Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

FOCUS

Partner cercasi (a scopo investimento)

Dove, come e quanto funziona, in Italia, il partenariato tra pubblico e privato?

Maggio 2018

***L'Italia**, pur presentando nel 2016 un'elevata incidenza della spesa pubblica sul PIL (49,6%), **destina agli investimenti una parte molto modesta delle proprie risorse: un 2,1%** che non basta a sostenere tutti i progetti, specialmente infrastrutturali, di cui il Paese ha una gran fame. **Per tutte le amministrazioni pubbliche, e in particolare per i comuni, il partenariato pubblico-privato (PPP) ha rappresentato perciò, negli ultimi 15 anni, una risorsa importante** per finanziare nuove infrastrutture (**metropolitane, ospedali, autostrade, reti Tlc**) e fornitura di servizi (dalla gestione dei rifiuti alla pulizia delle strade).*

*Passato da poco più di 300 bandi nel 2002 agli oltre 3.000 del 2016, **il PPP ha mosso finora oltre 88 miliardi di euro in tutto il Paese**. Ma i lunghi tempi della burocrazia, le carenze tecnico-progettuali e le criticità gestionali possono mettere a rischio i risultati**: su 33.164 procedimenti** attivati in Italia tra 2002 e 2016, **4.429 (quasi il 13%) risultano interrotti. E la mortalità sale per le grandi opere sopra i 50 milioni di euro attivate con i PPP dalle pubbliche amministrazioni: il 42% tra 2002 e 2014.***

Punto di partenza

Gli attuali contratti di PPP sono nati con la cosiddetta legge Merloni, la n. 109 del 1994. Il nuovo *Codice dei Contratti pubblici* del 2016, introdotto col decreto legislativo n. 50, ha aggiornato la disciplina.

Tabella 1- Mercato PPP in Italia: bandi di gara e incidenza su opere pubbliche. 2002-2016

Anni	Bandi PPP		Percentuale bandi PPP su OO.PP.	
	Numero	**Importo (Mln €)**	**Numero**	**Importo**
2002	331	1.424	0,9%	6,0%
2003	513	3.767	1,5%	11,5%
2004	800	2.136	2,6%	6,6%
2005	966	5.412	3,2%	16,9%
2006	782	8.394	2,9%	28,1%
2007	948	4.828	3,7%	17,2%
2008	1.292	5.697	5,4%	18,5%
2009	1.852	4.777	10,0%	18,6%
2010	2.991	7.338	16,2%	26,6%
2011	2.787	9.646	16,7%	35,8%
2012	3.014	7.148	19,0%	32,4%
2013	2.852	4.065	20,3%	23,3%
2014	3.086	3.676	17,6%	13,2%
2015	3.334	7.203	17,9%	24,3%
2016	3.187	13.318	18,8%	53,0%
2002-2016	**28.735***	**88.830***	**10,4%****	**22,1%****
Somma. **Media.				

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati infoppp.it, anni vari

Analisi

Il mercato italiano del PPP negli ultimi 15 anni è letteralmente esploso, passando da poco più di 300 bandi nel 2002 agli oltre 3.000 del 2016 e muovendo nel complesso una mole di risorse di **oltre 88 miliardi di euro**, **il 22,1% del valore delle gare per opere pubbliche** bandite nello stesso periodo.

Degli 88 miliardi di euro messi a bando, tra il 2002 e il 2016, dalle varie amministrazioni pubbliche in Italia, **due terzi si sono concentrati in tre soli settori**: **trasporti** (27,5%), **energia e telecomunicazioni** (22,4%) e **ambiente** (18,2%).

Il **maggior numero di gare PPP** tra 2002 e 2016 è però quello dell'**edilizia sociale e pubblica** e degli **impianti sportivi**: rappresenta oltre il 40% dei bandi anche se assorbe **meno di un decimo del totale delle risorse**.

Solo l'1% delle gare supera i 50 milioni di euro, ma concentra il 67% degli importi registrati per l'intero periodo 2002-2016.

