

Il PPP e la dimensione territoriale

Bologna 24 febbraio 2014

*Caterina Brancaleoni
Nucleo di valutazione e verifica
degli investimenti pubblici
Regione Emilia-Romagna*

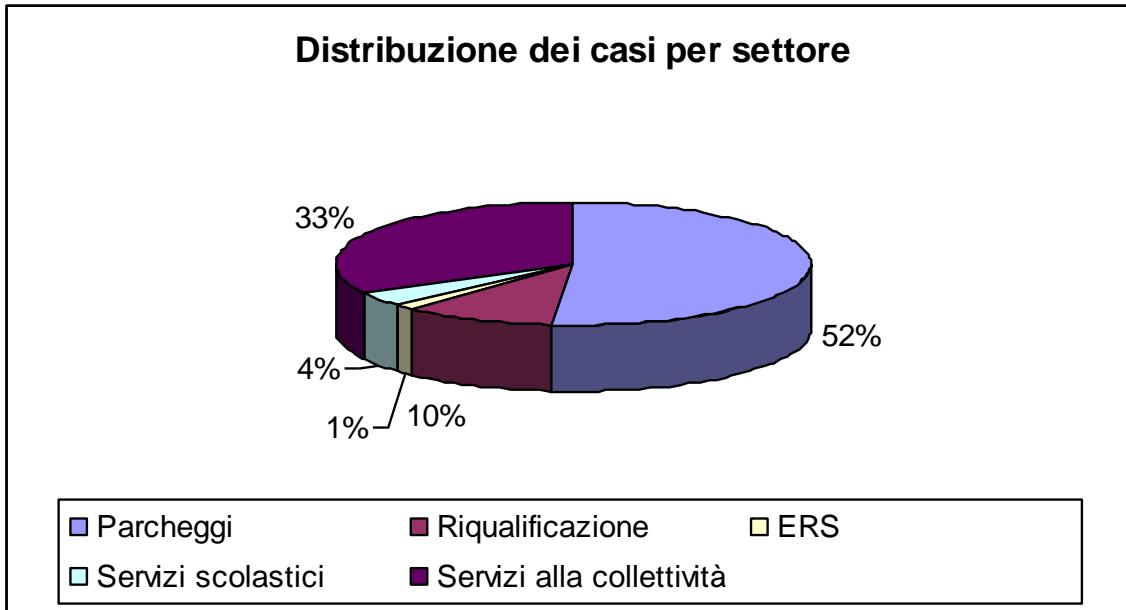
I casi attraverso i numeri

I 16 casi hanno avuto un volume di investimenti complessivo di oltre 200 milioni di euro.

I settori sono:

- Mobilità/ parcheggi (per il 50% degli investimenti – BO, MO, PC, Riccione)
- servizi alla collettività (per il 33% degli investimenti, tra cui il centro civico polifunzionale di Piacenza, l'ospedale di Modena, la casa di riposo di Forlì, uffici pubblici a Cervia, cimitero a Cesena ecc..)
- riqualificazione urbana e ERS (per il 10% degli investimenti, tra cui ex caserma Cantore Piacenza, Mercato coperto RE, riqualificazione lungomare Riccione, recupero ex pattinodromo a Riccione,)
- servizi scolastici per circa il 4% degli investimenti (polo scolastico di Ozzano (BO), centro pasti a Cento (FE))
- edilizia residenziale sociale per circa il 3% degli investimenti (alloggi a Fabbrico (RE) e Lugo (RA))

I casi attraverso i numeri



I casi attraverso i numeri

La tempistica per la gara

la durata media della procedura di gara è stata di poco più di due anni

La tempistica per la realizzazione dei lavori

la media dei casi è di poco oltre i due anni e mezzo, con i picchi più alti per le opere più complesse (come ad esempio l'ospedale di Modena)

Mediamente, la concessione o il contratto hanno una durata trentennale.

