



PIETRO FERA
GIORGIO RICCIARDI

IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

PROFILI DI RISCHIO E FATTORI CRITICI DI SUCCESSO





ISBN
979-12-5994-587-7

PRIMA EDIZIONE
ROMA 31 DICEMBRE 2021

*A Mariarosaria e alla
tenacia che ci accomuna*
Pietro Fera

A Mario Roccatagliata
Giorgio Ricciardi

*Al Prof. Nicola Moscariello
senza il quale questa opera
non avrebbe visto fine*
Pietro Fera & Giorgio Ricciardi

INDICE

- 11 *Premessa ed inquadramento del lavoro*
di GIORGIO RICCIARDI
- 15 Capitolo I
Il Partenariato Pubblico-Privato in Europa e in Italia.
Inquadramento e Stato dell'Arte
1. Introduzione, 16 – 2. Il PPP in Europa, 17 – 3. Il PPP in Italia,
25 – 3.1. *Il PPP nel mercato delle opere pubbliche: il peso dei Comuni*,
30 – 3.2. *Un'analisi territoriale per Comune in tema di PPP*, 35 –
3.3. *Un'analisi territoriale per i Comuni campani in tema di PPP*, 41
– 4. Considerazioni finali, 45
- 47 Capitolo II
Il Partenariato Pubblico-Privato in letteratura. Elementi
Chiave – Fattori di Successo e di Rischio
1. La portata scientifica del PPP, 48 – 2. Il PPP in letteratura:
overview, 53 – 3. Perché utilizzare il PPP, 56 – 4. Il PPP in termini
di *performance*, 59 – 4.1. *Un focus sul Value for Money (VfM)*, 61

- 5. I fattori critici di successo del PPP, 63 – 6. I fattori critici di rischio del PPP, 66 – 7. La responsabilità sociale nel PPP, 72 – 7.1. *La categoria economica*, 73 – 7.2. *La categoria ambientale*, 74 – 7.3. *Lo sviluppo della comunità*, 75 – 8. Considerazioni finali, 78

79 Capitolo III

Il Partenariato Pubblico-Privato in Letteratura. Le Infrastrutture e il Comparto Socio-Sanitario

- 1. Il PPP per le infrastrutture economiche, 80 – 2. Il PPP nel settore socio-sanitario, 85 – 2.1. *Il PPP nel settore sanitario: alcune caratteristiche per Paese*, 91 – 3. *Performance e governance* nei PPP socio-sanitari e delle infrastrutture, 93 – 4. Considerazioni finali, 95

97 Capitolo IV

Il Partenariato Pubblico-Privato in Europa e in Italia. Evoluzione Normativa e Aspetti Contabili

- 1. La normativa in Europa, 98 – 2. La normativa in Italia, 102 – 3. La contabilizzazione del PPP nei bilanci degli Enti pubblici, 108 – 4. Considerazioni finali, 111

113 Capitolo V

La Concreta Adozione del Partenariato Pubblico-Privato. Un Caso Studio

- 1. Il caso: Monterusciello Agro-City (MAC), 114 – 2. Monterusciello Agro-City (MAC): caratteristiche del progetto, 115 – 3. Monterusciello Agro-City (MAC): l'intervista, 117 – 4. Considerazioni finali, 122

125 *Conclusioni*
di PIETRO FERA

131 *Acknowledgement*

133 *Bibliografia*

PREMESSA ED INQUADRAMENTO DEL LAVORO

di GIORGIO RICCIARDI

L'espressione "*partenariato pubblico-privato*" (PPP) è da intendersi relativa all'insieme dei modelli di collaborazione, tra il settore pubblico e il privato, che hanno come obiettivo finale la realizzazione dell'interesse pubblico, consentendo alla Pubblica Amministrazione di accrescere le risorse a disposizione, acquisire nuove competenze ed ottenere soluzioni innovative relativamente a progetti complessi.