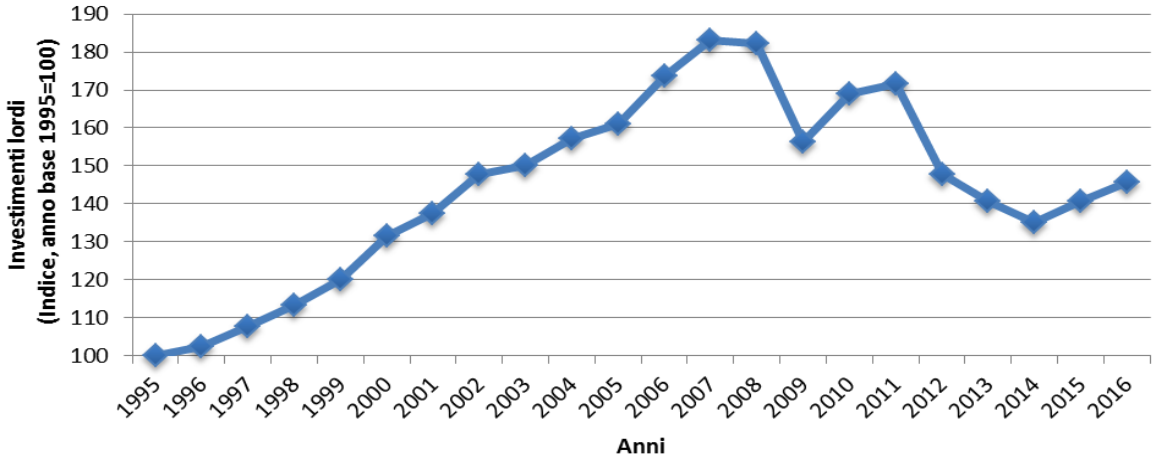
Il maggior numero di bandi PPP, tra il 2002 ed il 2016, **ha avuto un comune per committente: 23mila gare su circa 28mila (l'80% dei procedimenti), con un valore complessivo pari al 37% dell'intero mercato del partenariato pubblico-privato in Italia.**

In dettaglio. Il calo delle risorse (pubbliche e non)

L'Italia, pur presentando nel 2016 un'elevata incidenza della spesa pubblica sul PIL (49,6%), destina agli investimenti una parte molto modesta delle proprie risorse: 2,1%. Era il 2,9 nel 1999.
Gli investimenti lordi **in Italia dal 1995 al 2016 (Figura 1) mostrano** un andamento positivo fino al 2007**, l'inizio della discesa nel 2008,** il tonfo nel 2009**, la breve ripresa del 2010-2011,** la ricaduta 2012-2014 **e infine** la ripresa del 2015-2016**, con un ritorno ai livelli del 2002.**

Tra il 2008 e il 2016 gli investimenti nel Paese si sono ridotti di ben 71 miliardi di euro, dei quali circa 58 riconducibili ai privati. Il calo degli i**nvestimenti pubblici è di oltre 13 miliardi: -27%.**

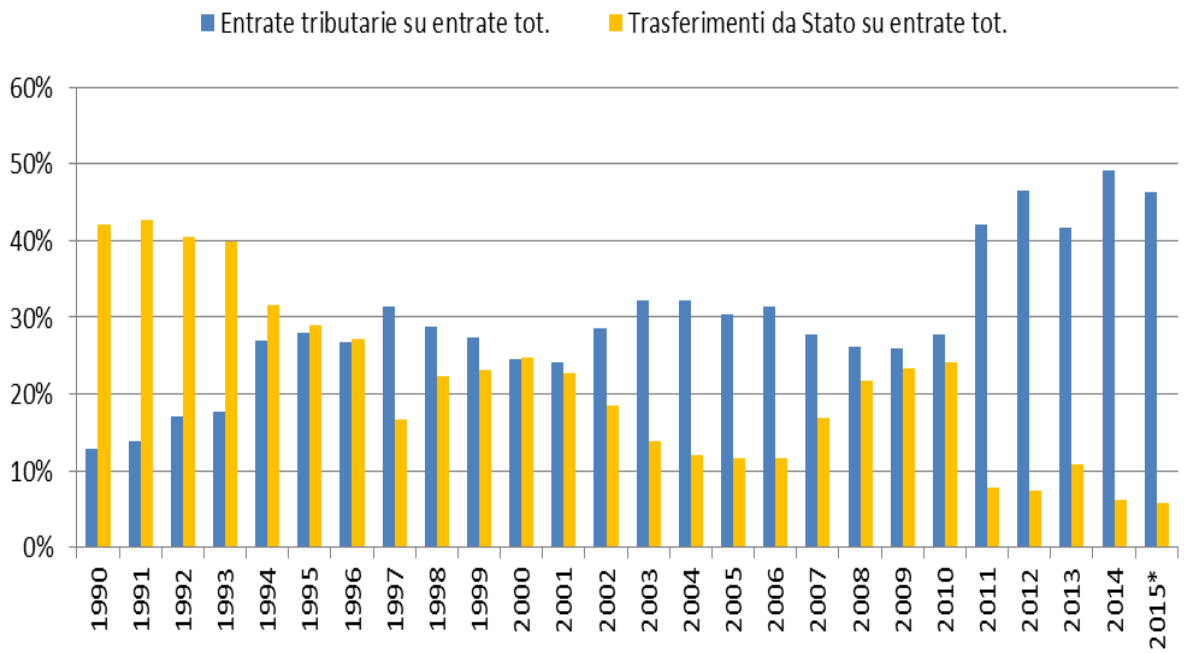
Figura 1 - Gli investimenti lordi in Italia (indice anno base 1995=100), 1995-2016



