

## UTFP NEWS n. 22

News e approfondimenti sul PPP e Project Finance



Settembre – Dicembre 2014



Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica  
Economica

*Il presente documento di proprietà UTFP – DIPE - Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono utilizzabili citando obbligatoriamente la fonte. Non sono consentite la pubblicazione e la vendita anche parziale del contenuto.  
I contenuti di UTFP News non impegnano l'Unità Tecnica Finanza di Progetto e le istituzioni di appartenenza. La pubblicazione ha cadenza irregolare.*



Unità Tecnica Finanza di Progetto

# UTFP NEWS

Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica  
Economica

## Sommario

### News

- Il mercato del PPP in Italia: gennaio – novembre 2014 (R. Santella)
- UTFP al Convegno La Valorizzazione Immobiliare attraverso il PPP (F. Di Piazza)
- *Investing in long-term Europe: re-launching fixed, network and social infrastructure*: Spunti di riflessione (R. Santella)

### Approfondimenti

- I porti italiani in ottica PPP (C. Pedacchio)
- PPP per l'edilizia scolastica: prime considerazioni (F. Di Piazza)

## Presentazione

Nel presente numero di UTFP NEWS vengono presentate alcune notizie di rilievo per il mercato e le prospettive del PPP nonché due approfondimenti di natura settoriale.

Sul fronte del mercato del PPP si da conto delle più recenti evoluzioni (gennaio – novembre 2014) di un settore che mantiene il proprio peso relativo sul totale delle opere pubbliche con una tendenza all'aumento delle gare per opere di pubblica utilità di dimensione medio-piccola.

D'interesse le evidenze di due convegni che hanno trattato il tema del PPP nella più ampia prospettiva degli investimenti di lungo termine. Il convegno sul finanziamento delle infrastrutture sociali presenta una prospettiva europea e istituzionale del PPP mentre sono di maggior rilevanza per gli operatori locali gli esiti del convegno sulla Valorizzazione del Patrimonio Pubblico.

I due approfondimenti riguardano le opportunità degli schemi di PPP in due settori specifici: la portualità italiana e l'edilizia scolastica.

La rilevanza dei temi approfonditi scaturisce da alcuni recenti provvedimenti legislativi che hanno stimolato la riflessione:

- sul fronte della portualità italiana, il contributo appare propedeutico all'elaborazione del Piano Strategico Nazionale della Portualità e Logistica (art. 29 decreto-legge 12.09.2014, n. 133, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 212 del 12.09.2014 cd. "Sblocca Cantieri);
- il contributo sull'edilizia scolastica è sollecitato dall'insieme di misure che il Governo sta promuovendo nell'ambito del cd. "Piano Per l'Edilizia Scolastica".

## NEWS

## Il mercato del PPP in Italia: gennaio-novembre 2014

Il mercato del Partenariato Pubblico Privato (PPP) da gennaio a novembre 2014 ha fatto registrare nel suo complesso 2.988 gare (+18% rispetto al 2013) per un importo totale pari a 3,9 miliardi di euro (-4% rispetto allo stesso periodo 2013).

Il numero delle gare in PPP sul mercato delle gare per opere pubbliche<sup>1</sup> è pari al 18,8% (2.988 gare su 15.901 totali) facendo registrare una diminuzione del -2% rispetto al 2013). Il valore degli importi, invece, è pari al 14,8% (3,9 miliardi su oltre 26 miliardi -10% rispetto al 2013). Per quanto riguarda il dato relativo al mese di novembre, si registrano sul mercato 272 iniziative in PPP per un valore complessivo pari a 301 milioni di euro. In particolare due operazioni con importo complessivo pari a 1,4 milioni di euro sono selezioni di proposte di finanza di progetto nei servizi ai sensi del D.P.R. 207/2010 art. 278.

Rispetto allo stesso mese del precedente anno, va registrato un andamento a doppio binario per numerosità di operazioni e importi: il numero delle iniziative è infatti aumentato del 43,9% (da 189 gare a 272) mentre gli importi delle gare sono diminuiti del 4,4% (da 313 milioni di euro a 299 milioni di euro). Relativamente alle procedure, anche nel mese di novembre si conferma un trend a doppia velocità per le concessioni di servizi e per le "altre gare in PPP": le concessioni di servizi passano da 152 iniziative a

230 (+51%) con una lieve diminuzione degli importi passati da 251 milioni di euro a 256 milioni di euro (-2%).

Andamento negativo, invece, sia per le concessioni di lavori che per il leasing immobiliare in costruendo: in diminuzione del 33% per numerosità (da 21 a 14) e del 17% per importo (da 31 milioni di euro a 26 milioni di euro). In termini di distribuzione geografica, negli 11 mesi dell'anno si attestano ai primi posti il Nord-Ovest con 870 operazioni ed il Sud con 588 operazioni. Il valore medio delle operazioni è pari a 2,4 milioni di euro. Per tipologia dimensionale continuano a prevalere le gare con importi non superiori ai 5 milioni di euro (1.516 gare su un totale di 1.632 con importo segnalato). Rispetto ai settori di attività, si distinguono per numerosità i settori di edilizia sociale e pubblica (1.009 operazioni), impianti sportivi (742 operazioni), aree urbane e verde pubblico (365 operazioni); mentre i settori che si distinguono per importi sono quello energetico e delle telecomunicazioni (1.181,9 milioni di euro), l'ambiente (925 milioni di euro) e il riassetto comparti urbani (416,1 milioni di euro).