Pertanto, date le sue potenzialità, il PPP è divenuto uno strumento di grande interesse in tutto il mondo, riscuotendo un notevole coinvolgimento, tanto applicativo quanto accademico, nonostante le carenze che, a vario titolo, hanno interessato, ed interessano tutt'oggi, la quasi totalità dei contesti istituzionali nazionali ed internazionali. Basti pensare che in Europa, dal 1990 al 2018, sono stati implementati più di 1.800 progetti per un valore complessivo di 366 miliardi di euro. Similmente, i dati confermano che il PPP è diventato nel tempo un mercato importante anche per il nostro Paese: tra il 2002 e il 2018, infatti, si possono contare oltre 35 mila procedimenti avviati per un importo complessivo superiore ai 100 miliardi di euro.

Nonostante l'indubbia rilevanza assunta dal partenariato pubblico-privato come strumento di realizzazione e gestione efficace ed efficiente di opere di pubblica utilità, esso non gode, ad oggi, di una definizione univoca. Secondo la Banca Mondiale, il PPP è un «*contratto a lungo termine tra una parte privata e un Ente governativo, per la fornitura di un bene pubblico o di un servizio, in cui la parte privata assume notevole rischio e responsabilità di gestione, e la remunerazione è legata ai risultati*». Diversamente, per l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) «*i partenariati pubblico-privati sono relazioni volontarie e di collaborazione tra vari attori del settore pubblico (Stato) e privato, in cui tutti i partecipanti si impegnano a lavorare insieme per raggiungere un obiettivo comune o per realizzare compiti specifici*». Infine, certo non per importanza, il recente Regolamento (UE)

n. 549/2013 definisce i PPP come «*contratti a lungo termine stipulati tra due unità, sulla base dei quali un'unità acquisisce o costruisce una o più attività, le gestisce per un determinato periodo e quindi le cede a una seconda unità*».

La stessa pluralità di definizioni, unitamente alla grande diffusione del fenomeno, sottolinea, da un lato, la complessità che contraddistingue l'aspetto normativo-definitorio di tale approccio e, dall'altro, la crescente attenzione che, negli ultimi anni, è stata ad esso riservata dall'intero mondo accademico. Difatti, anche la letteratura relativa al PPP ha mostrato uno sviluppo considerevole, catalizzando l'impegno di molti studiosi che, in diversi ambiti di ricerca, hanno analizzato tale strumento da diverse angolazioni. In aggiunta, gli aspetti appena menzionati vanno inseriti in un contesto normativo in continuo mutamento sia in seno all'Unione Europea, sia in ambito nazionale.

A tal proposito, il presente elaborato intende approfondire e sistematizzare il tema del partenariato pubblico-privato quale strumento innovativo da implementare secondo un approccio in continuo mutamento, al fine di pervenire ad un efficace ed efficiente sviluppo dell'intervento pubblico nel perseguimento dei relativi obiettivi.

In dettaglio, il Capitolo I si concentrerà sull'analisi numerico-quantitativa legata al fenomeno del partenariato pubblico-privato. In particolare, utilizzando i dati forniti dall'EPEC (*European PPP Expertise Centre*) e dall'Osservatorio Nazionale del *Project Financing*, verranno analizzati gli andamenti maggiormente significativi del mercato dei PPP in Europa e in Italia, sia in relazione alla numerosità di progetti implementati, sia in termini di valore complessivo degli stessi. In aggiunta, relativamente al contesto italiano, verrà approfondito l'utilizzo dell'istituto del PPP tra i Comuni con l'obiettivo di esaminare l'incidenza dei capitali privati sul totale del mercato delle opere pubbliche locali. Infine, considerando che il presente contributo ha, tra gli altri, l'obiettivo di indagare con un maggior grado di dettaglio il mercato del PPP in Campania, il Capitolo I includerà un *focus* specifico sui Comuni appartenenti alla Regione Campania, in modo da poter effettuare un confronto con i risultati conseguiti dalle altre amministrazioni locali italiane.

Successivamente, accertando la crescente attenzione dedicata da parte del mondo accademico al tema del PPP, il Capitolo II si focalizzerà sugli studi fino ad ora condotti sul tema, con l'obiettivo di identificare gli aspetti e le caratteristiche principali di tale istituto, con parti-

colare enfasi sui fattori critici di successo e di rischio ad esso legati. A tale scopo, verrà presentata una *systematic literature review* sulla produzione scientifica relativa al tema del PPP dal 1990 ad oggi.

Considerati, poi, la particolare attenzione (come emergerà dalla letteratura) posta dal mondo accademico nei confronti dei progetti di PPP nell'ambito delle infrastrutture e della sanità (spesso, mediante lo sviluppo di approfonditi *case studies*) e l'indubbia rilevanza che tali settori ricoprono per lo sviluppo sostenibile e di lungo periodo delle comunità, il Capitolo III analizzerà più in dettaglio le evidenze (in termini di rischi ed opportunità) riguardanti le dinamiche del partenariato pubblico-privato nell'ambito dei suddetti comparti.

Infine, una volta analizzato il fenomeno sia in termini quantitativi, apprezzando l'utilizzo dell'istituto in Europa e in Italia, sia in termini di portata scientifica, in modo da identificarne gli aspetti e le caratteristiche principali, il Capitolo IV ripercorrerà le principali evoluzioni normative che hanno caratterizzato il PPP sino ad un suo integrale accoglimento tanto nell'ordinamento giuridico europeo, quanto in quello nazionale. In particolare, il cammino normativo, non sempre agevole, sarà osservato dalle origini, con la pubblicazione, nel 2004, del Libro Verde da parte della Commissione Europea e con il d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006, fino ai più recenti sviluppi regolatori, con la direttiva 2014/23/UE, con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici e delle Concessioni (d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016) ed infine con la nuova Guida emanata nel mese di gennaio 2021 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e dal Ministero dell'Economia delle Finanze, destinata alla regolamentazione per la realizzazione di opere pubbliche mediante il partenariato pubblico-privato.

In conclusione, con l'obiettivo di analizzare anche da un punto di vista pratico le caratteristiche e le peculiarità del PPP, l'ultimo capitolo dell'elaborato svilupperà il caso del progetto in partenariato, realizzato dal Comune di Pozzuoli, denominato "Monterusciello Agro-City". In tal modo, si avrà l'opportunità di analizzare, mediante lo sviluppo di un caso di successo realizzato in Campania, i tratti salienti legati all'implementazione di un progetto di partenariato pubblico-privato, evidenziando le inevitabili interconnessioni tra aspetti teorici, normativi ed applicativi.

CAPITOLO I

IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO IN EUROPA E IN ITALIA

INQUADRAMENTO E STATO DELL'ARTE

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il PPP in Europa – 3. Il PPP in Italia – 3.1. *Il PPP nel mercato delle opere pubbliche: il peso dei Comuni* – 3.2. *Un'analisi territoriale per Comune in tema di PPP* – 3.3. *Un'analisi territoriale per i Comuni campani in tema di PPP* – 4. Considerazioni finali.

Considerato il crescente utilizzo del partenariato pubblico-privato in Europa e la successiva diffusione in Italia, l'obiettivo di questo capitolo è, da un lato, inquadrare l'ambito di applicazione di tale strumento, dall'altro, analizzare il fenomeno in termini quantitativi. In particolare, utilizzando i dati forniti dall'EPEC (European PPP Expertise Centre) e dall'Osservatorio Nazionale del PPP, sono stati analizzati gli andamenti maggiormente significativi del mercato relativo al partenariato pubblico-privato sia in termini di numerosità di progetti implementati, sia in termini di valore complessivo degli stessi. Inoltre, per quanto concerne l'analisi del contesto italiano, una volta osservato il trend del mercato su base nazionale, è stato esaminato l'utilizzo del PPP tra i Comuni italiani, rilevando una forte incidenza dei capitali privati sul totale del mercato delle opere pubbliche. Infine, il presente capitolo termina con un focus specifico sui Comuni appartenenti alla Regione Campania, con l'obiettivo di analizzarne in dettaglio i dati ed i risultati conseguiti.

1. Introduzione

Con l'espressione "partenariato pubblico-privato" (PPP) si fa riferimento all'insieme dei modelli di collaborazione tra il settore pubblico e il settore privato che hanno come obiettivo finale la realizzazione dell'interesse pubblico, consentendo alla Pubblica Amministrazione di accrescere le risorse a disposizione, acquisire nuove competenze ed ottenere soluzioni innovative relativamente a progetti complessi.

Da un punto di vista normativo, nell'ordinamento comunitario europeo il PPP non rappresenta né una categoria giuridica, né tanto meno un istituto, quanto piuttosto una nozione descrittiva di un modello di organizzazione e di azione amministrativa. Tuttavia, nel 2004, visto il crescente utilizzo degli accordi in questione nel Regno Unito e l'interesse mostrato da altri Paesi europei, la Commissione Europea ha approfondito l'argomento pubblicando il "Libro Verde relativo ai PPP e al diritto Comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni" (Comunicazione Commissione UE, COM 2004 n. 327) all'interno del quale i PPP sono definiti come «*forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed 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*»¹.

In Italia, invece, il PPP ha trovato una disciplina unitaria solo nel 2016 con l'approvazione del nuovo "Codice degli appalti e dei contratti di concessione" (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), che ha assunto una forma più breve e snella rispetto alla precedente normativa (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163)².

Anche a causa di tale ritardo legislativo, il mercato del PPP ha iniziato a svilupparsi abbastanza tardi in Italia (intorno ai primi anni del duemila) soprattutto se confrontato, sia in termini di valore sia in termini numerici, con il mercato Europeo. In particolare, dal 1990 al 2016, nell'Unione Europea sono giunti a chiusura finanziaria 1.749 progetti di partenariato pubblico-privato, per un totale di 336 miliardi di euro, denotando un crescente utilizzo dell'istituto da parte degli Stati membri. Tuttavia, come emerge dai dati pubblicati dallo *European PPP Expertise Centre* (EPEC), negli ultimi 10 anni (2009-2018) il mercato del PPP in Europa ha evidenziato un *trend* decrescente, sia

¹ Libro Verde, paragrafo 1.1; punto 1.

² D.lgs. 12 aprile 2006, n.163, art. 3.

in termini di numero di operazioni, sia in termini di valore complessivo delle stesse. Nel 2018, infatti, solo 39 operazioni di partenariato pubblico-privato hanno raggiunto il *closing* finanziario (il numero più basso di transazioni dal 1997), per un importo complessivo di circa 14,6 miliardi di euro. Nonostante il *trend* decrescente, il 2018 presenta comunque aspetti positivi di interesse. Infatti, a fronte del decremento delle transazioni in termini di numerosità rispetto al 2017 (44 operazioni), il valore medio delle transazioni è aumentato, raggiungendo i 375 milioni di euro contro i 345 milioni di euro del 2017 e i 174 milioni di euro del 2016.

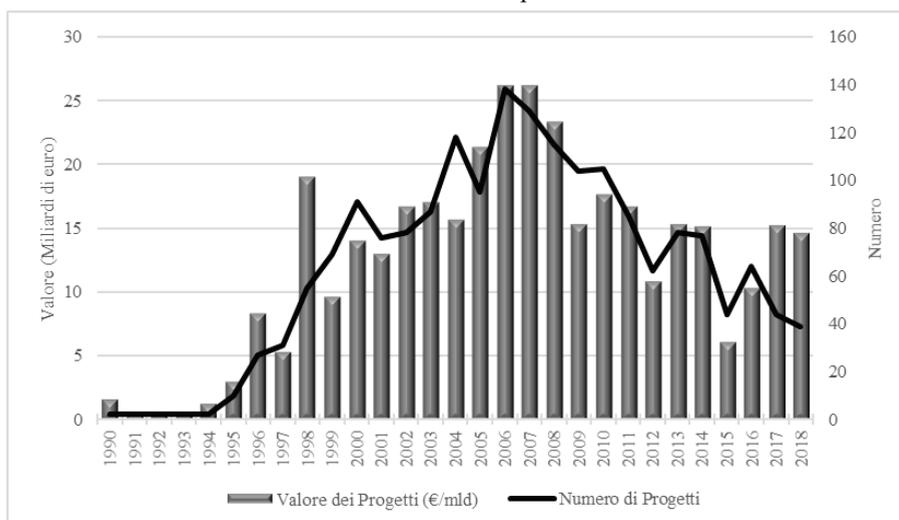
Il PPP è diventato nel tempo un mercato importante anche per il nostro Paese. Dai dati forniti dall'Osservatorio Nazionale del *Project Financing* emerge che nel periodo 2002-2016 il mercato del PPP conta 28.735 procedure di gara per un valore complessivo di circa 89 miliardi di euro. Il PPP ha di fatto affermato la sua importanza passando da 331 gare dell'importo di 1,4 miliardi di euro del 2002 a 3.187 gare dell'importo di oltre 12 miliardi di euro nel 2016, il valore più alto dal 2002. Infine, volendo operare un confronto, dall'analisi dei dati emerge che il mercato del PPP italiano, rispetto all'intero mercato complessivo delle opere pubbliche nazionali, è passato da una percentuale inferiore all'1%, con 332 iniziative nel 2002, a una incidenza del 17% nel 2018, con quasi 4.000 iniziative.

2. Il PPP in Europa

Secondo i dati forniti dallo *European PPP Expertise Centre* (EPEC), dal 1990 al 2018, i progetti in partenariato pubblico-privato che hanno raggiunto il *closing* finanziario ammontano a 1.832, per un valore complessivo di circa 366 miliardi di euro. Tuttavia, occorre considerare che, prima della crisi finanziaria ed economica globale, il mercato dei PPP aveva registrato un *trend* di forte crescita: basti pensare che nel decennio antecedente la crisi, il numero di progetti chiusi è passato da 10 nel 1995 a 138 nel 2006. Negli anni successivi al 2008, invece, il mercato dei PPP ha assistito ad una forte decrescita sia in termini di numerosità delle iniziative, sia in termini di valore complessivo delle stesse. Dal Grafico 1 (sotto riportato) emerge, infatti, come il mercato dei PPP sia passato dai 23 miliardi di euro nel 2008 ai circa 15 miliardi di euro nel 2018, con una riduzione percentuale del 195% in termi-

ni di numerosità dei progetti. Nello specifico, durante il 2018, 39 progetti di partenariato pubblico-privato hanno raggiunto il *closing* finanziario: il numero più basso di transazioni dal 1997. Tuttavia, nel 2018, a fronte del decremento delle transazioni in termini di numerosità rispetto al 2017 (44 operazioni), il valore medio dei progetti conclusi è aumentato, raggiungendo i 375 milioni di euro, contro i 345 milioni di euro del 2017 e i 174 milioni di euro del 2016.

Grafico 1. Il mercato dei PPP nell'Unione Europea dal 1990 al 2018



FONTE: Elaborazione su dati EPEC

Focalizzando l'attenzione sul dato più recente (2018), il rapporto EPEC sul mercato europeo del PPP evidenzia i seguenti punti fondamentali:

- 39 progetti hanno raggiunto il *closing* finanziario, per un valore complessivo di € 14,6 miliardi;
- in termini di valore, il mercato è diminuito del 4% rispetto al 2017;
- in termini numerici, il mercato è diminuito dell'11% rispetto al 2017;
- i mercati più attivi sono stati la Turchia (per valore) e la Francia (per numerosità);
- 10 Paesi hanno chiuso almeno un progetto PPP;

- il settore dei trasporti è il più grande in termini di valore, mentre l'istruzione ha registrato il maggior numero di progetti;
- la metà delle transazioni chiuse erano PPP a pagamento governativo.

In particolare, nel 2018, il valore aggregato delle transazioni PPP che hanno raggiunto la chiusura finanziaria nel mercato europeo ammontava 14,6 miliardi di euro, in calo del 4% rispetto al 2017 (15,2 miliardi di euro). Inoltre, il numero di progetti di PPP che hanno raggiunto il *closing* finanziario è sceso a 39, rispetto ai 44 del 2017 (il numero più basso dal 1997), mentre la dimensione media delle transazioni è aumentata raggiungendo i 375 milioni di euro (345 milioni di euro nel 2017).

Nel 2018 i contratti di finanziamento di importo superiore ai 500 milioni di euro hanno rappresentato il 66% del valore totale del mercato del PPP europeo (69% nel 2017 e 42% nel 2016). Nello specifico, i *financial closing* che hanno superato tale soglia nel 2018 sono:

- il ponte Canakkale in Turchia (3,1 miliardi di euro);
- l'autostrada Ankara-Nigde in Turchia (1,2 miliardi di euro);
- la banda larga Gironde in Francia (1,2 miliardi di euro);
- il tunnel Blankenburg nei Paesi Bassi (1 miliardo di euro);
- l'autostrada A16 di Rotterdam nei Paesi Bassi (930 milioni di euro);
- la diga Afsluitdijk nei Paesi Bassi (810 milioni di euro);
- il laboratorio Bilkent in Turchia (711 milioni di euro);
- l'autostrada A10/A24 Neuruppin-Pankow in Germania (652 milioni di euro).

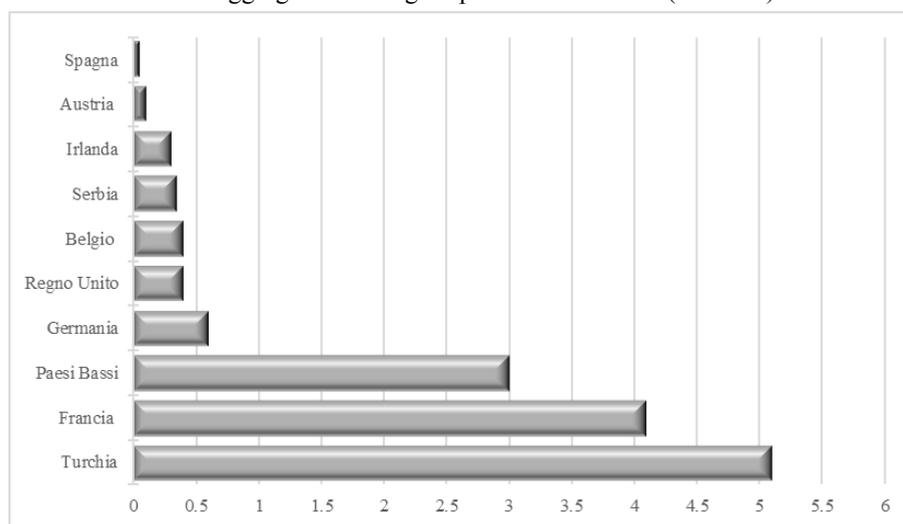
Quanto riportato per il 2018 in termini di grandi opere giunte al *closing* finanziario, sia in termini numerici sia in termini di valore aggregato, non presenta scostamenti significativi rispetto al 2017. Difatti, otto grandi transazioni sono state chiuse nel 2017 (come nel 2018) per un totale di circa 10 miliardi di euro:

- la Pedemontana Veneta in Italia (2,8 miliardi di euro);
- l'autostrada Northern Marmara in Turchia (1,8 miliardi di euro);
- il Campus sanitario Ikitelli in Turchia (1,1 miliardi di euro);

- la banda larga Grand Est in Francia (1,1 miliardi di euro);
- l'autostrada Northern Marmara in Turchia (1,1 miliardi di euro);
- il materiale rotabile per la West Midlands nel Regno Unito (896 milioni di euro);
- il Campus sanitario integrato Izmir Bayrakli in Turchia (717 milioni di euro);
- il Campus sanitario integrato Gaziantep in Turchia (685 milioni di euro).

Dal rapporto dell'EPEC, è possibile apprezzare anche il contributo per Paese in termini di valore e numero di progetti nel 2018. In particolare, dal Grafico 2 e dal Grafico 3 (sotto riportati) è possibile evincere alcuni degli aspetti maggiormente significativi.

Grafico 2. Valore Aggregato dei Progetti per Paese nel 2018 (in €/mld)



FONTE: Elaborazione su dati EPEC

Nello specifico, nel 2018 la Turchia aveva il più grande mercato di PPP in Europa in termini di valore, con un totale di 5,1 miliardi di euro, registrando, però, una flessione di circa il 15% rispetto al 2017 (6 miliardi il valore delle operazioni che hanno raggiunto il *closing*). A guidare il mercato dei PPP in termini di numero di progetti, invece, è la Francia con 15 accordi chiusi nel 2018, sei in più rispetto al 2017. In termini di numerosità, quindi, il confronto tra i Paesi denota un