Fonte: elaborazione IFEL- Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

Difficile, in particolare, la situazione finanziaria dei comuni: **20 anni di tagli ai trasferimenti erariali** da un lato (Figura 2), e crescente autonomia finanziaria dall'altro li hanno indotti a reperire le risorse per gli investimenti ricorrendo al mercato del credito o ad altre forme di finanza innovativa. I **mutui per gli investimenti sono in drastica flessione** (sotto il miliardo di euro a partire dal 2013, contro gli oltre 6 miliardi di euro registrati 10 anni prima), ma **attraverso il partenariato pubblico-privato, tra il 2002 e il 2016, i sindaci sono riusciti ad alimentare in media il 14,3% delle proprie opere pubbliche** (Tabella 2).

Figura 2 - Bilanci comunali: entrate tributarie e trasferimenti dallo Stato (dati di cassa), 1990-2015



*Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, anni vari. *Dati provvisori.*

In dettaglio. Il mercato dei PPP comunali: quanti, dove, perché

Il ricorso comunale ai capitali privati e al PPP, favorito dalla possibilità di superare i vincoli di natura contabile, ha alimentato **un mercato cresciuto dai 575 milioni di euro del 2002 fino ai 4 miliardi del 2016, con un incremento superiore al 600%.**

Tra 2002 e 2016, **tutti i comuni con più di 20mila abitanti sono stati committenti, almeno una volta, di un bando PPP**.

Le gare mediamente bandite ogni anno sono passate **dalle 264 del 2002 alle oltre 2mila** a partire dal 2010.

16 bandi su 100 superano il milione di euro.

I bandi superiori ai 50 milioni sono 68 e raccolgono oltre 12,5 miliardi di euro (con una media di 185 milioni di euro per gara).

I **big dea**l, ossia i bandi **superiori a 500 milioni** di euro, sono solo sei: la metà a Milano.

- **Milano (2006)**: costruzione e gestione linea 4 della metropolitana (1.700.000.000 euro)
- **Milano (2015)**: distribuzione del gas naturale nell'ambito Milano 1 (1.369.189.961 euro)
- **Roma Capitale (2011)**: concessione della distribuzione gas metano (1.245.400.000 euro)
- **Verona (2011):** completamento dell'anello della circonvallazione a Nord in *project financing* (802.080.337 euro)
- **Verona (2016)**: gestione integrata rifiuti urbani e verde pubblico, pulizia e sgombero neve su strade extraurbane, manutenzione ordinaria e pulizia delle fontane, derattizzazione (665.037.000 euro)
- **Milano (2005)**: progettazione, costruzione e gestione linea 5 della metropolitana in *project financing* (503.140.000 euro)

Tabella 2 - Mercato PPP dei comuni: bandi di gara e incidenza sulle opere pubbliche