*Rosella Santella*

## UTFP al Convegno La Valorizzazione Immobiliare attraverso il PPP

Il tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti locali è stato approfondito ad Aosta il 12 novembre 2014. L'iniziativa, promossa dalla Regione Autonoma della Valle d'Aosta, ha accolto contributi di carattere multidisciplinare mirati a definire il quadro delle opportunità e criticità legate all'impiego degli strumenti di PPP.

Ad un'introduzione di carattere giuridico sul PPP tra normativa nazionale e nuove direttive europee, sono seguite relazioni specifiche volte ad enucleare il nodo del finanziamento delle operazioni. In particolare, il contributo di Veronica Vecchi (Professore presso SDA Bocconi) ha approfondito gli elementi di base di un'operazione in PPP nella prospettiva delle forme di finanziamento attivabili nel caso di PPP finalizzati alla valorizzazione del patrimonio immobiliare. Rispetto a quest'ultimo aspetto la relazione ha evidenziato la necessità di nuovi modelli di *business* coniugati all'esigenza di stimolare il mercato degli operatori nell'individuare innovazioni che combinano innovazione sociale e tecnologica.

Ad integrazione del precedente contributo, Gabriele Pasquini (Dirigente per il coordinamento UTFP) ha approfondito gli elementi fondamentali del trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP soprattutto alla luce dei contenuti del *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD – implementazione dell'ESA 2010) il cui ultimo aggiornamento risale ad agosto 2014.

Infine due relazioni tecniche (S. Cola Presidente del Dipartimento Cultura, Promozione e Comunicazione del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori e L. Gaggeri del Gruppo di studio del CNI per il PPP) hanno approfondito, da un lato, il ruolo della progettazione come strumento imprescindibile per la qualità dell'operazione e, dall'altro, il ruolo dei saperi tecnici nel coordinamento di un'operazione strutturata secondo le opzioni del PPP.

*Federica Di Piazza*

<sup>1</sup>Fonte: osservatorio Cresme-Edilbox

## Convegno "Investing in long-term Europe: re-launching fixed, network and social infrastructure" Spunti di riflessione

Si è svolto a Roma, il 12 e 13 Dicembre un convegno sul tema degli investimenti a lungo termine in Europa organizzato congiuntamente da Federazione Banche Assicurazioni Finanza (FEBAC), Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Cassa Depositi e Prestiti (CDP), The Long-Term Investors Club insieme con The European Long term Investors Association (ELTI), The Official Monetary and Financial Institutions Forum (OMFIF), Integrate, il Consiglio Italiano del Movimento Europeo.

La diminuzione tra il 2007 e 2013 di un quinto degli investimenti pubblici e privati in area euro è una delle concause del rallentamento economico e della riduzione di competitività che si è avuta. La strada per una possibile ripresa è ancora in salita e una delle possibili soluzioni da attuare va cercata negli investimenti a lungo termine. Al centro della conferenza, dunque, la consapevolezza della necessità per l'Europa del rilancio degli investimenti infrastrutturali attraverso un'azione coesa ed unitaria di tutti i paesi: dall'armonizzazione degli interessi nazionali specifici alla necessità di una disciplina regolamentare di attrazione di investimenti esteri.

Il *focus* principale è stato incentrato sugli investimenti in infrastrutture sociali, che possono rappresentare una soluzione vincente per la copertura del gap infrastrutturale sofferto dal Vecchio Continente, raccogliendo le principali sfide sociali del Nuovo Millennio: l'invecchiamento della popolazione, il riscaldamento climatico, l'ecosostenibilità, l'innovazione

tecnologica e l'alfabetizzazione digitale. In tale ottica dunque possono essere considerate "Infrastrutture sociali" tutte quelle opere legate al "capitale umano", basti pensare alle opere connesse al sistema sanitario, a quello scolastico ed universitario, ai trasporti, alla rete digitale, alle reti energetiche, alla protezione ambientale, etc. Il contributo che tali opere possono dare alla competitività e produttività dei Paesi non è solamente "tangibile", capitale finanziario e sostenimento della domanda, ma ha un alto contenuto "intangibile": tali interventi garantiscono, infatti, una crescita sostenibile verso un'economia innovativa ed evoluta in grado di generare esternalità positive per l'intera popolazione.

Affinché tale meccanismo virtuoso possa partire, e quindi l'attrazione investimenti esteri non sia solo un auspicio ma diventi una realtà, è necessario in primo luogo creare un *frame work* regolamentare condiviso e snello, che faciliti, in ottemperanza con il principio di sussidiarietà pubblico-privata, l'arrivo di nuovi capitali.

