, *“In house providing, Corte di Giustizia, Consiglio di Stato e Legislatore nazionale. Un caso di convergenze parallele”*, Giustizia-amministrativa.it, 2008).

In generale le motivazioni che possono indurre la P.A. a ricorrere al PPP per la realizzazione di opere pubbliche e la gestione di servizi si possono ricondurre alle seguenti: i) possibilità di rispettare i vincoli di bilancio imposti da Maastricht; ii) possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese grazie all’apporto di risorse private aggiuntive; iii) coinvolgimento di risorse e competenze private in tutte le fasi di gestione dell’opera e di erogazione dei servizi; iv) ottimizzazione dell’uso di risorse pubbliche, con possibilità di ottenere servizi migliori a parità di spesa.

Il primo documento fondamentale che ha codificato tali nuovi strumenti di finanziamento della P.A. è Libro Verde del 30 aprile 2004 della Commissione europea (COM(2004)327) ( [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004\\_0327it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0327it01.pdf) ), che ha, in primo luogo, definito il termine PPP facendo riferimento a *“forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un’infrastruttura o la fornitura di un servizio”*, e ne ha, poi, enucleato gli elementi essenziali:

- a) *«la durata relativamente lunga della collaborazione, che implica una cooperazione tra il partner pubblico ed il partner privato in relazione a vari aspetti di un progetto da realizzare»;*
- b) *«la modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte del settore privato, talvolta tramite relazioni complesse tra diversi soggetti»;*
- c) *«il ruolo importante dell’operatore economico, che partecipa a varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento)», mentre «il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi»;*



d) «la ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato, nel quale sono trasferiti rischi di solito a carico del settore pubblico (secondo i parametri della DECISIONE EUROSTAT del 11.02.2004).

Il Libro Verde ha enucleato anche la distinzione tra il modello di PPP di tipo puramente contrattuale (fondato cioè esclusivamente su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti) e quello di PPP di tipo istituzionalizzato, *implicante* «una cooperazione tra il settore pubblico ed il settore privato in seno ad un'entità distinta» e che comporta, quindi, la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, la quale ha la “missione” di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico.

La decisione di Eurostat “*Treatment of public private partnerships*” dell'11 febbraio 2004 ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML)) ha, poi, analizzato il trattamento contabile nei conti nazionali dei contratti firmati da Enti pubblici nel quadro delle operazioni in PPP ed ha classificato le operazioni di PPP *on/off - balance* sulla base dell'allocazione dei rischi. Il campo di applicabilità è quello delle così dette “opere fredde”, ovvero di quelle opere in cui il flusso di ricavi prevalente, in fase di gestione, è assicurato dallo Stato (es. servizi pubblici quali la sanità, l'istruzione, edifici pubblici, ecc.). Ai sensi della decisione Eurostat è possibile considerare fuori dal bilancio pubblico (*off-balance*) il costo di realizzazione dell'infrastruttura qualora vengano trasferiti al privato una parte consistente dei rischi di progetto e, in particolare, il rischio di costruzione e almeno uno dei seguenti due rischi: il rischio disponibilità ed il rischio domanda.

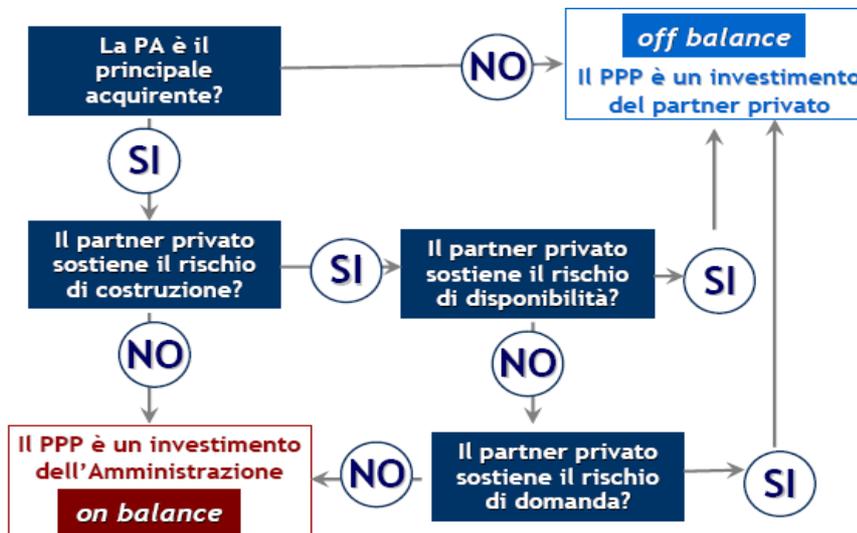
**Il rischio di costruzione (*construction risk*)** copre notoriamente eventi quali: ritardo nei tempi di consegna, non rispetto degli standard di progetto, aumento di costi in corso d'opera, inconvenienti di tipo tecnico nell'opera, mancato completamento dell'opera, ecc.