Anni	Bandi PPP		% bandi PPP su OO.PP.	
	Numero	**Importo (Mln €)**	**Numero**	**Importo**
2002	264	575	1,3%	8,4%
2003	407	1.219	2,1%	14,5%
2004	664	908	3,8%	11,0%
2005	832	1.780	5,0%	19,6%
2006	624	3.553	3,9%	34,8%
2007	761	1.441	5,3%	18,4%
2008	1.024	1.602	7,4%	21,4%
2009	1.558	1.542	14,9%	26,3%
2010	2.478	2.262	23,1%	33,6%
2011	2.307	4.960	24,1%	58,7%
2012	2.562	1.469	26,5%	34,6%
2013	2.338	1.589	28,1%	36,7%
2014	2.293	2.223	22,4%	34,4%
2015	2.621	4.096	22,7%	50,5%
2016	2.483	4.070	24,2%	66,7%
2002-2016	**23.216***	**33.286***	**14,3%****	**31,3%****

**Somma. **Media.*

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati infoppp.it, anni vari

Tabella 3 - PPP comunali: bandi 2002-2016, numero e importo per settore (percentuali)

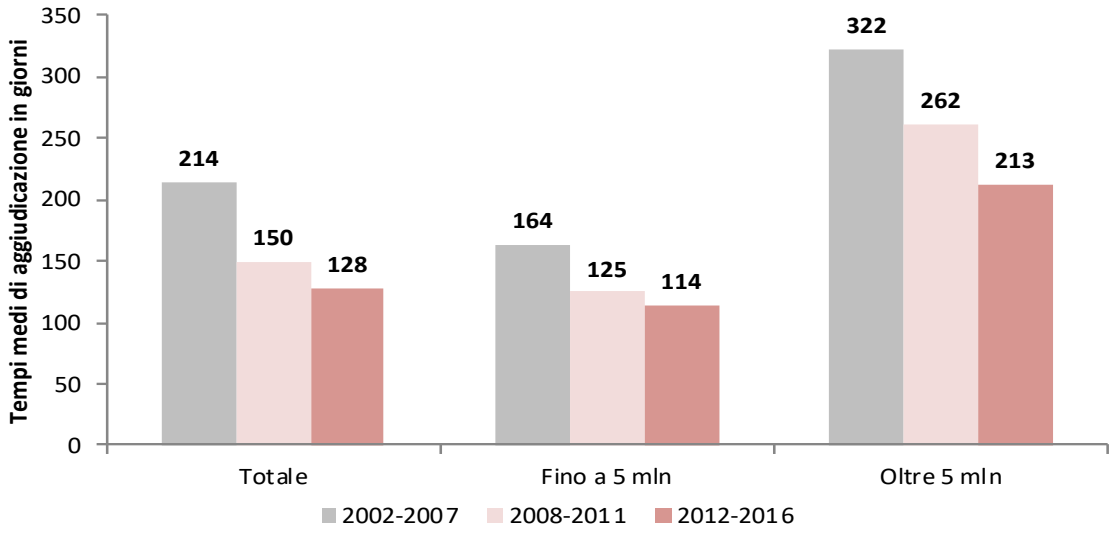
Settore	Numero bandi (%)	Importo bandi (%)
Edilizia sociale e pubblica	18,0%	8,8%
Riassetto di comparti urbani	1,7%	4,5%
Edilizia sanitari	2,5%	4,8%
Edilizia scolastica	3,2%	2,9%
Strutture cimiteriali	4,8%	6,7%
Impianti sportivi	24,8%	7,5%
Strutture ricettive	3,8%	0,8%
Parcheggi	5,5%	6,6%
Arredo urbano e verde pubblico	18,5%	3,2%
Energia e telecomunicazioni	14,2%	34,4%
Ambiente	0,7%	5,5%
Trasporti	0,8%	11,1%
Porti e logistica	0,8%	2,5%
Altro	0,7%	0,6%
Totale	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati infoppp.it, anni vari

Circa un quarto dei PPP comunali riguarda **impianti sportivi** (**24,8%).** Seguono i bandi per **arredo urbano e verde pubblico (18,5%)** e per **edilizia sociale e pubblica (18%).**

Le risorse, però, si sono concentrate prevalentemente nel settore **energia e telecomunicazioni** e in quello dei **trasporti** (rispettivamente il **34%** e **l'11% degli importi** dei bandi PPP in capo ai comuni).

