



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING 

Gli strumenti finanziari a supporto dello sviluppo urbano e territoriale: il ruolo dei PPP

Formez  **PA**

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperia@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007-2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Daniele Valerio

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Agosto 2017

Gli strumenti finanziari a supporto dello sviluppo urbano e territoriale: il ruolo dei PPP

Il finanziamento dello sviluppo locale tra vincoli e autonomia

La proposta di valorizzare gli strumenti finanziari (SF), e la loro portata innovativa, a supporto dello sviluppo locale impone necessariamente un inquadramento metodologico e di contesto. Occorre comprendere, in altri termini, non tanto quali siano gli strumenti a disposizione per il finanziamento dello sviluppo locale, quanto quali siano le scelte programmatiche e strutturali opportune affinché gli SF trovino spazio idoneo di sviluppo e riescano ad esprimere il loro potenziale.

Si tratta di capire, quindi, come le pubbliche amministrazioni (specialmente quelle locali e regionali) possano valorizzare gli SF in un contesto che, nonostante il riconoscimento dei principi di autonomia e di sussidiarietà, definiti dagli artt. 5, 114 e soprattutto 119 della Costituzione, ha fatto registrare, nel percorso attuativo di tali principi due tendenze di fondo contrapposte: una ben presente nelle norme di principio che spinge verso un'idea di federalismo e di autonomia finanziaria, l'altra implicita ma più incisiva che rallenta il percorso di emancipazione finanziaria degli enti locali con tagli alle risorse e crescenti vincoli.

Tali ostacoli sono stati riconosciuti anche a livello governativo quando, in una relazione del 2010, si è paragonata la finanza pubblica italiana ad un "albero storto"¹.

Stiamo parlando di tagli costanti ai trasferimenti statali (ridotti a 1/3 dal 2009 al 2015), di un'autonomia impositiva che a livello locale soprattutto risulta meramente formale (solo il 10% circa rientra nelle discrezionalità degli enti) e di crescenti contributi richiesti al sistema locale per il risanamento della finanza pubblica.

Il tutto a discapito degli investimenti (che rientrano particolarmente nelle pertinenze di regioni ed enti locali) che sono crollati, dal 2008 ad oggi, di quasi 30 punti percentuali. Questo per il fatto che di fronte ai vincoli, tagliare gli investimenti risulta più tollerabile socialmente (rispetto al taglio di pensioni o contributi) e più facilmente raggiungibile (data l'incomprimibilità di

¹ Consiglio dei Ministri, *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2 comma 6 della L. 5 maggio 2009 n. 42*, 30 giugno 2010.

talune spese correnti).

Posta la relazione diretta tra investimenti e crescita e posto il contesto di riferimento caratterizzato da vincoli crescenti (pressoché imm modificabili dalle amministrazioni più interessate agli investimenti), emerge in tutta evidenza la necessità di interrogarsi su strumenti e modelli 'innovativi' in grado di fornire risposte a bisogni sempre più complessi delle collettività.

Il funding mix e il ruolo degli strumenti finanziari

La teorizzazione e l'applicazione di nuovi strumenti di finanziamento, se da un lato si dimostrano sempre mirate ad esigenze specifiche, dall'altro rischiano di far venire meno la necessaria visione sistemica, comportando un effetto spiazzamento rispetto ad altre forme di finanziamento e rispetto ad altre progettualità.

Ogni strumento finanziario, dal più semplice al più articolato, presenta infatti delle caratteristiche uniche derivanti dalla combinazione di fattori quali l'orientamento temporale, le modalità di raccolta, il meccanismo di funzionamento e le regole di rimborso rispondendo, con tale combinazione, a specifiche esigenze finanziarie.

Questo comporta, da un lato, che un programma di investimenti, per quanto ridotto possa essere, necessita di un'attenta analisi dei bisogni, dall'altro lato, impone che ad ogni bisogno venga abbinato lo strumento idoneo.

Ed è proprio quello che non è accaduto negli anni recenti nel nostro Paese, dove troppo spesso si è risposto a determinati bisogni con strumentazione finanziaria errata, andando a escludere (dati anche i vincoli all'indebitamento) in toto o in parte altri strumenti finanziari, con la perdita di potenzialità importanti.

Quello che occorre, soprattutto per interventi compositi quali quelli connessi allo sviluppo urbano, sono modelli di finanziamento adeguati che permettano di costruire l'adeguato funding mix.

Il concetto che sta alla base del funding mix è quello della diversificazione delle fonti di finanziamento (blended funding) che stabilisce come sia opportuno creare il giusto mix di fonti di finanziamento con riferimento alla loro provenienza (pubblica o privata), alla tipologia

(sovvenzioni, agevolazioni fiscali, debito, equity, mezzanino, ecc.) ed alla misura in cui ciascuna va a gravare sullo stock di debito dell'amministrazione pubblica.