**Il rischio di disponibilità (*availability risk*)** è legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità. Affinché il rischio sia effettivamente trasferito è necessario che i pagamenti pubblici siano correlati all'effettivo grado di disponibilità fornito dal privato, al loro volume e secondo la qualità predeterminata, in applicazione del principio del *take-and- pay*.

**Il rischio di domanda (*risk on demand*)** si origina dalla variabilità della domanda e non è dipendente dalla qualità del servizio prestato dal concessionario dell'infrastruttura. Tale variabilità risulta, invece, dipendente da altri fattori, quali, per esempio, la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di business, nuove tendenze del mercato, ecc.



In maniera più esplicativa il percorso logico raccomandato dalla decisione Eurostat è rappresentato nel flow-chart di seguito riportato.



Secondo il “*Copenhagen Centre for Prospective Population Studies*” vi sono sei principi essenziali per la riuscita di una buona partnership pubblico-privato:

- partner convergono per raggiungere benefici sociali attraverso l’azione congiunta;
- la ricerca di nuovi approcci e soluzioni innovative ai problemi;
- l’approccio multisettoriale, che implica la partecipazione di almeno due attori provenienti da ambiti settoriali differenti;
- la partecipazione volontaria dei membri;
- la condivisione dei costi e dei benefici dell’azione;
- la ricerca di una soluzione sinergica, in cui il risultato finale sia superiore alla somma dei differenti apporti di ciascuno.

I principali passi operativi per il PPP sono:

- definizione degli obiettivi comuni;
- elaborazione dell’accordo;
- condivisione dei KPI (Key Performance Indicator);
- realizzazione delle attività e del coinvolgimento del gruppo dirigente;
- assegnazione delle responsabilità al management pubblico e privato;
- verifica e monitoraggio;
- open data e trasparenza;
- ridefinizione obiettivi a medio termine.



In Italia i contratti di Partenariato Pubblico Privato sono regolati da norme di diritto nazionale e di diritto comunitario e, nell'ambito di queste norme, la Pubblica Amministrazione è chiamata a scegliere ed applicare, per la realizzazione di nuovi interventi ed infrastrutture pubblici e/o di pubblica utilità, la scelta del contratto più idoneo per il corretto "montaggio" di un processo di PPP, che sia adeguato e virtuoso rispetto alle finalità da raggiungere.

In ambito nazionale, il PPP è disciplinato dal Codice dei Contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163) e dal Testo Unico degli Enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267). Ai sensi dell'art. 3, comma 15 ter, del codice dei contratti pubblici, nel testo novellato con il d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, *«i contratti di partenariato pubblico privato sono 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, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi»*.

E' importante sottolineare che l'ultimo periodo del comma 15 ter, dell'art. 3 succitato, prevede che *“ fatti salvi gli obblighi di comunicazione normativamente previsti, «alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat»*; in sintesi, la norma ha l'effetto pratico di richiamare la decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 in precedenza analizzata.

Le modifiche normative degli ultimi anni hanno ampliato la gamma dei contratti di PPP ed hanno introdotto una serie di istituti volti ad agevolare il finanziamento delle opere da realizzare; altre disposizioni, inoltre, hanno semplificato alcuni percorsi procedurali. Tuttavia, a fronte delle numerose possibilità a disposizione, è divenuto sempre più complesso, oltre che fondamentale, scegliere lo strumento di partenariato più idoneo alle specifiche esigenze.