I casi attraverso i numeri

Nell'insieme i risultati diretti sono stati:

Riqualificazione di oltre 250.000 metri quadrati di spazi in disuso o in abbandono (ad esempio la ex caserma cantore a Piacenza) e di migliorare la fruibilità di spazi pubblici (il lungomare di Riccione ad esempio),

Rafforzamento dell'intermodalità e della mobilità sostenibile rendendo disponibili oltre 9000 stalli per parcheggi (BO, MO, Riccione)

Incremento della capacità di copertura per i servizi all'infanzia e alle persone anziane (i casi del Polo scolasti di Ozzano e della casa di riposo di Forlì).

1.200 posti di lavoro connessi alle attività di cantiere

700 posti di lavoro a regime per la gestione dei servizi, manutenzione ecc..

AMBITI DI VALUTAZIONE

- ✓ Organizzazione e implementazione delle procedure di gara
- ✓ Effetti interni alla struttura delle P.A.
- ✓ Effetti di miglioramento della funzione pubblica
- ✓ Effetti per il raggruppamento privato partner
- ✓ Effetti sul sistema locale

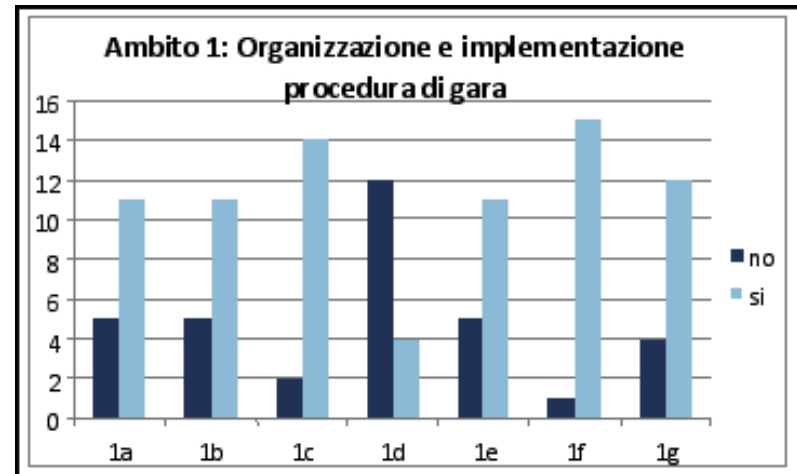
Organizzazione e implementazione della procedura di gara

Buona capacità di avviare l'iter procedurale e predisporre il contratto che regola i rapporti tra pubblico e privato, spesso in autonomia senza ricorrere a consulenti esterni.

Lo studio di fattibilità è spesso

svolto internamente, o analizzato internamente se è una opera di iniziativa del promotore privato, e l'eventuale utilizzo di consulenti esterni ha poi spesso consentito di trasferire alcune competenze specialistiche ai tecnici dell'amministrazione.

Critiche le esecuzioni delle fasi procedurali relative all'analisi della domanda e all'analisi dei rischi (1d)

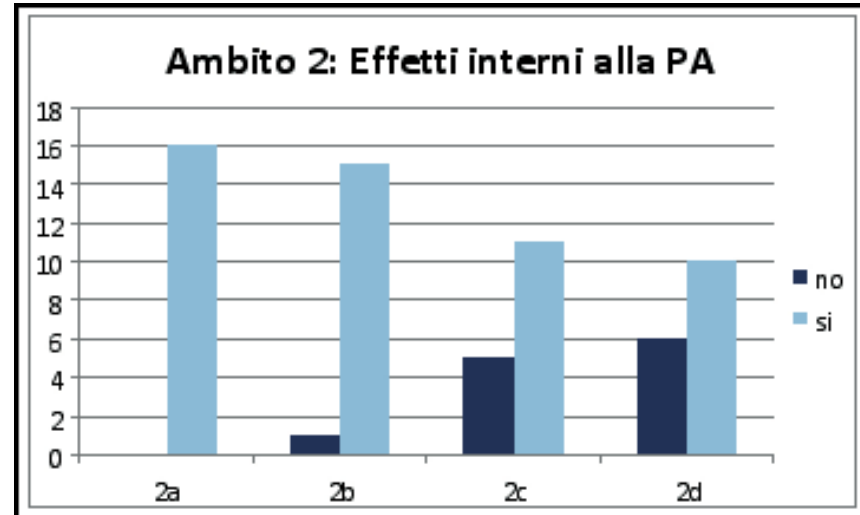


Effetti interni alla PA

Per gli intervistati, gli strumenti di partenariato, ed il project financing in particolare, riducono sensibilmente i tempi di esecuzione dell'opera, in alcuni casi anche di quasi un terzo.

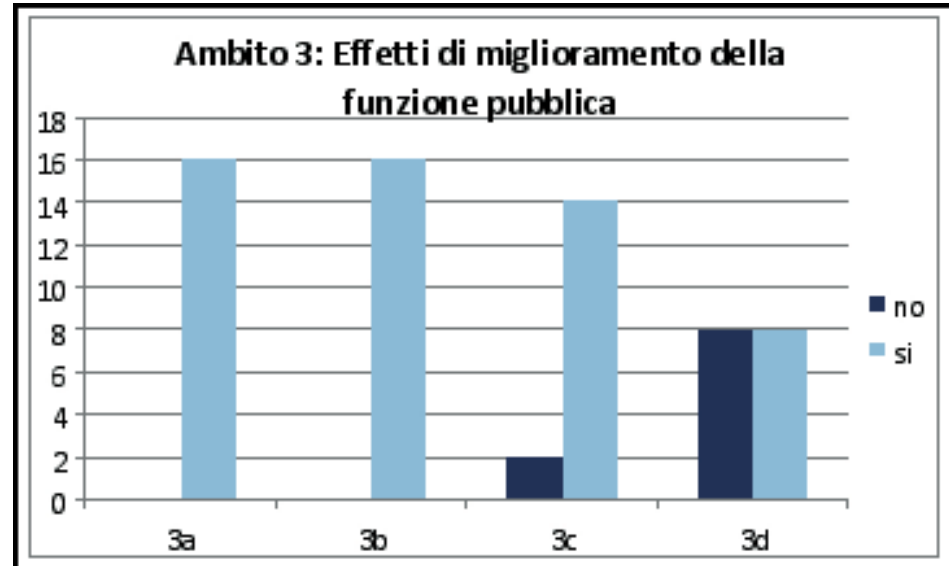
Gli intervistati hanno indicato

un notevole incremento della capacità di gestione di strumenti complessi ed integrati da parte del personale coinvolto, favorendo comportamenti più "trasversali". La sperimentazione del PPP ha innalzato anche la capacità del soggetto pubblico di utilizzare in modo attivo i servizi di consulenza esterna, facendo proprio nel tempo il know-how specialistico.



Effetti per il miglioramento della funzione pubblica

Gli intervistati hanno dichiarato che **le opere realizzate in partnership hanno innalzato la qualità e la gamma delle infrastrutture del territorio di riferimento**, anche perché il realizzatore privato è anche gestore del servizio, interessato a costruire con qualità per ridurre l'incidenza dei costi manutentivi ordinari e straordinari nella fase di gestione.



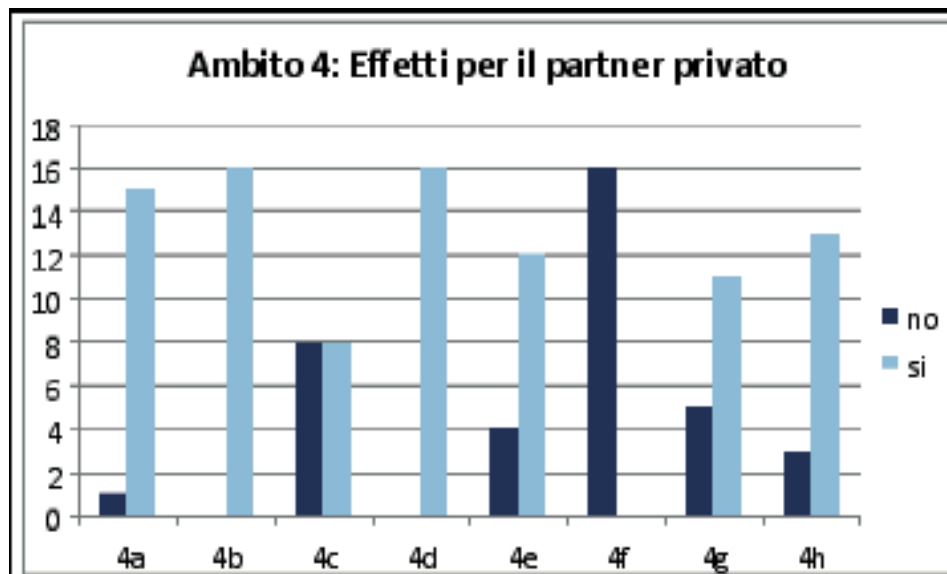
Effetti per il miglioramento della funzione pubblica

In 14 casi su 16 gli intervistati hanno rilevato anche una **effettiva capacità di razionalizzare la spesa pubblica.**

Laddove l'amministrazione pubblica ha analizzato autonomamente la domanda e ha definito con chiarezza l'allocazione dei rischi, si è osservata una sensibile riduzione del costo di produzione del servizio o un aumento della qualità, (Cfr. Ozzano asilo nido; Forlì casa di riposo).

Effetti per il partner privato

Effetti positivi per la capacità di progettazione di opere complesse e in partenariato e della implementazione di sistemi in grado di aumentare l'efficienza dei meccanismi gestionali interni. In 14 casi sui 16 i soggetti privati hanno valutato in deciso miglioramento la propria capacità di rapportarsi con la P.A..



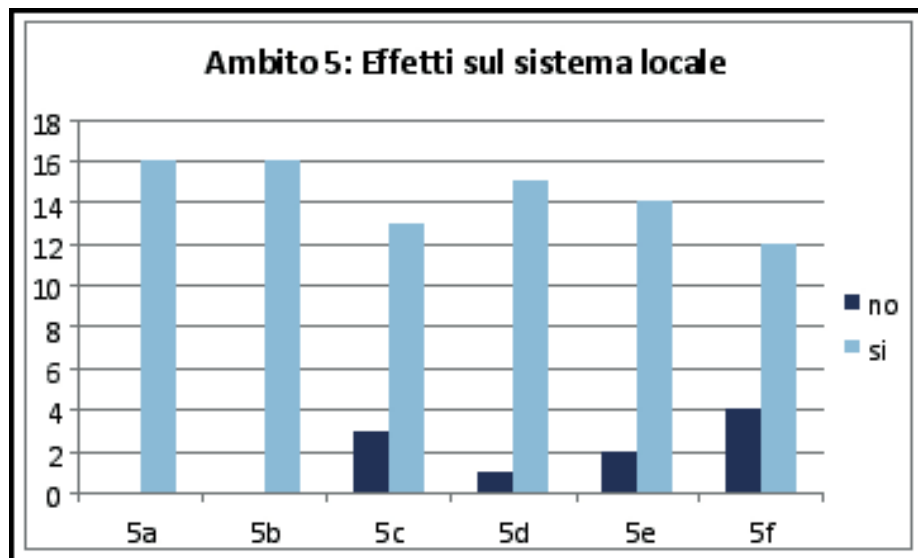
Effetti per il partner privato

Rafforzamento delle reti di collaborazione tra imprese, sia tra i partecipanti ai raggruppamenti temporanei sia tra imprese realizzatrici dell'opera e le imprese responsabili della gestione dei servizi; in alcuni casi l'esperienza si è ripetuta.

Negativo il giudizio sul rapporto con il sistema bancario. Tutti gli intervistati hanno dichiarato che il sistema bancario e del credito, sia di scala locale, sia di scala nazionale, non ha giocato alcun ruolo di supporto, limitandosi ad erogare finanziamenti solo se in presenza di quadri economico-finanziari ad alta/altissima redditività. Nel caso delle opere avviate precedentemente al 2008/2009, gli istituti di credito – per l'emergere della crisi finanziaria - hanno richiesto modifiche alle condizioni di mutui o prestiti erogati, che hanno concorso a determinare squilibri economico-finanziari.

Effetti sul sistema locale

Indubbio effetto in termini di incremento occupazionale temporaneo e di occupazione di lungo termine nella fase di gestione, con forme contrattuali e livelli professionali tra loro differenti, a seconda della complessità dei servizi stessi.



Effetti sul sistema locale

Costituzione di reti e rapporti economici tra imprese del territorio, spesso in una logica di integrazione delle competenze e di costruzione di filiere.

Più controverso il tema relativo alla capacità di generare investimenti aggiuntivi che integrino o si relazionino con l'opera realizzata in PPP.

In alcuni casi (cfr. Riccione lungomare, Ozzano asilo), l'opera in PPP ha stimolato ulteriori investimenti da parte di privati (o del pubblico stesso).

Un solo strumento normativo: 4 comportamenti azioni e risultati differenti

La motivazione per la quale la pubblica amministrazione ha optato per l'uso di uno strumento di partnership è variabile e può essere ricondotta ad una delle seguenti motivazioni:

1. Il PPP come **strumento per realizzare l'opera**
2. Il PPP come **strumento per superare una criticità**
3. Il PPP come **strumento di coprogettazione per facilitare il dialogo** tra pubblico e privato
4. Il PPP come **strumento di attuazione di una strategia territoriale ampia**

Un solo strumento normativo: 4 comportamenti, azioni e risultati differenti

I soggetti pubblici e privati sono posti di fronte ad una normativa che non può essere variata né in base alla tipologia di investimento, né in base al volume dello stesso.

Medesimi i meccanismi di controllo e di verifica di legittimità sia della fase di sviluppo della gara, sia della sua aggiudicazione e realizzazione dell'opera.

Un solo strumento normativo: 4 comportamenti azioni e risultati differenti

Spesso si incoraggia il ricorso a questi strumenti quando il pubblico non è in grado di mettere a disposizione le risorse idonee per la realizzazione dell'opera pubblica. E' questa sicuramente una condizione necessaria per avviare dei percorsi di PPP, ma non per avviare percorsi di successo.

L'osservazione che emerge da questo test empirico è che il medesimo istituto, e dunque le medesime norme, determinano **quattro risultati diversi per quanto attiene la capacità di generare effetti positivi per il sistema territoriale**. La diversa capacità di generare maggiore o minore “valore aggiunto” a favore degli attori in campo e della collettività risiede nelle diverse condotte assunte dai partner pubblici e privati nelle iniziative in questione.

Un solo strumento normativo: 4 comportamenti azioni e risultati differenti

Dove il soggetto pubblico ha fatto ricorso al **PPP come strumento per attuare una o più parti di una strategia di sviluppo territoriale integrata**, è stato anche in grado di utilizzare i diversi meccanismi che la normativa mette a disposizione per soppesare il rischio effettivo dell'investimento, ovvero di generare redditività adeguata per il privato, la sua corretta allocazione e il corretto inserimento nella programmazione pluriennale degli investimenti, acquisendo così tutte le leve informative utili e necessarie ad affrontare un dialogo costruttivo con i partner privati.