*Rosella Santella*

## APPROFONDIMENTI

### I Porti Italiani in ottica PPP

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha pubblicato recentemente un interessante Studio sulla portualità italiana (vedi <http://www.programmazioneeconomica.gov.it>). Si tratta di un approfondito lavoro di ricognizione, analisi ed elaborazione dati - iniziato nel 2011 e sviluppato con la collaborazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - che ricostruisce lo stato delle infrastrutture portuali, la relativa programmazione, il quadro dei finanziamenti, l'andamento e le previsioni di traffico riguardanti le merci, nonché le modifiche del quadro normativo a partire dalla legge 84/1994.

Dallo Studio emerge che il sistema dei porti italiani, pur trattando complessivamente un volume di traffico merci che si colloca al terzo posto in Europa, dopo quello olandese e britannico, ha subito negli ultimi anni un rallentamento della crescita rispetto ad altre realtà portuali, quali quelle del nord Europa e del resto del Mediterraneo.

Al riguardo, vengono individuate e analizzate le principali ragioni di tale minor incremento dei traffici, tra le quali:

- i maggiori costi e tempi operativi previsti negli scali italiani rispetto ad altre realtà portuali;
- le difficoltà connesse con il sistema trasportistico (sia ferroviario che stradale) e logistico nell'organizzare in modo efficiente e competitivo l'inoltro dei container fino alle destinazioni finali; in merito, l'indagine condotta evidenzia che le attività ferroviarie interne alle aree portuali sono una delle maggiori fonti di inefficienza.

Lo Studio sviluppa quindi una serie di proposte concrete per superare, nella prospettiva di rilancio del sistema portuale nazionale, le difficoltà che gravano attualmente sul sistema. Le proposte possono così riassumersi:

- concentrare gli investimenti su uno o due grandi scali sui quali fidelizzare le grandi Compagnie di trasporto navale e sviluppare gli altri porti maggiormente verso i mercati interni;

- individuare i porti "chiave" sui quali intervenire, in particolare quelli appartenenti alla rete e ai nodi TEN-T essenziali (*core network*) a progetti prioritari della Commissione Europea o a progetti in grado di ottenere la partecipazione finanziaria della BEI;
- per rispondere all'approccio europeo dei *core multi port gateways*, individuare quattro sistemi multi portuali, al cui interno dare corso a logiche di coordinamento o di *governance* integrata finalizzate alla specializzazione e a interventi infrastrutturali mirati e coerenti;
- migliorare il coordinamento tra le previsioni di piano dei porti appartenenti alla stessa area integrata, attraverso il coordinamento forte dell'attività programmatica di settore a livello nazionale, con un processo di concertazione delle soluzioni tecnico economiche tramite un organismo, costituito anche presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e a cui partecipino oltre ai Ministeri competenti anche il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, le Autorità Portuali, le Associazioni di categoria e gli altri attori più importanti del settore;
- approfondire prioritariamente i fondali e incrementare gli spazi a terra, tenendo anche conto della disponibilità di aree in ambito retroportuale o di interporti collegati, da destinare ad infrastrutture logistiche;
- ridurre i tempi di transito delle merci, in termini di documentazione, dogana, movimentazione e organizzazione di convogli, con sforzi organizzativi e maggiore semplificazione amministrativa, riduzione del numero di passaggi e di intermediari, anche tramite il potenziamento dello sportello unico doganale e la gestione informatica a distanza delle pratiche prima dell'arrivo delle navi nel porto;
- fare ricorso a forme di Partenariato Pubblico Privato per la selezione degli interventi, coinvolgendo capitali privati in misura sufficiente per associare effettivamente il concessionario ai rischi di gestione dell'infrastruttura, sulla base di previsioni di traffico realistiche;
- utilizzare il nuovo strumento della defiscalizzazione in favore delle società di progetto titolari di concessioni per la realizzazione in *Project Financing* di opere infrastrutturali per l'attrazione dei capitali privati;

- unificare i momenti valutativi e approvativi condotti presso il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le Regioni competenti per territorio, attualmente non vincolati a tempi contingentati e che non trovano un momento unitario e formale di sintesi;
- prevedere per qualsiasi investimento portuale la preventiva o contestuale risoluzione di eventuali "colli di bottiglia", sia con riguardo ai collegamenti con il porto, sia con riferimento agli ostacoli esistenti lungo le principali direttrici di traffico coinvolte dal progetto;
- assicurare il raggiungimento di soglie in termini di utilizzazione del traffico ferroviario cargo in entrata e in uscita dal porto, anche nell'ottica della sostenibilità ambientale, con priorità agli interventi con utilizzo prevalente o significativo della ferrovia, rimuovendo gli ostacoli tecnici/infrastrutturali alla movimentazione ferroviaria nei porti;
- valorizzare gli interventi (materiali o immateriali) finalizzati all'integrazione di diversi sistemi logistici portuali o interportuali;
- basare le valutazioni ai fini delle scelte di investimento su di un sistema di indicatori condivisi di efficienza e prospettive di sviluppo, utili a caratterizzare un porto attraverso il confronto tra diversi scali e cluster portuali e con funzione di supporto decisionale alla programmazione infrastrutturale.

E' di questi giorni la notizia che sono in elaborazione proposte legislative che vanno nella direzione dell'adeguamento della normativa italiana a quella europea in materia di libera concorrenza. Si tratta di disposizioni che riguarderanno perciò anche il sistema portuale nazionale.

A tal riguardo, gli esiti e le proposte dello Studio in questione potranno fornire un utile supporto all'operato del Parlamento, del Governo e del CIPE, nella materia. Inoltre, sulla base dell'esperienza maturata negli ultimi vent'anni, sarà indispensabile rivedere alcuni nodi critici della legislazione in materia portuale (Legge 84/1994), prevedendo:

- la semplificazione dell'iter procedurale dell'approvazione dei Piani regolatori portuali;
- l'introduzione della "variante parziale" al Piano regolatore portuale e dell'adeguamento tecnico-funzionale", come strumenti di pianificazione portuale caratterizzati da un iter procedurale

semplificato ed accelerato rispetto a quello necessario per l'approvazione di un nuovo Piano regolatore portuale o di una Variante generale;

- la semplificazione, oltre che la maggior chiarezza (alla stregua delle disposizioni comunitarie) delle norme ambientali, con particolare riguardo agli aspetti che interessano le operazioni e gli interventi che si eseguono nei porti.



Ufficio per gli investimenti di rete e i servizi di pubblica utilità  
Servizio per le Infrastrutture e la regolazione dei servizi di pubblica utilità

### INIZIATIVA DI STUDIO SULLA PORTUALITA' ITALIANA



Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica

**Caterina Pedacchio**

## PPP per l'edilizia scolastica: prime considerazioni

Con l'avvio della prima fase del "Piano per l'edilizia scolastica", il Governo ha riportato al centro delle priorità il più ampio tema delle infrastrutture per il *welfare* secondo un'interpretazione largamente condivisa per cui un efficiente sistema educativo rappresenta un elemento fondamentale per lo sviluppo socio economico di lungo termine di un Paese.

Le infrastrutture sociali rappresentano una delle componenti della più ampia ed eterogenea famiglia delle infrastrutture che influenza e determina la qualità della vita della popolazione. Entro tale settore, destinato ad accogliere servizi sociali, vengono incluse diverse tipologie di interventi che includono l'edilizia scolastica ma anche le strutture ospedaliere, giudiziarie (tribunali e carceri), residenziali (*social housing*) e le strutture sportive, ricreative e culturali<sup>i</sup>. In un quadro di crisi economica, l'obiettivo di crescita sostenibile e di aumento della competitività di un sistema economico fondato sui servizi innovativi<sup>ii</sup> è spesso affidato a questa fattispecie di infrastrutture: nel periodo 2007 – 2013 a fronte di una contrazione del PIL europeo del 1,5% la spesa pubblica sociale è aumentata del 10,7%<sup>iii</sup>.

A livello nazionale, nello stesso periodo, è possibile evidenziare una progressiva riduzione degli investimenti nel sistema educativo<sup>iv</sup> (cfr. figura 1) anche se, il livello di spesa per studente italiano è poco oltre la media OCSE<sup>v</sup> sia nella scuola pre - primaria sia in quella primaria (cfr. figura 2).

Come evidenziano recenti ranking internazionali<sup>vi</sup>, la perdita di competitività dei paesi è condizionata anche dal *gap* infrastrutturale dell'edilizia scolastica e riguarda sia l'evoluzione dei modelli d'insegnamento e apprendimento più efficaci -in quanto legate all'utilizzo di tecnologie moderne la natura obsoleta del patrimonio immobiliare scolastico italiano. La progressiva scomparsa del modello di scuola/insegnamento tradizionale impone la realizzazione di edifici scolastici non solo sicuri e decorosi ma anche ecologici, accessibili e fruibili da tutti gli utenti in connessione con la comunità, a geometria adattabile, al fine di rispondere in maniera più flessibile ed efficace alle diverse esigenze didattiche con spazi esterni e ambienti polivalenti per l'apprendimento.

L'investimento in edilizia scolastica si configura pertanto come un investimento di lungo termine finalizzato alla crescita del capitale fisico e di conoscenza del Paese e coinvolge una molteplicità di tipologie d'intervento ed utenti poiché spazia dalle scuole pre-primarie, secondarie e terziarie fino agli istituti universitari e alla residenzialità studentesca.

Figura 1 – Investimento in educazione rapportato alla spesa pubblica in Italia

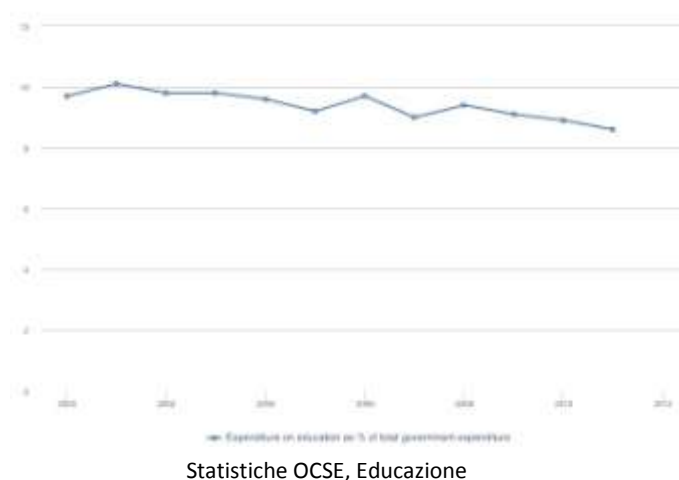
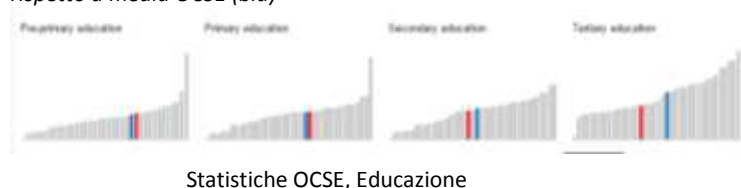


Figura 2 – Investimento annuo per studente in Italia (rosso) rispetto a media OCSE (blu)



Il presente approfondimento rappresenta una visione d'insieme del ruolo e delle modalità attuative dell'edilizia scolastica come componente del più ampio e strategico settore educativo ed è articolato in tre parti:

1. nella prima si assume una prospettiva nazionale e si illustrano le caratteristiche salienti del "Piano per l'edilizia scolastica";
2. la seconda parte assume un'ottica internazionale e si focalizza sul ruolo dei privati nell'attuazione di tali infrastrutture definendo se ed entro quali confini, di limiti ed opportunità, gli strumenti di partenariato possono rappresentare un utile strumento al fine di promuovere efficacia ed efficienza della spesa pubblica nel settore dell'educazione;
3. le conclusioni delineano le linee di azione da intraprendere in Italia al fine delineare schemi di Public Private Partnership (PPP) per l'edilizia scolastica in grado di elevare l'efficienza dei finanziamenti statali e comunitari.

## 1. Il Piano per l'edilizia scolastica

L'avvio della prima fase del "Piano per l'edilizia scolastica" si è fondata sul finanziamento di tre filoni di azione: *#scuolebelle* comprende tutti gli interventi di piccola manutenzione; *#scuolenuove* riguarda il recupero o la costruzione di nuovi plessi; *#scuolesicure* include le opere di messa a norma e messa in sicurezza.

Il Piano rappresenta l'ultimo atto di un articolato insieme di azioni che si sono sviluppate fin dall'inizio del 2000<sup>vii</sup>, e attualmente i tre filoni d'intervento presentano diversi livelli di finanziamento e realizzazione che possono essere sintetizzati come segue<sup>viii</sup>.

Con la delibera CIPE (n. 22 del 30.06.2014) sono stati stanziati 400 milioni di euro al filone *#scuolesicure* destinati a coprire 1.639 interventi d'importo medio pari a circa 160mila euro precedentemente esclusi dal cd. "Decreto del fare", i quali saranno supportati da iter procedurali semplificati che consentono un rapido impiego dei finanziamenti. Entro lo stesso filone d'intervento si prevede di cofinanziare, in misura non superiore al 50%, ulteriori 1.226 interventi grazie alle risorse derivate dai ribassi d'asta e dalle altre economie provenienti dall'esecuzione degli interventi; le quote di cofinanziamento riferite ai singoli interventi saranno assegnate direttamente dal Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca a favore delle scuole destinatarie.

Al filone *#scuolebelle* è destinato uno stanziamento dei 150 milioni di euro finalizzati a piccoli interventi di manutenzione, decoro e ripristino funzionale. Il finanziamento coinvolge 7.751 edifici scolastici per il 2014 e circa 10.000 complessi scolastici nel 2015. Il modello procedurale di spesa prevede che l'erogazione si effettuata direttamente dal MIUR alle scuole laddove è tuttora in corso l'istruttoria in merito ai progetti eleggibili a finanziamento.

Il terzo filone di azione è denominato *#scuolenuove* e dispone di un finanziamento di complessivi 800 milioni di euro di investimento (di cui 400 milioni per il 2014 e altrettanti nel 2015) destinati al recupero o costruzione di nuovi plessi scolastici. Il finanziamento viene effettuato attraverso lo sblocco di fondi del patto di stabilità di nuovi cantieri. La leva derivata dalla mobilitazione delle risorse del patto di stabilità ammonta a 122 milioni di euro per il 2014 e altrettanti per l'anno 2015. I primi 404 interventi sono stati individuati mediante la candidatura di oltre 4.000 comuni che hanno segnalato interventi immediatamente cantierabili. Per gli altri Comuni che hanno chiesto finanziamenti o lo sblocco del patto per interventi che inizieranno nel 2015, si aprirà una nuova possibilità con il prossimo Documento Programmatico di

Economia e Finanza e con i mutui agevolati in fase di attivazione con oneri a carico dello Stato.

A fronte di diverse procedure di erogazione dei finanziamenti e diversi soggetti attuatori del Piano, una componente fondamentale per l'efficacia ed efficienza della spesa è connessa alle modalità attuative dei progetti.

## 2. Edilizia scolastica e PPP

L'operatività del Piano ed una sua attuazione secondo istanze di efficacia ed efficienza della spesa pubblica, può fondarsi su modelli di intervento che prevedano il coinvolgimento del capitale privato.

Prima di evidenziare gli elementi di ordine tecnico di un'operazione di PPP legata all'edilizia scolastica è opportuno riferirsi ad una prospettiva generale interrogandosi in che misura il coinvolgimento del capitale privato migliora le performance complessive del sistema educativo. In questa prospettiva, e fermo restando il ruolo chiave del settore pubblico nel campo dell'educazione al fine di correggere i fallimenti di mercato e garantire l'equità del servizio, le esperienze internazionali evidenziano come l'impatto del capitale privato nel sistema educativo – e, specificatamente, nei paesi sottosviluppati - rappresenti un'opportunità in grado di introdurre elementi d'innovazione positiva nell'ambito dei sistemi educativi<sup>ix</sup>. Diversi sono i modelli di coinvolgimento del privato nel sistema educativo (cfr. figura 3) e, nei sistemi in cui il finanziamento dell'educazione è in capo al soggetto pubblico (quadrante in basso a sinistra), spaziano dall'esternalizzazione contrattuale fino alla fornitura stessa dei servizi scolastici o altre forme di sussidio (voucher e sistemi di accreditamento).

Figura 3 – Partenariato pubblico privato ed educazione: Matrice di lettura

		Erogazione di Servizi	
		Privato	Pubblico
Finanziamento	Privato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scuole private</li> <li>• Università private</li> <li>• Residenza studentesca</li> <li>• Tutoring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tariffe per utilizzatori</li> <li>• Prestiti per studenti</li> </ul>
	Pubblico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voucher</li> <li>• Accreditamento scuole</li> <li>• Esternalizzazione contrattuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scuole pubbliche</li> <li>• Università pubbliche</li> </ul>

Modificato da Word Bank 2009



Limitandosi ad approfondire il ruolo dell'investimento privato nella realizzazione/ristrutturazione degli edifici scolastici, gli esiti di alcuni studi<sup>x</sup> evidenziano la correlazione positiva tra realizzazione/recupero di edifici in regime di PPP ed i risultati educativi ottenuti. In particolare, confrontando le performance scolastiche ottenute in edifici scolastici realizzati in PFI nel Regno Unito rispetto a quelle realizzate tramite appalti tradizionali emerge che, nel caso di coinvolgimento di capitali privati il tasso di miglioramento delle performance scolastiche è del 44% e la motivazione scolastica – descritta dalla *proxy* delle assenze ingiustificate – diminuisce in controtendenza rispetto alle scuole convenzionali.

A livello internazionale, uno tra i modelli più diffusi di PPP nell'educazione è fondato sul finanziamento pubblico di servizi erogati anche dai privati nell'ambito dell'esternalizzazione contrattuale finalizzata alla costruzione e gestione dell'infrastruttura scolastica. In questa fattispecie, come già argomentato in precedenza dall'esperienza anglosassone, il finanziamento privato appare in grado di assicurare livelli di *value for money* superiori alle tradizionali forme di appalto. La forma di partenariato prevede che l'ente appaltante (governo o enti locali) convenzioni la costruzione/recupero e manutenzione di edifici scolastici in un orizzonte di lungo termine (tipicamente 20/30 anni). Lo schema operativo, largamente diffuso in Gran Bretagna e che conta sporadiche applicazioni in Italia<sup>xi</sup>, si fonda sull'assunzione del rischio connesso alla gestione efficiente delle *facilities* (*core* e *collateral*) del progetto da parte del privato.

Agli elementi di forza che sostengono l'impiego di schemi di PPP nell'attuazione dell'edilizia scolastica si deve tuttavia rilevare che, sotto il profilo economico finanziario, il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione e, pertanto, l'intervento si configura strutturalmente con un rischio di mercato a carico della Pubblica Amministrazione. Come conseguenza, l'edilizia scolastica può essere paragonata ad altri settori (edilizia ospedaliera) dove il soggetto privato che realizza e gestisce l'*asset* trae la propria remunerazione da pagamenti (in diverse forme) effettuati dalla pubblica amministrazione. A fronte di questo limite strutturale, la diffusione del modello consente di argomentare come il successo di questo impianto consente comunque al soggetto pubblico di erogare finanziamenti in via dilazionata lungo la durata della concessione; sul fronte privato il principale elemento di debolezza è connesso all'elevata percezione di rischio che il mercato tuttora registra nel settore dei servizi ed infrastrutture sociali<sup>xii</sup>.

Al fine di massimizzare l'attrattività dell'investimento è possibile individuare tre leve da attivare che coinvolgono

la dimensione giuridica, finanziaria e tecnica dell'operazione.

1. Sul fronte giuridico è opportuno che, in fase di programmazione dell'iniziativa, particolare attenzione sia dedicata alla definizione del bando e alle diverse opzioni contrattuali mediante le quali si formalizzerà il coinvolgimento del privato avendo conto del livello di responsabilità che il settore privato e pubblico intendono contrarre e delle necessità economiche ed operative di cui il soggetto pubblico necessita (cfr. figura 4).

Figura 4 – Modelli di PPP in Europa

Tipi di partnership pubblico privata	Principali Caratteristiche
Appalto tradizionale	L'ente pubblico appalta al privato la progettazione e costruzione dietro specifiche richieste di finanziamento
Accordi Build - Own - Transfer (BOT)	Il partner privato progetta, costruisce, finanzia e gestisce economicamente l'opera per il periodo della concessione al termine della quale trasferisce l' <i>asset</i> all'ente pubblico
Accordi Build - Operate - Own - Subside - Transfer (BOOST)	Il soggetto privato progetta, costruisce, gestisce economicamente il bene anche dietro trasferimento di risorse pubbliche
Affidamento di servizi di manutenzione	L'ente pubblico esternalizza al privato la manutenzione dell'edificio
Accordi Build - Own - Operate (BOOT)	L'ente pubblico trasferisce sia la proprietà che la responsabilità dell'edificio e dei servizi al privato per l'intera vita economica dell'opera.

Modificato da Word Bank 2009

2. Sul fronte finanziario, ed al fine di trasferimento del rischio sul privato, è opportuno rafforzare la dimensione di redditività dell'investimento anche mediante l'ampliamento dei servizi erogati (a pagamento o tariffa) dal privato nell'ambito della gestione. In questa prospettiva il modello attuativo *comprehensive contracting* (diffuso nell'edilizia ospedaliera) consente al soggetto privato di perseguire economie gestionali mediante l'erogazione di servizi associati sia all'infrastruttura (la manutenzione del manufatto ma anche la gestione energetica efficiente) che alle *not educational core facilities* (es. infrastrutture sportive, collettive, terziarie) in grado di garantire ricavi ancillari quali ad esempio servizi operativi (mensa, bar, pulizia) o educativi (lezioni, tutoraggio, trasporto, attività estive etc.). In questo modo il soggetto pubblico promuove simultaneamente e con un unico soggetto un duplice livello di attività fornite dal privato incentivando quest'ultimo a organizzare e distribuire i servizi in modo efficiente.

3. Sul fronte del design, posto che uno dei fattori di successo fondamentali della qualità del servizio scolastico è connesso alla qualità degli spazi, particolare attenzione deve essere dedicata alla minimizzazione del rischio costruttivo e la massimizzazione delle economie di scala: concentrazione di livelli scolastici in unici plessi, standardizzazione dei layout progettuali e delle tecnologie costruttive possono garantire minori alea di

incertezza sui tempi di costruzione e sui costi d'investimento e gestionali (energetici e manutentivi).

### 3. Conclusioni

Il contributo si propone di delineare, entro una visione di insieme, se e in che misura i modelli di PPP nell'ambito di una generale categoria legata all'edilizia scolastica possano rappresentare un'opzione che garantisce la spesa efficiente del Piano per l'edilizia scolastica e, più in generale, dell'investimento pubblico in questo settore. Lontano dall'esaurire la tematica, l'apporto definire piuttosto il perimetro delle opportunità e criticità – nonché prospettive di approfondimento future – della relazione tra pubblico e privato nell'investimento in educazione e, specificatamente, sul patrimonio scolastico.

A tal fine si sono proposti gli esiti di recenti studi condotti a livello internazionale che evidenziano numerose potenzialità positive nel coinvolgimento dei privati tanto nell'ambito del più generale sistema educativo quanto nella costruzione/manutenzione e gestione (anche profittevole) del patrimonio edilizio. In particolare, rispetto a questa seconda fattispecie, specifici studi evidenziano come, a fronte di una strutturale necessità di trasferimento di finanziamento da parte del soggetto pubblico nell'ambito dell'edilizia scolastica (per la natura intrinsecamente pubblica dell'investimento), il dilazionamento dei pagamenti a fronte di una gestione maggiormente efficace dell'edificio e dei servizi *not educational core* possa rappresentare una prospettiva credibile d'innovazione di questi modelli.

L'impiego di questi strumenti in ambito italiano non è privo di criticità:

- sul fronte degli operatori, come evidenziato di recente (cfr. Infra, R. Santella), persiste la percezione di elevato rischio degli investimenti a lungo termine nel sociale ancorché sia crescente l'interesse degli operatori e finanziatori istituzionali per questo settore;
- sul fronte del soggetto attuatore, il sistema scolastico italiano si contraddistingue per competenze frammentate in cui l'attuazione delle infrastrutture scolastiche è demandata a diversi enti territoriali che operano sul medesimo territorio (elevando i costi di transazione e pregiudicando la possibilità di perseguire economie di scala derivate dall'aggregazione di diversi livelli scolastici).

Nondimeno elevare l'efficacia ed efficienza delle operazioni in PPP rispetto al quadro attuale rappresenta la sfida che si profila a livello istituzionale e degli operatori non solo per l'attuazione del Piano per l'edilizia Scolastica (nel caso del filone #scuolenuove) ma anche

per elevare l'opportunità legata al recente D.L. n. 104/2013<sup>xiii</sup>.

Al fine di facilitare l'impiego e la diffusione del coinvolgimento del capitale privato entro procedure di PPP contrattuale sembra auspicabile la promozione di:

- processi di standardizzazione sia mediante la definizione di schemi di convenzione tipo per edilizia scolastica (sulla scorta dell'esperienza Unità Tecnica Finanza di Progetto legata al Modello di convenzione per l'edilizia ospedaliera);
- definire schemi procedurali condivisi e diffondere *best practices* che consentano agli operatori di mercato e agli enti pubblici di strutturare operazioni in linea con i modelli di gestione educativa innovativi.

*If you think education is expensive, try ignorance.*  
Derek Bok

**Federica Di Piazza**

<sup>i</sup> In letteratura le infrastrutture vengono distinte in infrastrutture sociali ed economiche in funzione della tipologia di utilizzatori delle risorse; secondo tale criterio le infrastrutture economiche rappresentano un input diretto dei processi produttivi.

<sup>ii</sup> Madera R. Pisano A. (2014) *Risparmio, Investimenti a lungo termine e crescita sostenibile* in *Investing in long-term Europe: re-launching fixed, network and social infrastructure*, Roma, Dicembre 2014

<sup>iii</sup> OECD (2014) *Society at a Glance*. OECD Social Indicators, OECD publishing

<sup>iv</sup> La spesa pubblica e privata è aumentata in termini reali dal 1995 al 2008 dell'8% prima di registrare una contrazione significativa tra il 2008 e il 2011 dell'11%. In particolare, si assiste ad un investimento di 75,6 miliardi di euro circa nel 2008 fino a diminuire progressivamente a 71,8 miliardi nel 2011.

<sup>v</sup> A fronte di una spesa OCSE media complessiva annua per la scuola primaria di 8.290 dollari statunitensi in Italia la spesa è di 8.440 dollari; al contrario la spesa per studente secondario è inferiore del 7% rispetto alla media OCSE (9.280 dollari statunitensi).

<sup>vi</sup> OECD (2013) *Centre for Educational Research and Innovation, Innovative Learning Environments*, OECD publishing

<sup>vii</sup> Le misure a favore dell'edilizia scolastica nell'ultimo decennio sono sintetizzate in <http://www.programmazioneconomica.gov.it/2014/09/19/la-buona-scuola/>

<sup>viii</sup> [http://www.istruzione.it/edilizia\\_scolastica/](http://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/)

<sup>ix</sup> World Bank (2009) *The Role and Impact of Public – Private Partnership in Education*

<sup>x</sup> KPMG (2009) *PFI in School Building – does it influence educational outcomes?*

<sup>xi</sup> In Italia a fronte di un crescente interesse per il mercato del PPP scolastico (dati XXII Rapporto congiunturale Cresme) le esperienze di PPP promosse dal soggetto pubblico sono limitate

(cfr. XII Rapporto Finlombarda, Asili Nido in Partenariato Pubblico Privato. Un Manuale Operativo, Cresme, 2011). Rileva segnalare l'impegno crescente degli operatori di mercato (SGR) nell'edilizia scolastica ed in particolare nell'Housing e attrezzature studentesche (i casi ad esempio di Tor Vergata) secondo schemi contrattuali dove l'ente pubblico/universitario concede l'area a fronte della costruzione e gestione delle strutture.

<sup>xii</sup> Ibidem Word Bank (2009)

<sup>xiii</sup> Decreto attuativo art. 10 del D.L. Istruzione n. 104/2013 alla firma del Mit e Mef



#### COORDINAMENTO

- Avv. Gabriele PASQUINI, Dirigente per le attività di:
  - Promozione all'interno della PA di modelli di partenariato pubblico-privato (PPP)
  - Relazioni istituzionali anche a carattere internazionale e connesse alla partecipazione ad EPEC
  - Assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali
- Ing. Stefano CORSINI, Dirigente per le attività di:
  - Supporto alla valutazione di opere infrastrutturali, finanziate con ricorso a capitale privato e che, per la loro dimensione e impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE

#### COMPONENTI:

- Federica DI PIAZZA
- Caterina PEDACCHIO
- Francesco RICCIARDI
- Rosella SANTELLA
- Augusto VACCA