Le principali forme di partenariato contrattuale previste nel nostro ordinamento sono :

**- Concessione di lavori pubblici :**

*È definita dal Codice come un contratto avente ad oggetto la progettazione e/o l'esecuzione di*



*lavori pubblici e la loro gestione funzionale ed economica nell'ambito del quale il corrispettivo è costituito dal diritto di gestione dell'opera ovvero da tale diritto accompagnato da un prezzo - artt. 3, comma 11 e 143 del Codice.*

**- Concessione di servizi:**

*È un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura dei servizi consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e sfruttare economicamente il servizio;*

**- Locazione finanziaria di opere pubbliche o leasing in costruendo:**

L'art. 160 bis, introdotto dal D.lgs n. 152/2008, ad integrazione e modifica del D.lgs 163/2006 recita: *"Per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità i committenti tenuti all'applicazione del presente codice possono avvalersi anche del contratto di locazione finanziaria che costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo"*. Attraverso di esso, l'amministrazione aggiudicatrice acquista la disponibilità dell'opera messa a disposizione dal privato finanziatore, a fronte della pagamento di un canone periodico, con la possibilità di esercitare, al termine del contratto, un'opzione di riscatto del bene stesso. La sua caratteristica peculiare risiede nella circostanza che il bene rimane di proprietà del privato soggetto finanziatore fino al momento del suo riscatto da parte della Pubblica Amministrazione stessa, a conclusione del pagamento dei canoni periodici convenuti.

**- Contratto di sponsorizzazione:**

È il contratto in cui l'amministrazione (*sponsee*) offre ad un terzo (*sponsor*) la possibilità di pubblicizzare nome, logo, marchio o prodotti in appositi spazi, dietro un corrispettivo consistente in beni, servizi, o altre utilità; nella fattispecie disciplinata dall'art. 26 del Codice dei Contratti tale contratto ha per oggetto l'esecuzione di lavori, servizi e forniture pubblici.

**- Contratto di disponibilità:**

L'articolo 44 del c.d. decreto legge Cresci Italia (D.L. n. 1/2012) ha inserito nel Codice dei contratti pubblici il nuovo articolo 160-ter, relativo a tale contratto. Esso è definito come il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione, a favore dell'amministrazione aggiudicatrice, di un'opera di proprietà privata, destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Per messa a disposizione si intende l'onere, assunto a proprio rischio dall'affidatario, di assicurare all'amministrazione la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo



scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti; i corrispettivi previsti a carico dell'amministrazione sono: il canone di disponibilità (commisurato alla prestazione), l'eventuale contributo in corso d'opera (non superiore al 50 per cento del costo di costruzione dell'opera), l'eventuale prezzo di trasferimento della proprietà al termine del contratto (parametrato al valore di mercato residuo dell'opera);

- **Affidamento a contraente generale** (*nella misura in cui il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto od in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi*): l'art. 176 lo definisce come il contratto mediante il quale " il soggetto aggiudicatore, in deroga all'articolo 53, affida ad un soggetto dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione di opere nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria la realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara, contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori."

- **Contratto di Global service :**

La norma UNI 10685/1998 lo definisce quel "contratto basato sui risultati, che comprende una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione, con piena responsabilità dei risultati da parte dell'Assuntore"; tramite tale modello contrattuale, quindi, la pubblica amministrazione esternalizza alcuni propri compiti istituzionali, demandandone lo svolgimento ad un unico soggetto terzo.

- **Project Financing :**

Si intende "il finanziamento di una specifica unità economica mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale.

Tra le forme di partenariato istituzionalizzato previste nell'ordinamento giuridico italiano ci sono:

- Società per azioni miste pubblico-privato;
- S.T.U. (Società di Trasformazione Urbana) .

In tale fattispecie l'amministrazione sceglie, attraverso una procedura ad evidenza pubblica, il privato per la costituzione della società di scopo che progetta, realizza e gestisce il lavoro o servizio.

Il **Decreto Sviluppo 2012** ([Decreto Legge 22.06.2012 n° 83](#) , G.U. 26.06.2012, convertito con modificazioni, nella [L. 7 agosto 2012, n. 134](#)) ha, inoltre, ulteriormente rafforzato tali forme di



collaborazione prevedendo anche la possibilità all'interno dell'attuazione dell'Agenda digitale di stipulare partenariati pubblico privato di tipo pre-commerciale, con la finalità di individuare idee innovative per lo sviluppo anche locale.

Al fine di individuare la procedura di affidamento più adatta alle proprie esigenze, l'amministrazione interessata deve in primo luogo valutare le principali caratteristiche dell'operazione di PPP che intende realizzare, tra cui:

- la tipologia, la complessità e la dimensione dell'opera;
- l'interesse del mercato per l'operazione, anche in relazione agli aspetti di innovazione;
- la disponibilità e capienza del budget;
- la rilevanza dei tempi di affidamento del contratto.

Nell'ambito dello studio di fattibilità dovrà, poi, procedere alla verifica (così detto PPP *test*) della convenienza di realizzare opere infrastrutturali con le procedure di PPP, ai fini dell'inserimento dei singoli interventi nella programmazione dei lavori pubblici. Il PPP *test* dovrà:

- confrontare la modalità scelta di PPP con le forme tradizionali di appalto pubblico, avvalendosi della metodologia del *Public Sector Comparator*, utile per la determinazione del *Value for Money* per l'amministrazione: un progetto di PPP assicura il *value for money* se garantisce alla collettività un beneficio netto positivo maggiore di quello ottenibile mediante forme di affidamento alternative;
- evidenziare il grado di appetibilità per il mercato della realizzazione e gestione di un'infrastruttura impiegando l'Analisi di Fattibilità Finanziaria: per sostenibilità finanziaria (*affordability*) di un progetto si intende la capacità – da parte degli utenti dei relativi servizi o dell'Amministrazione che ha ritenuto necessario realizzare l'investimento – di pagarne la costruzione, la gestione e la manutenzione;
- indicare il contributo pubblico eventualmente necessario, tenuto conto del ritorno economico garantito dal progetto (Determinazione AVCP n.1/2009:

<http://www.autoritalavoripubblici.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=3665>). Soltanto una rigorosa e obiettiva valutazione di tali indicatori consentirà alla Pubblica Amministrazione l'adozione di uno strumento finanziario economicamente efficiente e collettivamente utile, cioè consentirà una scelta efficace in termini di azione amministrati.

Negli schemi di PPP ciascun rischio, infatti, deve essere allocato alla parte del contratto che meglio è in grado di sostenerlo, vale a dire al partner che meglio può individuare, controllare e minimizzare il costo associato al rischio. Il partner privato, in genere, è in grado di gestire e



mitigare meglio del partner pubblico molti dei rischi tipici di una operazione di PPP (ad esempio, rispetto dei costi e dei tempi di costruzione). Gli schemi di PPP sono, tuttavia, più complessi degli appalti pubblici tradizionali. Richiedono una preparazione e una pianificazione dettagliata dei progetti e una gestione adeguata della fase di gara per incentivare la concorrenza tra gli offerenti. Necessitano, inoltre, di un'attenta preparazione del contratto di PPP per definire i livelli di servizio, allocare i rischi e trovare un equilibrio accettabile tra i rischi e i rendimenti commerciali ( a tal proposito è consultabile la Guida ai PPP - "A Guide to Guidance, Sourcebook for PPPs"- redatta dall'*European PPP Expertise Centre* ("EPEC") <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-it.pdf> ). La fase della definizione dei livelli di servizio diviene ancor più fondamentale, ai fini dell'individuazione della *best practice*, nell'ipotesi in cui l'operazione di PPP comporti anche la gestione e/o organizzazione di servizi pubblici essenziali. In tal ipotesi, infatti, il settore pubblico ed, in particolar modo, gli amministratori responsabili della programmazione, devono essere capaci di definire le esigenze di servizio in termini di output, che possono essere inseriti nel contratto di PPP a garanzia di un'erogazione efficace e verificabile dei servizi nel lungo periodo.

Proprio l'enucleazione della nozione di PPP e delle sue principali caratteristiche dimostra come il partenariato non costituisca soltanto un istituto giuridico, quanto, piuttosto, una "nozione descrittiva", idonea ad includere modelli di relazioni stabili tra soggetti pubblici e privati, in funzione del perseguimento di obiettivi sostanzialmente coincidenti, in un'ottica che privilegia il principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica e l'efficienza dell'azione amministrativa. Il partenariato descrive, dunque, un modello di organizzazione ed, al contempo, di azione amministrativa: un nuovo sistema di *governance* nell'amministrazione pubblica, capace di coniugare gli strumenti d'imperio con quelli tipici del consenso.

Le partnership pubblico privato sono, quindi, sistemi che hanno la capacità di rafforzare la fiducia tra i diversi attori perché si basano sulla collaborazione, sulla costruzione di una comune metrica e di un comune obiettivo da raggiungere. Infatti, tali sistemi fanno leva sulla capacità della pubblica amministrazione locale di collaborare con le imprese per la promozione della competitività del territorio, del benessere locale e degli abitanti. Si tratta di modelli dove, di fatto, imprese e amministratori definiscono obiettivi comuni, a livello valoriale, politico e tecnico e li attuano, verificando gli effetti della loro realizzazione.

Sono strumenti, dunque, che nascono come sistemi normativi, ma sono efficaci solo se supportati da strumenti aggreganti digitali (sia per la partecipazione che per la trasparenza) e da adeguati sistemi



di gestione e di *accountability* (per assicurare le modalità tecniche di realizzazione e rendicontare gli esiti).

Il PPP rappresenta sicuramente per il governo locale un modo alternativo di perseguire obiettivi di crescita, nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile e delle regole del Patto di Stabilità. La finalità che si persegue con tale documento, e, più in generale, con le proposte formulate dall'Associazione Velletri2030, è proprio quello di individuare una pleora di strumenti e soluzioni possibili, da mettere a disposizione degli amministratori locali, responsabili delle scelte di investimento e di finanziamento, guidandoli nella individuazione dei parametri obiettivi da utilizzare nella formulazione delle soluzioni più adeguata alle esigenze della collettività. Solo una maggiore consapevolezza dei *decision makers* in merito agli strumenti più efficienti ed efficaci, messi a disposizione dall'ordinamento, renderà il territorio maggiormente attrattivo per i capitali privati. Infatti, l'attuale crisi economica e la conseguente riduzione delle spese per gli investimenti rendono necessario, non solo, una ottimizzazione delle risorse e dei bilanci degli enti locali, ma ne richiedono anche una gestione virtuosa in termini di valorizzazione del territorio, attraverso la realizzazione di opere ed infrastrutture così dette "attrattive". Cioè, opere che facilitano l'accessibilità e la fruibilità per le imprese private non solo del territorio ( per esempio attraverso la nuove infrastrutture viarie) ma principalmente dei servizi e delle informazioni digitali utili al mercato ( per esempio attraverso la realizzazione di un distretto digitale). Tale capacità è, oggi, presupposto indispensabile per la crescita del territorio di Velletri. A tale fine l'impiego di capitale privato per la realizzazione di opere di interesse collettivo diviene una occasione straordinaria di progresso economico e culturale. Infatti, laddove gli amministratori abbiano la competenza per compiere le scelte necessarie, gli strumenti di PPP diventano espressione di una sinergia tra lo Stato ed i cittadini che li rendono fattore di coesione, oltre che di crescita. Il cittadino diviene partecipe e responsabile delle scelte della propria comunità e, conseguentemente, ne diviene il principale volano.

A tal proposito, si fa presente che il ricorso al PPP sta consentendo a molti comuni virtuosi una gestione efficiente degli impianti di illuminazione pubblica, l'utilizzo di nuove tecnologie per il risparmio energetico e l'automazione dei sistemi, riducendo in maniera consistente il consumo di energia e la spesa complessiva. I dati messi a disposizione dagli Osservatori per il Partenariato Pubblico Privato Nazionale ([www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it)) e regionale del Lazio ([www.siop-lazio.it](http://www.siop-lazio.it)) mostrano una crescita della domanda e dell'interesse dei comuni e degli enti locali per l'efficienza energetica e il risparmio nel settore dell'illuminazione pubblica. Risparmio che, in tempi di



recessione economica, costituisce sicuramente il principale fattore di competitività-attrattività di un territorio per i diversi operatori di mercato.

## **Idee “concrete “ per Velletri**

Il Partenariato Pubblico Privato è uno strumento flessibile, che può essere utilizzato per diverse tipologie di opere. Per giungere, tuttavia, agli auspicati effetti benefici, in termini di domanda, occorre rafforzare ulteriormente il livello di conoscenza tecnica del modello operativo, in modo da innalzare la qualità complessiva degli interventi. Tali interventi, inoltre, devono essere calibrati sulla base delle caratteristiche specifiche del territorio di riferimento e sull'analisi costi/benefici, tenendo ben presente le esigenze della comunità. Con riferimento al nostro territorio, anche sulla base delle esperienze maturate in alcuni comuni virtuosi, potrebbero, tramite il PPP, realizzarsi obiettivi concreti. Ad esempio, in tema di gestione e riqualificazione degli impianti pubblici di illuminazione, sono stati attuati diversi progetti di PPP, utilizzando i molteplici strumenti giuridici previsti dall'ordinamento e modulandoli in base alle esigenze locali. In particolare, gli enti territoriali coinvolti hanno utilizzato sia lo schema della concessione di servizi per la riqualificazione e la gestione integrata degli impianti sia dell'appalto di servizi con finanziamento tramite terzi per la riqualificazione e la gestione integrata, nonché lo schema della concessione di lavori pubblici per il completamento, riqualificazione e gestione integrata. Tali strumenti potrebbero essere estremamente utili e convenienti per la realizzazione e gestione di impianti di illuminazione pubblica in un territorio esteso ed ampiamente abitato quale quello del comune di Velletri, dal momento che consentirebbero, non solo, una riqualificazione delle aree più isolate, anche in termini di sicurezza, ed una loro naturale valorizzazione, ma anche un notevole risparmio per le casse del comune, con l'ulteriore volano del possibile coinvolgimento di imprese locali nella realizzazione dei lavori e dei servizi. Il Comune di Bologna ha, inoltre, iniziato a collaborare con il privato nel settore dei servizi per l'infanzia. Nelle diverse esperienze affrontate, il privato ha provveduto alla realizzazione dei servizi per l'infanzia pagandone l'intero importo ed ha ottenuto, in fase di gestione, oltre il pagamento delle tariffe dovute agli utenti, un corrispettivo annuale versato dal comune per ogni posto convenzionato; tale corrispettivo comprende la quota che compensa l'erogazione del servizio e la quota di ammortamento del capitale investito. Due sono gli strumenti giuridici che il comune di Velletri potrebbe utilizzare per la realizzazione delle infrastrutture necessaria all'espletamento di tali servizi. Un primo strumento è quello del *project financing*, dove il progetto preliminare e la bozza di convenzione vengono predisposti dal soggetto privato, ovvero dal raggruppamento di imprese, che ha presentato una proposta ritenuta di pubblico interesse



rispondendo all'avviso indicativo pubblicato dall'Amministrazione, in seguito all'inserimento dell'opera nella programmazione triennale. Invece, nel secondo caso, in base al procedimento di affidamento della concessione ad iniziativa pubblica, è l'Amministrazione a definire il progetto e a stabilire le caratteristiche dell'opera da realizzare con i relativi costi, sui quali costruire le posizioni di equilibrio del piano di investimento. Tali strumenti potrebbero essere utilizzati non solo per risolvere il problema dell'insufficienza degli Istituti di Infanzia (e/o per la riqualificazione energetica e l'adeguamento funzionale degli edifici scolastici esistenti) che colpisce il nostro territorio, ma anche per la realizzazione di un efficiente Distretto Sanitario che difficilmente potrà essere finanziato con capitale interamente pubblico. Progetto che potrebbe riscuotere a maggior ragione l'interesse degli operatori economici, visto il naturale rapporto di corrispettività che caratterizza l'erogazione del servizio all'utenza. A tal proposito, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP) così si esprime: *” Secondo i più recenti studi della dottrina economica, concepire l'ospedale come una struttura in grado di generare nel tempo flussi di ricavo può consentire l'applicazione delle tecniche di finanza di progetto anche in un settore a forte valenza sociale (seguendo l'esempio proveniente dalla Gran Bretagna, dove le applicazioni della finanza di progetto alle “public private partnerships” in campo sanitario sono maggiormente consolidate). Il progetto deve consentire al concessionario di ripagare i costi di costruzione ed avviamento dell'impianto, attraverso il flusso dei ricavi provenienti dalla successiva gestione. Le ipotesi applicative più ricorrenti, nel settore sanitario, sono tutte riconducibili agli schemi “build, operate and transfer” di costruzione, gestione e successivo trasferimento dell'infrastruttura all'ente pubblico concedente al termine della concessione. In tale schema, il soggetto privato assume la gestione dei servizi alberghieri e di quelli ospedalieri non medicali, della manutenzione ordinaria e straordinaria dell'edificio, della pulizia, del servizio di mensa ed eventualmente anche della manutenzione delle attrezzature specialistiche di reparto. Ai servizi elencati viene solitamente affiancata, secondo volumi e modalità differenti nei singoli casi, anche la gestione di spazi commerciali ricavabili nella struttura ed i servizi accessori riferibili indirettamente al funzionamento della struttura, come la gestione dei parcheggi esterni, degli spazi pubblicitari e delle aree dedicate alla convegnistica”* (Parere n. 2 del 06/02/2013 - [www.autoritalavoripubblici.it](http://www.autoritalavoripubblici.it)). Tuttavia, affinché il territorio eserciti la necessaria *vis attractiva* dei capitali privati richiesti, è necessario che l'amministrazione comunale non solo sia efficiente e competente, ma soprattutto che renda il territorio estremamente fruibile per cittadini e per gli abitanti delle zone limitrofe (accessibilità sia infrastrutturale che telematica). La prospettiva, infatti,



di un bacino di utenza allargato, diversificato ed eterogeneo è condizione indispensabile per attirare i capitali privati, poiché una maggiore accessibilità del territorio garantisce maggiori indici di remuneratività degli investimenti.

A tal riguardo, va considerato che la disponibilità di reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga costituisce uno strumento fondamentale di sviluppo a disposizione dei territori e dei sistemi economici locali, per le ricadute positive in termini di crescita economica, di aumento della competitività delle imprese, di sviluppo di nuovi posti di lavoro e di miglioramento della qualità della vita. L'importanza strategica della banda larga discende dalla capacità di accelerare il contributo delle tecnologie ICT alla crescita e all'innovazione in tutti i comparti economici, nonché alla coesione sociale e territoriale. Gli investimenti sulla banda larga, quindi, hanno un impatto diretto sullo sviluppo economico e sociale e assumono una valenza strategica, a maggior ragione nell'attuale fase economica recessiva. Con riferimento precipuo allo sviluppo delle reti di nuova generazione, tenendo presente anche le politiche della Commissione Europea nel campo delle comunicazioni delineate nell'*Agenda Digitale Europea*, il Ministero dello Sviluppo Economico, a dicembre 2011, ha avviato una consultazione pubblica relativa al Progetto Strategico Agenda Digitale Italiana (<http://www.sviluppoeconomico.gov.it>), indirizzata agli *stakeholders* della banda larga, istituzionali e privati. Da tale documento è emerso che i principali committenti di infrastrutture per le telecomunicazioni sono le amministrazioni territoriali (Comuni, Regioni, Province, Aziende speciali e altri enti, consorzi e imprese a carattere locale). In tale ottica di sviluppo, dunque, l'amministrazione comunale potrebbe prevedere un bando che combini due distinti rapporti contrattuali: un contratto di appalto per la realizzazione della rete infrastrutturale con un contratto di concessione di servizi per la gestione, la manutenzione e l'ampliamento dell'infrastruttura realizzata; ovvero potrebbe ricorrere alla concessione di lavori pubblici: uno ad iniziativa privata, l'altro ad iniziativa pubblica. L'amministrazione potrebbe, altresì, utilizzare il contratto di sponsorizzazione per la realizzazione di reti wireless a banda larga e la gestione dei servizi telematici e di connettività; ovvero costituire una società mista a tal fine. Investire nel cablaggio in fibra ottica di nuove aree territoriali rappresenta lo strumento tecnologico più efficace per rilanciare le piccole e medie imprese sul piano dell'innovazione e della competitività, tenendo conto dell'esigenza di rispettare i requisiti di sostenibilità. Ciò precisato, occorre mettere in evidenza che non è possibile individuare un modello standard o più idoneo rispetto ad altri di PPP, poiché la scelta dipende dall'analisi di diverse variabili (localizzazione geografica, costi di realizzazione, numeri utenti, tariffe, redditività, ecc.) nonché da scelte di tipo strategico differenti a



seconda della localizzazione geografica degli interventi. Le decisioni inerenti la scelta tra i diversi modelli contrattuali restano una imprescindibile decisione di ordine strategico nel caso si decida di utilizzare strumenti di PPP. Premesso che la fase della programmazione è determinante per una corretta impostazione di un investimento pubblico, in cui lo scopo dell'Amministrazione è di allocare le risorse nel migliore dei modi, il ricorso al PPP deve essere necessariamente una scelta consapevole, da effettuarsi sulla base dell'ottimizzazione di costi per l'Amministrazione e della convenienza economica per il settore privato. Ma per fare tutto questo serve un **Progetto Città** capace di attrarre risorse private.