Figura 3 - Mercato PPP dei comuni: tempi medi di aggiudicazione (giorni), per importo



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati infoppp.it, anni vari

In dettaglio. Lavori in corso? Vita (e morte) delle grandi opere PPP

Su 33.164 procedure censite dall'*Osservatorio nazionale del PPP* e bandite da tutte le amministrazioni pubbliche italiane tra il 2002 e il 2016, **4.429 risultano "procedimenti interrotti"**, cioè bandi annullati e gare andate deserte o non aggiudicate per irregolarità: il 13%. La percentuale oltrepassa però il 30% nel caso dei bandi che superano i 15 milioni di euro (Tabella 5).

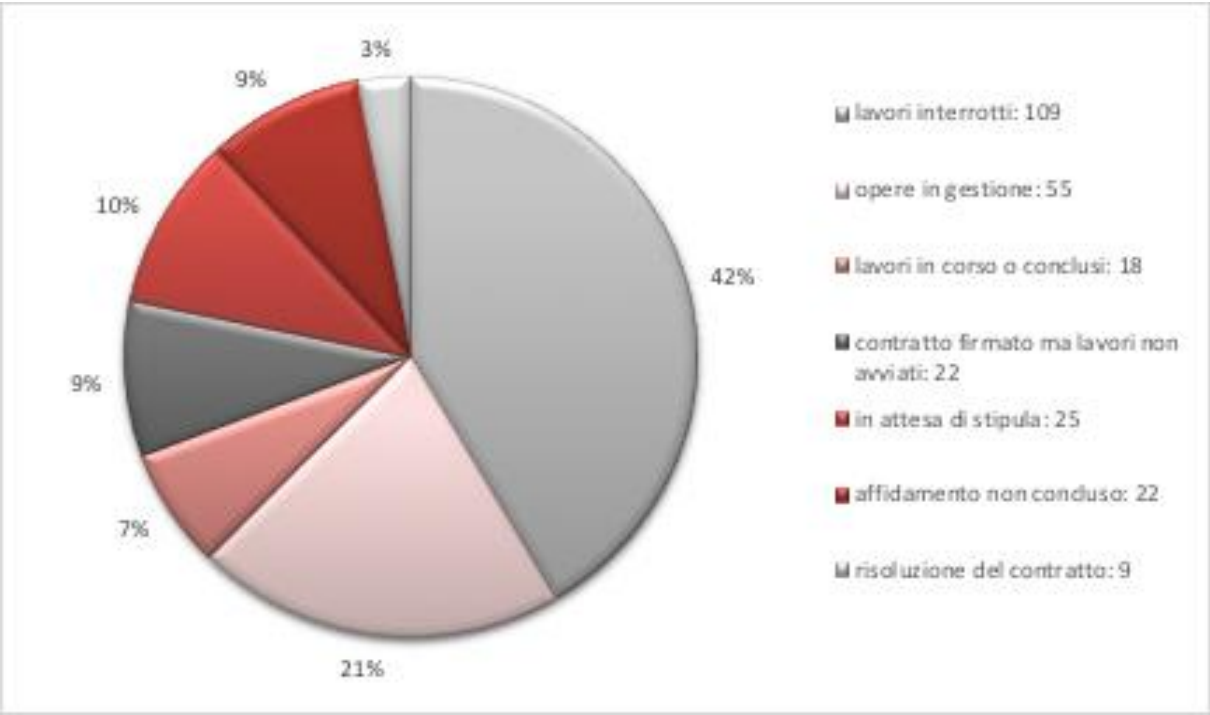
I procedimenti interrotti hanno un valore di 48 miliardi di euro, un terzo del valore di quelli attivati. La percentuale varia però a livello territoriale (Tabella 4): **nel Mezzogiorno raggiunge quasi il 54%**, contro una media del 23% al Nord e del 28% nel Centro Italia.

Dei 28.735 "procedimenti in corso", le aggiudicazioni sono meno di 8.000 (il 27% dei "procedimenti in corso", poco più di uno su quattro).

Se si considerano i 260 grandi contratti di PPP di importo superiore a 50 milioni di euro banditi tra gennaio 2002 e giugno 2014 (importo complessivo: circa 80 miliardi), **solamente 151 erano ancora "in corso"** al 31 dicembre 2014**. Le altre 109 operazioni (il 42%) erano "interrotte"** (Figura 4).