Il modello di finanziamento, quindi, è determinato:

- dalle caratteristiche di un'organizzazione (la sua possibilità di accedere o meno a determinate fonti),
- dalle caratteristiche del mercato finanziario in cui opera l'organizzazione,
- dalle peculiarità dei progetti che devono essere finanziati,

ma anche dal contesto normativo di riferimento che può abilitare (o ostacolare) determinati canali di reperimento di risorse.

Una definizione adeguata del funding mix, quindi, deve essere necessariamente supportata da un'evoluzione della programmazione finanziaria che si basi:

- su un concetto di finanziamento che miri a sostenere non singoli progetti, ma programmi di attività che includono diversi progetti;
- su una visione allargata del territorio di riferimento e degli attori da coinvolgere;
- su un nuovo ruolo della P.A.

Passare da una finanza di progetto ad una finanza di programma significa prendere atto che l'attuale quadro degli investimenti pubblici mostra un elevato grado di frammentazione dovuto ad un contesto istituzionale caratterizzato dal sovrapporsi di competenze e di centri decisionali che non viene compensato da adeguati ed efficienti meccanismi di coordinamento e che porta alla disaggregazione degli interventi. È indiscutibile la necessità di una visione di insieme che definisca la strategia non a livello settoriale o progettuale, ma a livello di programma complessivo e, con essa, vada a definire un approccio finanziario che non si fermi al singolo progetto ma venga costruito con riferimento a tutto il programma ed a tutte le opere infrastrutturali che in esso sono previste, anche valutando e valorizzando le trasversalità tra le diverse policy (sociale, culturale, turismo, sport, ecc.).

Un secondo aspetto di evoluzione passa dal necessario superamento di una visione limitata ai meri confini amministrativi, per leggere le connessioni reali che interessano i territori e riflettere su quale sia la dimensione territoriale e soggettiva ottimale su cui impostare un percorso di programmazione strategica e finanziaria. A livello normativo, in tal senso, si

rilevano spinte comunitarie, nazionali e regionali che devono essere lette nell'ottica di una ridefinizione del perimetro di intervento pubblico.

Un altro pilastro sui cui gli enti devono fare affidamento è il maggiore coinvolgimento dei privati. In un contesto pubblico caratterizzato da crescenti tensioni, appare peregrina l'idea di un rilancio dell'economia a partire dalle sole risorse pubbliche: il ruolo delle P.A., quindi, sarà sempre più quello di regista dello sviluppo territoriale con il fine precipuo di mantenere un presidio forte per:

- orientare la programmazione delle singole iniziative entro piani generali e strategici;
- definire chiaramente le priorità di investimento cui dare la precedenza con le risorse a disposizione a livello territoriale.

Per questo motivo, occorre incentivare l'intervento privato con garanzie e contribuzioni, incentivi normativi (anche di natura fiscale), maggiore trasparenza nei bilanci e nelle scelte pubbliche e la selezione di progetti capaci di generare quella massa critica degli investimenti che sappia attrarre operatori privati e finanziatori.

Nell'ambito del paradigma appena illustrato, il ruolo degli SF è essenziale in quanto possono:

- esprimere importanti sinergie e interconnessioni trasversali tra gli Obiettivi Tematici particolarmente interessati dallo sviluppo urbano e territoriale (si pensi all'innovazione, alle PMI, a temi ambientali e climatici, ai trasporti, sino al welfare);
- incentivare il raggiungimento di importanti masse critiche negli investimenti che, in un Paese dove circa il 70% dei comuni ha meno di 5.000 abitanti, è sinonimo di presidio territoriale dei progetti;
- valorizzare il coinvolgimento dei privati grazie all'intervento degli intermediari finanziari, ma anche per via delle modalità attuative che permettono che essi investano in Partenariati Pubblico Privati (PPP).

La regolamentazione UE 2014-2020 mette a disposizione delle Autorità di Gestione un portafoglio di SF (quelli *off the shelf*) che possono portare, quindi, un importante valore espresso in termini di estrema flessibilità nell'utilizzo e nell'adattamento alle casistiche particolari in quanto possono:

- essere implementati tanto con interventi prevalentemente pubblici o con interventi

prevalentemente privati, quanto con iniziative di PPP attuabili su un ventaglio diversificato di Obiettivi Tematici;

- prevedere diversi strumenti all'interno del medesimo fondo al fine di ottimizzare l'efficacia per le categorie di beneficiari finali;
- attirare capitali privati sia dagli intermediari finanziari, sia dalle collettività di riferimento, anche con forme di tassazione che mirano a canalizzare le esternalità dei progetti.

Se la strumentazione finanziaria UE sembra poter supportare meccanismi di sviluppo infrastrutturale, occorre considerare attentamente quelli che sono i potenziali vincoli del Sistema Italia all'implementazione di detti strumenti e, soprattutto, all'attrazione ed alla mobilitazione di risorse private.

In particolare:

- le tempistiche lunghe di financial closing, vale a dire di reperimento delle risorse finanziarie per ciascun progetto che possono arrivare anche a 3 anni;
- l'elevata tempistica di realizzazione delle opere che, per quelle più importanti, presentano medie superiori ai 14 anni;
- l'elevato grado di incertezza negli appalti pubblici che vede solo il 25% delle gare bandite arrivare alla realizzazione dell'opera a causa, tra gli altri, dei contenziosi e dell'incertezza normativa;
- i ritardi dei pagamenti, che nonostante gli interventi normativi recenti (dal D.L. 35/2013 in poi) fanno registrare ancora valori ben superiori alle previsioni normative (131 gg contro una media UE di 45 gg);
- la crescente complessità e farraginosità del sistema di governo del territorio che costituisce un attrito, a volte insuperabile, al fluire degli interventi sul sistema infrastrutturale.

Senza dimenticare come spesso a bloccare sul nascere le iniziative sia la scarsa qualità progettuale, incapace di fare emergere i progetti più redditizi dal punto di vista finanziario, ma anche sociale ed i progetti più bancabili, capaci cioè di attrarre più facilmente risorse finanziarie.

Il ruolo dei Partenariati Pubblico Privati in attuazione degli SF

Quelli analizzati nel paragrafo precedente sono vincoli che possono limitare pesantemente l'attrattività di risorse private e, di conseguenza, porsi a freno della diffusione dei Partenariati Pubblico Privati che, per la loro rilevanza, sono stati definiti "*the only game in the town*"² a significare che tali forme di collaborazione si configurano, stante le crescenti tensioni sulle risorse pubbliche, tra le leve principali per gli investimenti infrastrutturali.

Non c'è una definizione univoca di PPP. Il Regolamento (UE) 549/2013 (in tema di Sistema Europeo dei Conti - il cd. SEC 2010) li definisce 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". Tali accordi, secondo il SEC 2010, sono normalmente stipulati tra un'impresa privata e un'amministrazione pubblica, ma non risultano escluse altre combinazioni: ad esempio, una società pubblica da una parte e un'istituzione senza scopo di lucro privata dall'altra.

Tale definizione racchiude, al suo interno, innumerevoli strumenti (finanza di progetto, leasing finanziario, contratti di disponibilità, ecc.) che si configurano, allo stesso tempo, quali modelli di public procurement e di finanziamento degli investimenti che, anche nel nostro Paese hanno sempre più preso piede.

Si stima, infatti, come dal 2002 al 2015 il valore dei progetti di PPP aggiudicati sia passato da 134 milioni a 1.480 milioni di euro, distribuiti in diversi settori ma principalmente nell'edilizia sociale (17% dei bandi), impianti sportivi (20%), arredo urbano (18%) e energia e telecomunicazioni (17%) e rappresenti il 26% delle aggiudicazioni totali di opere pubbliche. È importante segnalare, inoltre, come i 2/3 delle gare di PPP siano bandite dai comuni e come la stragrande maggioranza dei bandi (circa l'86%) sia di importo inferiore al milione di euro, a rappresentare l'estrema frammentarietà degli investimenti pubblici.

Diversi e vari sono i vantaggi derivanti da un PPP, tra questi si ricordano:

- l'incremento del potenziale di dotazione infrastrutturale a parità di risorse pubbliche impiegate;
- l'ottimizzazione della gestione delle diverse attività riguardanti il progetto attraverso il

² Reeves E. (2009), *The only game in town: Public Private Partnerships in the Irish Water Services Sector*, University of Limerick.

coinvolgimento di soggetti specializzati;

- il miglioramento dell'efficacia della fase di programmazione degli interventi;
- la razionalizzazione del processo di identificazione degli investimenti;
- la ripartizione dei rischi e dei ricavi secondo le possibilità e le esigenze dei partecipanti al progetto;
- il miglioramento della qualità e dell'efficienza complessiva delle infrastrutture realizzate e dei servizi erogati (tempi, gestione);
- il maggiore coinvolgimento dei soggetti finanziatori al successo dell'iniziativa.

Anche se occorre, al pari, considerarne i punti critici tra cui:

- la complessità del procedimento di identificazione e corretta allocazione dei rischi tra le parti;
- i maggiori costi di strutturazione dell'operazione;
- l'assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza del ricorso al PPP;
- la scarsa capacità delle amministrazioni pubbliche nel confronto con la controparte privata.

In conclusione, occorre sottolineare come i PPP rappresentino indubbiamente un'opportunità importante per le pubbliche amministrazioni per il rilancio infrastrutturale. È pacifico, tuttavia, che l'apporto del privato potrà essere adeguatamente valorizzato solo a patto che il settore pubblico sappia:

- svolgere il suo ruolo di regolatore e controllore del valore aggiunto che la partnership pubblico privata potrà generare;
- recepire le innovazioni finanziarie che il mercato ha proposto;
- qualificare il proprio sforzo finanziario con misure agevolative che valorizzino l'impegno che operatori privati possono addurre, a maggior ragione in situazioni di mercato come quelle in cui si è chiamati ad operare.

Sotto questi profili, la responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche passa necessariamente dalla disponibilità di una adeguata strumentazione tecnica che consenta la valutazione della convenienza e del valore aggiunto che tali operazioni sono in grado di creare.