Dei 151 procedimenti "in corso" (circa 50 miliardi il loro valore complessivo di gara), solo 55 erano arrivati alla **fase di gestione.**

Figura 4 – Grandi opere PPP sopra i 50 milioni (2002-2014, tutti i committenti): situazione al 31.12.2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati infoppp.it, anni vari

Tabella 4 – Mercato PPP: procedimenti interrotti, per area geografica, 2002-2016

Ripartizione geografica	Numero			Importo (Mln €)		
	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)
Nord	2.046	15.226	13,4%	14.338	63.022	22,8%
Centro	891	6.286	14,2%	6.608	23.295	28,4%
Mezzogiorno	1.492	11.566	12,9%	27.366	50.824	53,8%
Non ripartibili	-	86	-	-	-	-
Totale	**4.429**	**33.164**	**13,4%**	**48.312**	**137.142**	**35,2%**

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati infoppp.it, anni vari

Tabella 5 - Mercato PPP: procedimenti interrotti, per classe di importo, 2002-2016

Classe di importo dei bandi PPP	Numero			Importo (Mln €)		
	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)
Importo non segnalato	1.183	12.690	9,3%	-	-	-
Fino a 150.000 euro	666	8.133	8,2%	41	413	10,0%
Da 150.001 a 500.000	579	3.757	15,4%	176	1.099	16,0%
Da 500.001 a 1.000.000	362	1.981	18,3%	270	1.463	18,5%
Da 1.000.001 a 5.000.000	904	4.244	21,3%	2.257	10.320	21,9%
Da 5.000.001 a 15.000.000	411	1.433	28,7%	3.517	12.142	29,0%
Da 15.000.001 a 50.000.000	208	611	34,0%	5.444	15.718	34,6%
Oltre 50.000.000	116	315	36,8%	36.607	95.987	38,1%
Totale	**4.429**	**33.164**	**13,4%**	**48.312**	**137.142**	**35,2%**

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati infoppp.it, anni vari

Conclusioni

Il partenariato pubblico-privato è ormai un modello consolidato e ricorrente di *public procurement* per la pubblica amministrazione italiana.

Le potenzialità del PPP vengono però arginate da alcuni elementi di **criticità** sul piano decisionale, autorizzativo, finanziario, realizzativo e gestionale:

- i **lunghi tempi tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione della gara** causano **maggiori rischi di progetto** a carico del soggetto privato, **maggiori oneri per la collettività**, una **minore convenienza del PPP** e un **rischio maggiore di insuccesso**
- i tempi dilatati fanno sì che spesso i privati si trovino di fronte a **cambiamenti politici dell'amministrazione** che rendono incerto e rischioso il loro operare
- le **carenze di qualità tecnico-progettuale** da parte delle stazioni appaltanti **-** criticità tecnica nella formulazione delle proposte e dei bandi gara e nella costruzione dei progetti - possono determinare il fallimento dell'iniziativa
- una **difficoltà di gestione dei complessi rapporti tra soggetti pubblici e soggetti**

privati emerge spesso dopo l'aggiudicazione, quando entrano in gioco altre fasi operative che rendono il quadro ancora più delicato, come il ricorso al contenzioso, la stipula del contratto, il raggiungimento del *closing* finanziario, l'esecuzione dei lavori, la gestione dell'opera.

Osservazioni

La **mortalità** dei procedimenti indica come sia necessario affiancare alla promozione del PPP iniziative di **informazione, formazione, supporto alle amministrazioni committenti**: azioni che a differenza di altri Paesi sono mancate in Italia.

Il dossier

Fornisce una panoramica degli investimenti pubblici e privati in Italia tra 2002 e 2016.

- Analizza il boom del mercato dei PPP a livello nazionale e locale.
- Dedica una particolare attenzione - andamento per regione, dimensione demografica, settore di intervento e dimensione finanziaria – ai comuni, che sono i principali utilizzatori di questa forma di cooperazione fra autorità pubbliche e operatori economici.

Questo studio è stato realizzato da

MARCO NICOLAI

Università degli Studi di Brescia

CARLA GIORGIO, GIORGIA MARINUZZI, WALTER TORTORELLA

IFEL-Fondazione ANCI

Focus a cura di

UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale