

Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Economia dei Servizi di Pubblica Utilità

**IL FINANZIAMENTO DEI SISTEMI URBANI DI TRASPORTO:  
DISCUSSIONE DI UN MODELLO INNOVATIVO**

RELATORE:

Prof.ssa Manila Marcuccio

CANDIDATO:

Giorgio de Santis

Matricola: 152391

ANNO ACCADEMICO 2010/2011

*A mio padre*

## Indice

|  |    |
|--|----|
| Premessa .....   | 5  |
| 1. Quadro introduttivo .....   | 6  |
| 1.1 I programmi di intervento per lo sviluppo dei sistemi di trasporto urbano su rotaia:<br><i>analisi del quadro normativo di riferimento</i> ..... | 11 |
| 2. Verso una “Possible Perfect Partnership”: <i>modelli ed evidenze empiriche dal mondo</i> .....  | 20 |
| 2.1 Il nuovo framework Indiano .....   | 21 |
| 2.1.1 Le fasi del processo .....   | 22 |
| 2.1.2 Aspetti critici dei PPP: .....   | 24 |
| 2.1.3 Le fonti integrative di finanziamento.....   | 26 |
| 2.1.4 L’organo di consulenza .....   | 27 |
| 2.1.5 Gestione e monitoraggio dei progetti .....   | 27 |
| 2.1.6 Conclusioni.....   | 27 |
| 2.2 Le partnership nel trasporto pubblico locale negli Stati Uniti: il caso del metrò di Los Angeles.....  | 29 |
| 2.2.1 Gli obiettivi del programma.....   | 30 |
| 2.2.2 La nuova struttura organizzativa a supporto del programma .....  | 30 |
| 2.2.3 L’approccio del Programma.....   | 31 |
| 2.3 Principi e Best practices internazionali per lo sviluppo di PPP di successo .....  | 35 |
| 2.3.1 Requisiti preliminari legali e istituzionali.....  | 35 |
| 2.3.2 Lo sviluppo di un mercato per il PPP nel campo dei trasporti pubblici locali .....   | 42 |
| 2.3.3 L’identificazione dei progetti da realizzare in PPP .....  | 46 |
| 2.3.4 La preparazione dettagliata dei progetti.....  | 52 |
| 2.3.5 La fase di Gara.....   | 55 |
| 2.3.6 L’implementazione e il monitoraggio .....  | 56 |
| 3. Un possibile modello per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido urbano in Italia .....   | 58 |
| 3.1. Metodologia utilizzata .....  | 59 |
| 3.2. Modifiche proposte al contesto legale e istituzionale .....   | 60 |
| 3.3 Sguardo d’insieme e fasi del processo .....  | 64 |
| 3.3.1 Il ruolo della programmazione strategica.....  | 64 |
| 3.3.2 La gestione del consenso.....  | 70 |
| 3.3.3 L’analisi di fattibilità e l’identificazione dei progetti da svolgere in PPP.....  | 72 |
| 3.3.4 I meccanismi di ricorso ad altre forme di finanziamento.....   | 76 |

|  |    |
|--|----|
| 3.3.5 La preparazione dettagliata dei progetti.....    | 78 |
| 3.3.6 La fase di gara.....                             | 80 |
| 3.3.7 La fase d'implementazione e di monitoraggio..... | 84 |
| Conclusioni.....                                       | 87 |
| Bibliografia.....                                      | 93 |

## Premessa

Il presente lavoro intende proporre un nuovo modello di finanziamento per la realizzazione di sistemi urbani di trasporto in Italia, col fine ultimo di colmare tempestivamente ed agevolmente il noto *gap* esistente tra l'estensione delle reti di trasporto pubblico urbano a guida vincolata italiane e la media dei maggiori paesi europei. Partendo dall'analisi delle criticità emerse nel nostro paese negli ultimi 20 anni e confrontando le diverse esperienze di successo nel mondo e le indicazioni della letteratura scientifica con lo stato dell'arte italiano, vengono alla fine verificati i benefici derivanti dall'introduzione nel nostro paese di un approccio programmatico al finanziamento dei nuovi sistemi di trasporto urbano, che incentivi fortemente l'utilizzo di risorse private e che al contempo garantisca successo, velocità e trasparenza della procedura.

Nella prima parte saranno presentati dati significativi che dimostrano l'arretratezza in termini quantitativi e qualitativi delle nostre reti di trasporto pubblico urbano. Si avrà poi cura di puntualizzare quelli che sono i fattori ostativi alla realizzazione delle opere nel nostro paese, facendo riferimento ai risultati prodotti dai principali interventi legislativi operati negli ultimi venti anni. Ultimata la presentazione del quadro di riferimento, che servirà da base per il modello, si evidenzieranno i principali motivi che portano ad affermare la centralità dei partenariati pubblico-privati tra tutte le altre modalità di finanziamento attuabili.

Nel secondo capitolo sono invece presentati una serie di utili casi di studio riferiti ad altri paesi del mondo nei quali è stato implementato un efficace approccio unitario al finanziamento del trasporto pubblico. Chiude il capitolo, un riepilogo dei principali fattori di successo, *best practice* e raccomandazioni provenienti dalla teoria e dalle evidenze empiriche sulla corretta implementazione di un PPP nei trasporti.

Nel terzo capitolo viene infine descritto il modello, fase per fase, dimostrando contestualmente la sua validità attraverso un'analisi qualitativa, svolta su due grandi progetti infrastrutturali: la linea 5 della metropolitana di Milano e la linea D della metropolitana di Roma.

## 1. Quadro introduttivo

Il trasporto pubblico locale sostiene l'impegnativo compito di assicurare la mobilità urbana, infra-regionale o regionale di un numero notevole di persone. Per assicurare il soddisfacimento del bisogno di mobilità dei cittadini i soggetti preposti devono pianificare, gestire e monitorare non solo il regolare svolgimento del servizio di trasporto collettivo in senso stretto, ma anche tutte le attività concernenti la progettazione e l'implementazione di un sistema integrato di trasporto, sistema che include la viabilità cittadina e i nodi di interscambio col mezzo privato. Dunque "pianificare" la mobilità cittadina significa inevitabilmente determinare l'evoluzione urbana della città e la vita dei suoi abitanti. Indubbi sono gli impatti di queste scelte sulla qualità della vita dei cittadini, come indubbi sono gli effetti positivi sulle attività economiche che scaturiscono dalla presenza di una buona dotazione infrastrutturale di trasporti in seno al tessuto urbano. La crescente consapevolezza dei danni e dei rischi legati alle emissioni nocive, rilasciate dall'estensivo uso del mezzo privato negli spostamenti urbani, non fa che accrescere l'importanza e motivare l'urgenza dello sviluppo di estensive reti di trasporto pubblico a livello locale. Al contrario, un modello di mobilità urbana incentrato principalmente sul mezzo privato, come quello oramai prevalso in Italia, impedisce fortemente l'accessibilità e la vivibilità dell'ambiente urbano, favorendo invece il formarsi della congestione e l'aumentare dell'inquinamento. Ne segue quindi l'assoluta priorità per le città di dotarsi di una capillare rete di trasporti che, nelle città medio-grandi deve basarsi perlopiù su sistemi di trasporto urbano a guida vincolata (tranvie, tranvie veloci, metropolitane leggere, metropolitane pesanti, ferrovie suburbane), gli unici sistemi che assicurano congiuntamente bassi tempi di percorrenza e alta capacità<sup>1</sup>.

È proprio su questi sistemi che le città italiane di medio-grande dimensione devono puntare cercando di colmare il grande gap infrastrutturale che distingue il nostro paese dalla media europea. In generale, si osserva come a una crescita della domanda di

---

<sup>1</sup> Le decisioni sulla convenienza o meno del dotarsi di un'infrastruttura di trasporto a guida vincolata sottostanno a un complesso di studi e analisi della domanda. Per approfondire l'argomento si veda (Hass-Klau, 2000) e (Vuchic, 2005)

trasporto su ferro, si fa corrispondere un'offerta complessivamente inadeguata e sottosviluppata.

Analizzando più da vicino la domanda, si nota immediatamente la scarsa quota coperta dal trasporto pubblico sul totale degli spostamenti motorizzati (tabella 1). Sebbene questa sia effettivamente aumentata nel periodo che va dal 2005 al 2009, essa risulta essere ancora ben lontana dai livelli dei migliori paesi Europei: il 28,2% di Roma, il 37,1 di Torino o il 42,9% di Napoli<sup>2</sup> e il 47% di Milano, sono ben distanti dalle quote modali raggiunte del t.p.l. europeo (67,4% a Barcellona, 63 % a Parigi e Madrid ( Isfort-EMEA Barometer 2010 su dati 2008).

|                       | 2009 | 2005 |
|-----------------------|------|------|
| <b>Mezzi Pubblici</b> | 11,6 | 10,6 |
| <b>Mezzi Privati</b>  | 88,3 | 89,5 |

Tabella 1. Ripartizione degli spostamenti motorizzati per mezzi di trasporto nella mobilità urbana Fonte: (Isfort, osservatorio Audimob)

Di questa ristretta quota, una crescente parte è soddisfatta da sistemi di trasporto su ferro. Infatti nel 2009, le percorrenze su ferro hanno inciso sul 33,6 % degli spostamenti totali su trasporto pubblico con punte di 36,5% nelle grandi città contro rispettivamente il 27,6 % e il 31,5 % registrati nel 2005 nelle grandi città (Isfort, 2011).

Se tra i cittadini cresce, seppur in maniera ridotta, la domanda di trasporto pubblico, ben poco si è fatto per migliorare l'offerta. Nel nostro paese il sistema di trasporto pubblico "soffre nelle aree urbane di una persistente debolezza di offerta (qualitativa e quantitativa) e, guardando alla dinamica dei principali indicatori di performance, si può dire, ad essere generosi, che resta "al palo" (Asstra-Isfort, 2008, p. 5). Difatti:

- la velocità media urbana dei mezzi pubblici scende dai 16,2 km/h del 2002 ai 14,1 km/h nel 2007; e questo accade mentre quella dei mezzi privati sale da 23,8 a 25,3 km/h.
- la percentuale di utenti di autobus e tram che si dichiara soddisfatto del servizio (voti da 6 a 10) nei cinque anni scende dal 76,1% al 62,1%. Invece mantiene e

---

<sup>2</sup> Per le città di Napoli e Milano il dato risulta essere una forte approssimazione al dato reale, in quanto la popolazione statistica considerata è relativa al solo Capoluogo senza considerare l'hinterland.

anzi rafforza le posizioni di eccellenza la metropolitana (83,5% di utenti soddisfatti, contro l'81,3% del 2002).

Proprio con riguardo a quest'ultime, un confronto con le città estere fa emergere il profondo divario quantitativo e qualitativo che separa le nostre infrastrutture di trasporto rapido di massa da quelle europee. In particolare, si osserva come le "linee metropolitane sono poche e di ridotto sviluppo chilometrico, concentrate nelle aree centrali delle città, con scarsa integrazione con il resto della mobilità pubblica delle conurbazioni" (Corte dei Conti, 2010, p. 8).

**Tabella 2. Principali servizi ferroviari suburbani in Italia, Spagna, Germania, Francia e Regno Unito<sup>3</sup>. Fonte: Isfort-EMTA Barometer 2009 (dati al 2006) e Legambiente Pendolaria 2010**

| Paese                       | Area o Regione metropolitana         | Numero di linee | Lunghezza delle linee (in Km) |
|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| <b>Italia</b>               | <b>Roma</b>                          | <b>7</b>        | <b>195,1</b>                  |
|                             | <b>Milano</b>                        | <b>8</b>        | <b>186,4</b>                  |
|                             | <b>Torino</b>                        | <b>6</b>        | <b>92,0</b>                   |
| Germania                    | Monaco di Baviera                    | 7               | 442,0                         |
|                             | Berlino e Brandeburgo <sup>(1)</sup> | 59              | 2.811,0                       |
|                             | Francoforte sul Meno                 | 9               | 297,0                         |
|                             | Grande Stoccarda                     | 6               | 248,0                         |
|                             | Amburgo                              | 6               | 147,3                         |
|                             | Colonia                              | 4               | 141,0                         |
|                             | Hannover                             | 5               | 119,7                         |
|                             | Dresda                               | 3               | 101,4                         |
| Regno Unito                 | Grande Londra <sup>(1)</sup>         | >40             | 788,0                         |
|                             | Leeds (sistema del West Yorkshire)   | 12              | 349,1                         |
|                             | Grande Manchester                    | 9               | 319,0                         |
|                             | Birmingham (West Midlands)           | 8               | 186,0                         |
|                             | Liverpool                            | 5               | 120,6                         |
|                             | Cardiff                              | 7               | 109,4                         |
|                             | Belfast                              | 3               | 108,0                         |
| Sheffield (South Yorkshire) | 7                                    | 97,0            |                               |
| Spagna                      | Comunità di Madrid                   | 9               | 340,0                         |
|                             | Barcellona (RMB)                     | 14              | 573,0                         |
|                             | Valencia                             | 6               | 85,0                          |
|                             | Bilbao                               | 4               | 86,8                          |
| Francia                     | Siviglia                             | 4               | 145,0                         |
|                             | Parigi Ile-de-France <sup>(1)</sup>  | 13              | 1.466,0                       |

L'affermazione non è contraddetta se si confronta l'estensione della rete su ferro italiana con il resto dell'Europa. Si può facilmente notare come la rete di ferrovie suburbane Berlinese, (che costituisce l'ossatura della rete dell'area metropolitana della capitale tedesca), sia di gran lunga maggiore del totale delle ferrovie suburbane delle tre maggiori città italiane (Tabella 2). In Italia, le ferrovie suburbane soffrono della lenta realizzazione dei nodi ferroviari e della presenza di materiale rotabile spesso inadeguato al servizio. Anche se le Regioni e gli Enti Locali hanno recentemente messo in campo

<sup>3</sup> La stima include le ferrovie regionali, integrate operativamente nel sistema di trasporto dell'area capitale (autorità congiunta di Berlino e del Brandeburgo: VBB). Il dato delle sole suburbane (S-Bahn) di Berlino è di 15 linee e 332 km di rete; la rete suburbana in senso stretto di Parigi e Londra è rispettivamente di 587 km e di 336,8 km.

risorse non irrilevanti nell'ambito della stipula dei contratti di servizio con gli operatori ferroviari, diverse linee secondarie risultano ancora non adeguatamente sfruttate.

**Tabella 3. Confronto tra le principali reti di metropolitane in Europa. Fonte: Isfort-EMTA Barometer 2009 (dati al 2006) e Legambiente Pendolaria 2010**

| Paese         | Area o Regione metropolitana | Numero di linee | Lunghezza delle linee (in Km) |
|---------------|------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| <b>Italia</b> | <b>Milano</b>                | <b>3</b>        | <b>74,6</b>                   |
|               | <b>Roma</b>                  | <b>2</b>        | <b>36,6</b>                   |
|               | <b>Napoli</b>                | <b>3</b>        | <b>31,8</b>                   |
|               | <b>Torino</b>                | <b>1</b>        | <b>9,6</b>                    |
|               | <b>Genova</b>                | <b>1</b>        | <b>5,5</b>                    |
|               | <b>Catania</b>               | <b>1</b>        | <b>3,8</b>                    |
| Germania      | Grande Stoccarda             | 14              | 192,0                         |
|               | Berlino e Brandeburgo        | 9               | 145,0                         |
|               | Amburgo                      | 3               | 101,0                         |
|               | Francoforte sul Meno         | 7               | 85,0                          |
|               | Monaco di Baviera            | 6               | 85,8                          |
|               | Dortmund                     | 3               | 55,0                          |
|               | Colonia                      | 5               | 45,0                          |
|               | Norimberga                   | 3               | 38,2                          |
| Regno Unito   | Grande Londra                | 12              | 408,0 <sup>(1)</sup>          |
|               | Newcastle                    | 2               | 77,5                          |
|               | Galsgow                      | 1               | 10,4                          |
| Spagna        | Comunità di Madrid           | 12+1            | 233,0                         |
|               | Valencia                     | 3               | 133,5                         |
|               | Barcellona                   | 6               | 112,3                         |
|               | Bilbao                       | 2               | 38,9                          |
|               | Siviglia                     | 1               | 18,0                          |
|               | Palma di Maiorca             | 1               | 7,2                           |
| Francia       | Parigi Ile-de-France         | 16              | 200,0 <sup>(1)</sup>          |
|               | Lille                        | 2               | 45,0                          |
|               | Lione                        | 4               | 29,3                          |
|               | Tolosa                       | 2               | 28,2                          |
|               | Marsiglia                    | 2               | 21,8                          |
|               | Rennes                       | 1               | 9,4                           |

Per quanto riguarda le metropolitane, il divario con le altre realtà europee risulta essere ancora una volta forte (Tabella 3). Vi sono poche linee e per giunta di modesta estensione. Difatti la dimensione totale delle reti di metropolitana nel nostro paese (162 km) è inferiore alla lunghezza della rete dell'area metropolitana di Stoccarda e la rete londinese è due volte e mezza l'intera rete italiana. Sebbene il sottosviluppo della rete di metropolitana sia giustificabile dal punto di vista trasportistico per diverse città italiane di media dimensione (caratterizzate da una domanda che non giustifica economicamente gli ingenti investimenti necessari), non si possono trovare valide motivazioni che giustificano il pesante ritardo nello sviluppo di reti metropolitane nelle grandi città italiane. Nemmeno le consuete motivazioni che spesso vengono addotte

come scusanti al notevole ritardo nello sviluppo di nuove linee, quali ad esempio la presenza di ruderi archeologici o la conformazione geologica e urbanistica delle città, reggono di fronte ai migliori casi internazionali come quelli di Atene e Madrid, le cui autorità hanno saputo affrontare problemi simili in un breve arco di tempo.

Infine per quanto riguarda la rete tranviaria, si segnala la presenza del nostro paese di grandi e importanti reti tranviarie (Milano e Torino). Nel resto del paese, invece, le linee tranviarie hanno una presenza residuale e spesso non riescono a svolgere, (per limiti infrastrutturali), quel servizio configurabile come tram-treno, metro-tranvie o tranvie veloci, che caratterizza le positive esperienze delle più importanti città europee. Le uniche sperimentazioni italiane di questi sistemi (particolarmente adatti per determinati contesti urbani) sono ancora in fase embrionale.

Tabella 4. Le principali reti tranviarie europee a confronto. Fonte: (Isfort, 2011) su dati dei gestori, MetroTram, UrbanRail, EMTA e Gart

| Italia  | Francia                                    | Germania  | Regno Unito                     | Spagna                              |
|---|--|---|---------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Roma</b><br>linee: 6 Km: 51,2                    | Parigi<br>linee: 4 Km: 39,4 <sup>(2)</sup> | Berlino e Brandeburgo<br>linee: 44 Km: 409,4                | Londra<br>linee: 7 Km: 57,0     | Madrid<br>linee: 4 Km: 47,8         |
| <b>Milano</b><br>linee: 21 Km: 297,0 <sup>(1)</sup> | Bordeaux<br>linee: 3 Km: 44,0              | Francoforte SM<br>linee: 20 Km: 144,0                       | Manchester<br>linee: 3 Km: 73,0 | Barcellona<br>linee: 5 Km: 37,6     |
| <b>Napoli</b><br>linee: 3 Km: 11,2                  | Grenoble<br>linee: 4 Km: 34,2              | Stoccarda<br>linee: 2 Km: 17,0 <sup>(2)</sup>               | Sheffield<br>linee: 3 Km: 29,0  | Valencia<br>linee: 3 Km: 28,0       |
| <b>Torino</b><br>linee: 8 Km: 87,3                  | Lille<br>linee: 2 Km: 22,0                 | Karlsruhe*<br>linee: 10 Km: 400 <sup>(1)</sup>              | Birmingham<br>Linee: 1 Km: 20,4 | Siviglia<br>linee: 2 Km: 19,4       |
| <b>Messina</b><br>linee: 1 Km: 7,7                  | Lione<br>linee: 4 Km: 46,2                 | Kassel <sup>(*)</sup><br>linee: 12 Km: 122,0 <sup>(1)</sup> | Blackpool<br>linee: 1 Km: 18,4  | Bilbao<br>linee: 3 Km: 59,5         |
|   | Marsiglia<br>linee: 2 Km: 11,2             | Mannheimer<br>linee: 7 Km: 73,0                             | Nottingham<br>linee: 2 Km: 14,0 | Tenerife<br>linee: 2 Km: 14,9       |
|   | Montpellier<br>linee: 2 Km: 35,0           | Saarbrücken*<br>linee: 2 Km: 25,5                           | Manchester<br>linee: 2 Km: 37,0 | Alicante*<br>linee: 4 Km: 98,0      |
|   | Mulhouse*<br>linee: 2 Km: 13,0             | Chemnitz*<br>linee: 4 Km: 100,8                             | Nottingham<br>linee: 1 Km: 14,0 | Vitoria-Gasteiz<br>linee: 2 Km: 9,0 |
|   | Nantes<br>linee: 3 Km: 42,0                | Magdeburg<br>linee: 9 Km: 52,5                              |                                 |                                     |
|   | Rouen<br>linee: 2 Km: 18,3                 | Brema<br>linee: 8 Km: 84,0                                  |                                 |                                     |
|   | Saint-Etienne<br>linee: 2 Km: 19,4         | Monaco di Baviera<br>linee: 11 Km: 71,0                     |                                 |                                     |
|   | Strasburgo*<br>linee: 5 Km: 38,7           | Dusserdolf<br>linee: 13 Km: 84,0                            |                                 |                                     |
|   | Valencienne<br>linee: 1 Km: 18,0           | Dresda<br>linee: 12 Km: 127,0                               |                                 |                                     |
|   | Orleans<br>linee: 1 Km: 18,0               | Essen<br>linee: 7 Km: 52,5                                  |                                 |                                     |
|   | Le Mans<br>linee: 1 Km: 15,4               | Lipsia<br>linee: 14 Km: 148,0                               |                                 |                                     |

Il quadro qui delineato dimostra inequivocabilmente il forte ritardo italiano nello sviluppo di sistemi di trasporto di massa su rotaia, ritardo che penalizza il livello di servizio offerto (in termini di tempi di percorrenza, velocità media, frequenza, accessibilità e affidabilità), generando quindi insoddisfacenti livelli di soddisfazione tra i clienti, i quali preferiscono, (quando non obbligati da divieti di circolazione o da problemi derivanti dalla congestione urbana), di gran lunga il mezzo privato per i loro spostamenti.

### **1.1 I programmi di intervento per lo sviluppo dei sistemi di trasporto urbano su rotaia: *analisi del quadro normativo di riferimento***

La presa di coscienza della profonda mancanza di infrastrutture di trasporto urbano ha fatto sì che nel tempo siano state approntate diverse misure correttive e che allo scopo siano state stanziati ingenti risorse. Il tentativo più importante operato negli ultimi tempi, è stato quello derivato dall'entrata in vigore della L. 211/92, "*Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa*", più volte modificata ed integrata. La legge prevede finanziamenti, corrisposti sotto forma di limiti di impegno pluriennali, destinati allo sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e all'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa a contenuto tecnologico innovativo, con l'obiettivo di migliorare la mobilità e le condizioni ambientali degli insediamenti urbani italiani. Nello specifico prevede la creazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria e di tranvie nelle aree metropolitane e urbane (art. 9), nonché la realizzazione di sistemi ferroviari passanti, collegamenti ferroviari da e per gli aeroporti, aree espositive e universitarie (art. 10). Particolare importante della legge, riguarda il fatto che solo il 60% del costo totale dell'opera viene finanziato dallo Stato; la restante parte è finanziata ricorrendo a finanziamenti erogati da altri attori istituzionali e/o privati.

Per potersi avvalere dei benefici previsti, gli enti locali devono predisporre i piani di intervento, corredati da analisi comparative costi-benefici, definendo, ove necessario, accordi di programma con le amministrazioni ed i soggetti interessati. La procedura che conduce all'approvazione del progetto e alla conseguente erogazione del finanziamento,

è dettagliatamente normata. In sostanza “il procedimento, partendo dalla predisposizione dei piani di intervento e di eventuali accordi di programma tra le amministrazioni interessate, prevede la loro trasmissione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che acquisisce il parere della Commissione di alta vigilanza istituita presso di esso, per la successiva approvazione del Cipe<sup>6</sup> e ripartizione delle fonti statali di finanziamento. A seguito di tali approvazioni, i soggetti interessati trasmettono al Ministero la progettazione definitiva degli interventi ammessi a finanziamento, per l’acquisizione del nulla osta tecnico ministeriale e la conseguente erogazione dei contributi. Contestualmente alla trasmissione della progettazione definitiva, deve essere presentato un programma temporale delle scadenze relative agli adempimenti successivi del soggetto beneficiario, fino alla consegna dei lavori, per consentire il monitoraggio da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sull’esito degli investimenti finanziati. Il soggetto beneficiario deve comunicare tempestivamente le cause di scostamento rispetto al programma.” (Corte dei Conti, 2010, p. 12-13)



**Figura 1. Il processo di presentazione e approvazione dei progetti previsto dalla L. 211/92**

Il processo di presentazione e approvazione delle offerte appare tuttora complesso e lento nonostante i numerosi e infruttuosi tentativi di modifica alla legge che hanno avuto come unico risultato l’allungamento dei tempi di realizzazione delle opere. Ulteriore misura dell’inefficienza in senso economico della previsione normativa oggetto della trattazione, risulta essere l’immobilizzazione di ingenti somme destinate alle opere

<sup>6</sup> Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

approvate presso conti infruttiferi e vincolati, che vengono sbloccate al raggiungimento di determinate percentuali di avanzamento dei lavori<sup>7</sup>. Appare difficile spiegare razionalmente il motivo per il quale i corrispettivi per la realizzazione dell'opera siano immobilizzati per molti anni senza la possibilità di percepire interessi attivi, tradendo il carattere generale dell'opera<sup>8</sup> e di fatto impedendo un reale sviluppo diffuso delle infrastrutture nel paese.

Ulteriori perplessità scaturiscono dall'esame dei criteri utilizzati per la valutazione dei progetti meritevoli di finanziamento. Il quadro "valutativo" adottato risulta anche qui incoerente, non solo con le migliori teorie presenti in letteratura tecnica, ma anche con altre disposizioni del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti<sup>9</sup>. I criteri attualmente adottati, infatti, assegnano un consistente numero di punti anche se il progetto manca sostanzialmente l'obiettivo (ad esempio se il progetto è valido tecnicamente ma non è inquadrato nei vigenti sistemi di pianificazione locale o non è integrato con il resto della rete presente e futura), riponendo eccessiva fiducia nelle modifiche che il proponente dovrebbe apportare in sede di redazione definitiva del progetto.

Nonostante le concrete difficoltà attuative, la L. 211/92 resta il principale programma di investimento per il trasporto rapido di massa. Al 2010 il programma di investimenti valeva 8,89 mld di Euro (Isfort, 2011), di cui circa 4 miliardi finanziati dalla Legge che coprono il 45% dei costi delle opere.

---

<sup>7</sup> Per approfondire la questione si veda quanto denunciato dalla Corte dei Conti (Corte dei Conti, 2010, p. 13-15)

<sup>8</sup> In questo modo, un programma di investimento nazionale si dimostra incongruo con le sue finalità di fondo, vincolando enormi quantità di risorse su opere specifiche per molti anni.

<sup>9</sup> Decreto Ministeriale del 16 febbraio 2009 e successivo decreto 11 maggio 2009 sul tema dell'integrazione dei sistemi urbani di trasporto con le altre infrastrutture di trasporto esistenti e con gli strumenti pianificatori adottati

Tabella 5. il valore degli investimenti L. 211/92. Fonte: Isfort su dati Corte dei Conti e ASSTRA.

|   | 2005           |              | 2010           |              | Diff. 2010-2005<br>(val ass.) |
|---|----------------|--------------|----------------|--------------|-------------------------------|
|   | Val. ass.      | Val. %       | Val. ass.      | Val. %       |                               |
| <i>Fonti di investimento</i>              |                |              |                |              |                               |
| Finanziamenti art. 9 legge 211/92         | 3.574,9        | 50,3         | 3.998,1        | 45,0         | 423,2                         |
| Altri finanziamenti                       | 3.535,1        | 49,7         | 4.884,5        | 55,0         | 1.349,4                       |
| <b>Totale</b>                             | <b>7.110,0</b> | <b>100,0</b> | <b>8.882,6</b> | <b>100,0</b> | <b>1.772,6</b>                |
| <i>Stato di avanzamento<sup>(1)</sup></i> |                |              |                |              |                               |
| Lavori conclusi                           | 356,1          | 5,0          | 1.713,8        | 19,3         | 1.357,7                       |
| Lavori in corso                           | 3.464,4        | 48,7         | 5.653,8        | 63,7         | 2.189,4                       |
| Altro (gare in corso, espletate, ecc.)    | 3.289,5        | 46,3         | 1.515,0        | 17,1         | -1.774,5                      |
| <i>Tipologia di sistema di trasporto</i>  |                |              |                |              |                               |
| Metropolitana                             | 5.299,5        | 73,6         | 7.207,2        | 81,1         | 1.907,7                       |
| Tranvia                                   | 1.684,1        | 23,7         | 1.406,1        | 15,8         | -278,0                        |
| Ferrovia urbana                           | 126,4          | 1,8          | 269,3          | 3,0          | 142,9                         |
| <i>Area territoriale</i>                  |                |              |                |              |                               |
| Nord                                      | 3.362,8        | 47,3         | 3.496,5        | 39,4         | 133,7                         |
| Centro                                    | 1.849,1        | 26,0         | 2.303,4        | 25,9         | 454,3                         |
| Sud                                       | 1.898,1        | 26,7         | 3.082,6        | 34,7         | 1.184,5                       |

Dall'analisi dei dati in tabella 5, si può facilmente notare la scarsa percentuale di completamento dei lavori approvati da una legge emanata nel lontano 1992. Come la stessa Corte dei Conti fa notare, "il rispetto dei tempi di attuazione è risultato del tutto insoddisfacente" ed aggravato dal fatto che "l'invio del progetto per la linea 1 della tranvia di Firenze risale al 1992, mentre quello per il potenziamento e l'ammodernamento del nodo di Termini della metropolitana di Roma al 1996, così come quelli per la linea 1 della metropolitana di Torino e di due tratte della metropolitana di Genova." (Corte dei Conti, 2010). Il Ministero, conscio del problema, ha tentato tardivamente e con scarsi risultati di velocizzare la realizzazione delle opere, minacciando la revoca dei finanziamenti qualora le opere non fossero partite. Il rilevante numero (circa 13 su un totale di 60) di opere definanziate denota la vasta portata del problema, che è figlio del caotico quadro generale in cui gli attori responsabili di TPL sono costretti a muoversi. Le cause ostative allo sviluppo dei sistemi di trasporto urbano saranno meglio discusse alla fine del paragrafo.

Il secondo, anche in senso cronologico, intervento legislativo nel settore è contenuto nella Legge 443/01 (cd. "Legge Obiettivo"). La tabella seguente, permette di apprezzarne la portata delle opere finanziate e la quota consistente (52,9% nel 2010) di finanziamenti da reperire. Va peraltro fatto notare come negli ultimi 5 anni sia stato dato un forte impulso allo sviluppo delle reti di trasporto: si è passati infatti da circa 10 mld del 2005 a ben 25 mld nel 2010.

Tabella 6. Il programma di investimenti previsto dalla Legge Obiettivo. Fonte:(Isfort, 2011)

|  | 2005         |              | 2010          |              | Diff. 2010-2005<br>(val ass.) |
|--|--------------|--------------|---------------|--------------|-------------------------------|
|  | Val. ass.    | Val. %       | Val. ass.     | Val. %       |                               |
| <i>Disponibilità delle risorse</i>   |              |              |               |              |                               |
| Finanziamenti disponibili  | 4.404        | 44,9         | 12.128        | 47,1         | 7.724                         |
| Finanziamenti necessari  | 5.414        | 55,1         | 13.613        | 52,9         | 8.199                         |
| <b>Totale</b>  | <b>9.819</b> | <b>100,0</b> | <b>25.741</b> | <b>100,0</b> | <b>15.922</b>                 |
| <i>Priorità</i>  |              |              |               |              |                               |
| Opere da avviare, cantierare e, ove possibile, da completare entro il 2013 | -            | -            | 9.159         | 44,9         | -                             |
| Altre opere  | -            | -            | 16.582        | 55,1         | -                             |
| <i>Tipologia di sistema di trasporto</i>                                   |              |              |               |              |                               |
| Metropolitana  | 6.506        | 64,3         | 16.022        | 62,2         | 9.516                         |
| Tramvia  | 93           | 0,9          | 979           | 3,8          | 886                           |
| Ferrovia urbana  | 3.221        | 32,8         | 8.740         | 34,0         | 5.519                         |
| <i>Area territoriale</i>   |              |              |               |              |                               |
| Nord   | 3.765        | 38,3         | 13.933        | 54,1         | 10.168                        |
| Centro   | 3.840        | 39,1         | 6.074         | 23,6         | 2.234                         |
| Sud  | 2.214        | 22,5         | 5.734         | 22,3         | 3.520                         |

Il panorama dei programmi di sviluppo del settore si completa con:

- gli accordi di programma tra Enti Pubblici e soggetti privati
- Fondo per aree sottoutilizzate
- Fondi Europei

In generale, si è appena visto come i principali programmi di investimento messi in campo negli ultimi 20 anni non abbiano risposto propriamente a criteri di efficienza ed efficacia; infatti lo sviluppo dell'infrastruttura è risultato lento, farraginoso e ancora più costoso del previsto. Le cause dell'inefficienza e inefficacia degli interventi compiuti, non sono tanto da ricercare nella bassa spesa di investimenti per il trasporto pubblico – che peraltro risulta essere in linea con la spesa degli altri paesi europei – ma vanno ricercate soprattutto nell'assoluta incapacità del nostro impianto normativo di pianificare e realizzare efficientemente ed efficacemente la rete di trasporto pubblico di cui l'Italia ha bisogno. Ciò che ostacola maggiormente la realizzazione di nuove ed efficienti reti di trasporto è la mancanza di “una cornice operativa di riferimento per il sistema delle regole non equivoca e stabile nel tempo” (Corte dei Conti, 2010). Gli interventi finora condotti nel settore, risultano caratterizzati da una cieca frammentarietà volta a privilegiare piccole soluzioni sostenibili perlopiù nel breve periodo, senza in alcun

modo sostenere una visione strategica centrale di lungo corso che tenga conto, non solo dell'evoluzione del territorio di riferimento, ma anche di quello dell'intera nazione. La mancanza di una visione strategica a livello nazionale non è solamente discussa nella letteratura<sup>10</sup> ma è anche ammessa dallo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che afferma che non è in grado di riferire sulle somme necessarie per il completamento delle opere delle reti di trasporto poiché non è “direttamente a conoscenza di quelle che sono le necessità locali, dal momento che la programmazione degli interventi del settore è di competenza regionale e comunale” e aggiunge che esso perverrà a un “quadro generale e organico delle necessità sul territorio nazionale” solamente in un secondo momento. (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 2009)

Si deve inoltre aver cura di sottolineare che un superamento dell'attuale condizione di *impasse*, nella quale i nostri progetti di sistemi di trasporto urbano si trovano, passa attraverso la soluzione dei nodi che attanagliano il concreto sviluppo di reti di trasporto nel nostro paese. In particolare le criticità riscontrate sono:

- **Eccesso di regolamentazione**, peraltro caratterizzata da instabilità e incertezza nella sua applicabilità. Vi sono in sostanza troppe norme sovrapposte, poco chiare e che cambiano spesso nel tempo rendendo ardua un'efficace programmazione pluriennale per opere di questo tipo.
- **Mancanza di una chiara visione strategica centrale**. E' invalsa la prassi di ammettere al finanziamento un numero consistente di mini-opere e piccoli lotti di opere più grandi, spesso al di sopra della capacità di spesa assegnata dal bilancio dello Stato, determinando non solo il finanziamento di molte opere isolate e scarsamente integrate nella rete di trasporti cittadina, ma anche mettendo a repentaglio la realizzazione effettiva delle opere approvate, vista la scarsità di fondi e l'elevato numero di opere finanziate. Questa è una grave mancanza che allontana il nostro paese dalle migliori esperienze internazionali in campo di programmazione delle infrastrutture (Francia, UK, etc.).
- **Sovrapposizione dei programmi di investimento dei diversi livelli di governo**. La complessa stratificazione delle responsabilità, operata dalla riforma del titolo V, ha determinato una situazione indefinita circa la collaborazione Stato

---

<sup>10</sup> Cfr. (Casadio & Paccagnella, La difficile Programmazione delle infrastrutture in Italia, 2011, p. 307) e (Corte dei Conti, 2010)

– Regioni - Enti Locali. (Casadio & Paccagnella, La difficile Programmazione delle infrastrutture in Italia, 2011) hanno fatto notare come gli enti locali siano stati deresponsabilizzati, in quanto partecipano a decisioni poi finanziate con fondi trasferiti dallo Stato. Si fa inoltre notare la scarsa efficacia nella concertazione Stato-Regioni dovuta a una Conferenza dei Servizi poco funzionale (Federmobilità-Isfort, 2011)

- **Incertezza nell'erogazione dei finanziamenti.** L'evidenza empirica dimostra come molti progetti approvati abbiano incontrato difficoltà nel ricevere i finanziamenti dallo Stato centrale a causa del blocco dei rifinanziamenti della legge 211/92. Ma molto spesso il problema risulta essere a monte: non essendo state definite chiaramente le priorità di intervento, sono stati approvati molti progetti senza la necessaria copertura finanziaria.
- **Difficoltà dei soggetti attuatori delle opere a reperire la quota di finanziamento non coperta dal finanziamento dello Stato centrale.** Diversi progetti precedentemente approvati sono stati de-finanziati in quanto le amministrazioni non sono state capaci di reperire le risorse necessarie per il completamento delle opere e le loro varianti.
- **Farraginosità dei processi di presentazione e approvazione.** Lo stesso Ministero fa notare come “I ritardi nell’attuazione degli interventi sono stati, in genere, determinati (...) da problematiche e criticità connesse con le procedure relative all’ottenimento di pareri, nulla osta ed approvazioni in ambito locale.”(nota n. 55559/cl. 12.08.01 del 29/5/2009 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).
- **Mancanza di un processo standardizzato per la pianificazione progettazione, approvazione e realizzazione dei progetti di infrastrutture dei trasporti locali e della relativa tempistica.** Gran parte dei ritardi nella costruzione delle infrastrutture, sono imputabili alla non esistenza di un processo unico che contempli anche le importanti fasi della concertazione con gli attori locali. Nel nostro paese, si assiste a un difetto di concertazione con tutti gli attori interessati allo sviluppo di un progetto nella fase iniziale di progettazione, e ad un eccesso di “democraticità” in fase di realizzazione, eccesso che costringe al blocco dei lavori e a mettere in piedi costose varianti e opere compensative.

- **Scarsa presenza all'interno delle amministrazioni pubbliche di competenze specifiche su finanziamenti e pianificazione dei trasporti.** Anche se le tendenze recenti indicano un crescente affidamento a soggetti esterni privati nel finanziamento e gestione delle opere, le amministrazioni devono comunque possedere competenze specifiche per poter efficacemente indirizzare e controllare l'operato dei soggetti affidatari. Tranne taluni casi, non vi sono poi strutture o agenzie specifiche che siano in grado di affiancare le amministrazioni pubbliche nelle fasi suddette.
- **Incoerenza e incapacità nell'applicazione dei criteri sulla valutazione dei progetti.**
- **Insufficiente azione di monitoraggio e valutazione ex-post dei progetti.** Duole affermare che tra le amministrazioni pubbliche coinvolte in molti dei progetti di trasporto urbano manchi una vera e propria cultura del controllo di gestione, fonte preziosa di informazione che consente di oliare i meccanismi che sottostanno alle decisioni.
- **Scarsa trasparenza e comunicazione con tutti gli stakeholder.**
- **Disparità Nord-Sud nell'assegnazione delle risorse.**

In definitiva, l'attuale modello di finanziamento per i sistemi urbani di trasporto risulta essere viziato da inefficienze, contraddizioni, incertezze, errori valutativi e ripensamenti. A tal proposito è bene ricordare come le inefficienze derivanti dall'attuale stratificazione delle diverse norme e pratiche costituenti il modello, abbiano avuto "un forte impatto economico, sociale e ambientale. L'incertezza della programmazione e delle risorse, infatti, non grava solo sulla realizzazione degli interventi, ma anche sulla economicità degli stessi. Tutto ciò ha impatto non solo sulla qualità della vita dei cittadini e sull'efficienza ed efficacia del servizio, ma anche sulle finanze degli enti locali." (Corte dei Conti, 2010)

Le recenti problematiche di bilancio, non fanno presagire un futuro roseo per il finanziamento dei sistemi di trasporto rapido di massa. E' naturale pensare che il settore non potrà fare molto affidamento sugli incerti fondi previsti dalla L. 211/92 oppure dalla legge "obiettivo". Sarà dunque opportuno cercare di creare le migliori condizioni, in tempi brevi, per lo sviluppo esteso della finanza di progetto a progetti di questa natura.

Ad oggi, diverse linee metropolitane (Roma, Milano) e tranviarie (Firenze) sono state finanziate ricorrendo, non senza difficoltà, a forme di partenariato pubblico-privato. Ma è stato fatto notare<sup>11</sup> come il ricorso a forme di PPP, come il project financing, sia ancora residuale nel nostro paese per questo tipo di infrastrutture, e come si debba lavorare per creare le migliori condizioni per attrarre nuovi capitali privati, in modo da poter finanziare importanti opere di trasporto pubblico urbano. È questo il filone di indagine che il presente scritto intende esplorare, in quanto si ritiene che per molti casi le forme di Partenariati Pubblico-Privati (di seguito PPP) siano l'alternativa più sostenibile per poter colmare in breve tempo e al minor costo il gap infrastrutturale che divide il nostro paese dall'Europa<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> (Federmobilità-Isfort, 2011)

<sup>12</sup> Visti gli obiettivi di questo scritto non ci si soffermerà sugli aspetti teorici fondamentali che sottostanno le operazioni di PPP, e non si affronteranno nemmeno nel dettaglio i benefici che questi possono apportare nel settore. Per approfondire il tema si veda (Vacca & Solustri, 2003), (Schneider J., 2004)

## **2. Verso una “Possible Perfect Partnership”: *modelli ed evidenze empiriche dal mondo***

Forme più o meno complesse di partenariato pubblico-privato offrono grandi opportunità per finanziare costose opere infrastrutturali senza investire direttamente grosse quantità di fondi pubblici. Il project financing, la forma più comune di finanziamento tra le diverse configurazioni esistenti di partnership pubblico-private, assicura che l'opera venga finanziata in prevalenza con risorse private, in cambio dei cash-flow generati direttamente dall'opera o dei canoni erogati dalla P.A. per la disponibilità dell'infrastruttura oppure da una combinazione dei due.

Si è detto come finora la finanza di progetto abbia trovato poco spazio nel nostro paese nel settore del trasporto pubblico locale, a causa di numerosi problemi che ostacolano la partecipazione degli attori privati al programma di rilancio del trasporto urbano delle città italiane. Diversamente nel resto d'Europa e in diverse nazioni del mondo, grazie alla definizione di buone pratiche manageriali e di framework chiari e ben definiti, si è fornito un grande stimolo alla partecipazione dei privati nel settore.

In questo capitolo, ci si pone l'obiettivo di ricercare quali sono i fattori di successo di determinati modelli in uso all'estero, generalizzando le conclusioni, al fine di trarre indicazioni e suggerimenti utili a realizzare un modello di finanziamento italiano, che incentivi l'uso di risorse private. Di seguito, si propone infatti una rassegna delle più significative esperienze estere. Alla fine del capitolo vengono invece esplicitati i fattori di successo e le raccomandazioni per poter aspirare a mettere in piedi una “Possible Perfect Partnership”.

## 2.1 Il nuovo framework Indiano

Particolarmente interessante è il caso dell'India, nazione che registrando una crescita del 9% negli ultimi anni, e nella quale solamente il 4-5% del Pil è costituito da infrastrutture, (contro il 10 % della Cina e delle altre fiorenti economie del Sud-Est asiatico), necessita di un vasto e ambizioso piano di investimento in infrastrutture, che le permetta di sostenere la prevista crescita economica. Con l'undicesimo piano quinquennale, il governo indiano si aspetta di portare al 9 % la quota di infrastrutture sul Pil entro il 2012<sup>13</sup>. L'investimento previsto, che ammonta a 514 miliardi di Dollari Usa, non è chiaramente sostenibile per intero da fondi pubblici. Proprio per questo motivo, il piano prevede che il 30% del costo delle infrastrutture sia a carico del settore privato e le più recenti stime indicano come l'obiettivo potrebbe essere centrato già nei primi due anni del piano.

Il mercato indiano è particolarmente attraente per gli investitori esteri, ma l'elevata lunghezza dell'orizzonte di investimento e la non sempre elevata redditività delle infrastrutture complica il reperimento di finanziatori privati. A questo si aggiunge, nel caso indiano, lo scarso sviluppo di un mercato del debito capace di assicurare agilmente mutui decennali e ultradecennali. Il governo indiano ha fatto fronte a questi problemi, cercando di creare le migliori condizioni per gli investitori privati.

La volontà di non far rimanere partnership di successo un caso locale e isolato, e il desiderio di abbassare il tasso di mortalità infantile dei nuovi progetti, ha portato il governo indiano a standardizzare i documenti e le procedure necessarie per realizzare infrastrutture, concentrando gli sforzi di programmazione una sola volta per tutte ed evitando alle amministrazioni locali di reinventarsi ogni volta una nuova soluzione, con buoni risultati sul "time to market" e sulla correttezza formale e sostanziale dell'operazione.

Partendo dalle best practice internazionali, l'istituzione del framework indiano ha come obiettivo principale quello di creare certezze per gli investitori privati e fornire strumenti utili a una concertazione tra settore pubblico e privato che sia priva di frizioni.

---

<sup>13</sup> Tutti i dati citati in questo paragrafo sono tratti da (Mehrotra, 2010).

Due organi sono stati creati ad hoc. Il primo è il *Cabinet Committee on Infrastructure*, comitato responsabile dello sviluppo delle infrastrutture e in particolare del metodo di finanziamento. La seconda istituzione è il *Public Private Partnership Appraisal Committee (PPPAC)*, che presieduto dal ministro delle finanze, ha il compito di valutare e approvare i diversi PPP presentati.

Particolare attenzione, come si è detto, è stata posta per la standardizzazione dei documenti: sono stati redatti 11 modelli di concessione differenti e la documentazione standard per la richiesta di qualifica alla gara e per la presentazione delle offerte. La documentazione è disponibile sia per i soggetti che intendono proporsi come consulenti sia per quelli che intendono proporsi come partner privati del progetto.

### **2.1.1 Le fasi del processo**

La prima fase che un progetto di PPP affronta, è quella nella quale si prepara tutta la documentazione necessaria per la presentazione formale della proposta. Questa fase prevede una fase di concertazione con alcuni degli stakeholder del progetto: investitori, le diverse amministrazioni pubbliche interessate, legali, consulenti esterni, banchieri e istituzioni finanziarie. La discussione dura fino a quando non vi è convergenza totale sul documento finale e il progetto stesso è giudicato accettabile finanziariamente (bancabile). Solitamente 3-5 consultazioni sono sufficienti per ottemperare a questa fase; talvolta un progetto pilota è preparato durante l'evoluzione del documento. Questo *early involvement* dei principali stakeholder del progetto applica alla lettera una delle principali raccomandazioni diffuse nella letteratura<sup>14</sup>: l'importanza di coinvolgere quanto prima tutti gli stakeholder interessati ed elaborare un progetto fattibile congiuntamente nelle primissime fasi di sviluppo dell'idea.

Vista la nota complessità che caratterizza le operazioni di partenariato, le autorità sono invitate ad affidarsi a consulenti esterni per quanto concerne gli aspetti tecnici, legali e finanziari del progetto, abbassando il rischio di incorrere in costosi errori, ispirando ulteriore fiducia all'investitore privato e rinnovando le competenze presso l'autorità assistita dal servizio di consulenza. Inoltre molta importanza è data alla professionalità della società di consulenza: difatti il 70/80% del punteggio per vincere la gara riguarda il know-how tecnico e solo il 20% riguarda il prezzo.

---

<sup>14</sup> Cfr. (Glaister, Allport, Brown, & Travers, 2010)

Il processo vero e proprio di selezione del concessionario, è ispirato soprattutto da criteri di trasparenza e legalità. Questo consta di due fasi: la request for Qualification (RFQ) e la Request for Proposal (RFP). In entrambi i casi, tutti i parametri di progetto sono stabiliti all'inizio della procedura.

Nella prima fase, (RFQ), si identificano e si selezionano gli offerenti che hanno credenziali più credibili e rispondenti ai requisiti finanziari e tecnici richiesti anticipatamente. Una volta assegnati i punti sulla parte relativa alle competenze tecniche, si prepara una *shortlist* di 5-6 concorrenti; una volta selezionati le 5-6 migliori proposte tecniche si passa a valutare le loro proposte finanziarie. La capacità tecnica è valutata basandosi sull'esperienza accumulata in progetti di PPP del soggetto proponente. È positivamente valutata la precedente esperienza in progetti BOT ( build, operate and transfer), e inoltre un avanzato grado di competenza circa la fase di gestione dell'infrastruttura è essenziale al fine di poter passare la fase di pre-qualifica. I criteri di valutazione finanziari vertono principalmente sul possesso di specifici requisiti minimi di capitale (tipicamente il 25% del costo totale del progetto). È stato fatto notare che non sia conveniente, in termini economici e organizzativi, valutare in questa fase tutte le diverse proposte tecniche. La scelta indiana di ammettere alla valutazione nella fase di pre-qualifica le diverse proposte tecniche è invece coerente con la scelta di basarsi, per la realizzazione dell'opera, su ciò che le imprese hanno da offrire piuttosto che su un progetto specifico elaborato dall'amministrazione appaltante.

Terminata questa fase, si procede alla selezione del concessionario unicamente sulla base dell'offerta economica. In dettaglio, il parametro di valutazione economica è determinato di volta in volta, dipendendo quest'ultimo dalla natura del progetto e dall'entità del flusso di ricavi ( distinguendo quindi tra opere cosiddette calde, tiepide o fredde). I concorrenti ammessi a questa fase elaborano dunque un documento (la Request for Proposal), nel quale è contenuta l'offerta economica ed allegano la bozza del contratto di concessione. Solitamente il parametro di valutazione dell'offerta è costituito dall' ammontare del canone di disponibilità richiesto. Qualora l'offerente non richiedesse alcun canone, è libero di fissare un *premium*, ossia una somma di denaro che prende il nome di *negative grant*. Sul fronte della tempistica questa fase, solitamente prevede 3 incontri, al fine di risolvere tutte i possibili problemi presenti e futuri.

Il modello di concessione, *Model Concession Agreements (MCAs)*, segue normalmente lo schema DBFOT (Design, Build, Operate, Transfer), ma anche altre diverse configurazioni sono ammesse.

### **2.1.2 Aspetti critici dei PPP:**

È giustamente reputato necessario che il modello affronti i consueti punti critici di uno schema di partenariato quali l'allocazione e mitigazione del rischio, gli incentivi, premi e sanzioni, chiarezza degli obblighi di ciascuna parte, modalità di risoluzione delle controversie. Allo scopo trattiamo di seguito come il modello affronta ciascuna delle criticità principali.

#### ***Parametri tecnici***

I parametri che riguardano l'offerta tecnica sono fissati in base all'output atteso, ovvero specificando il risultato da assicurare piuttosto che descrivere dettagliatamente tutti i dettagli e il modo in cui realizzare l'opera. Stabilendo solo il *concept* essenziale, si permette alla parte che normalmente possiede il più vasto know-how ed esperienza sull'argomento di innovare e di introdurre tutte le tecniche progettuali-costruttive sulle quali è specializzata.

#### ***Terreni***

Particolarità del modello di concessione riguarda il trattamento dei terreni interessati dall'opera. Secondo il framework l'autorità è responsabile di garantire almeno l'80-90% dei terreni al concessionario, altrimenti quest'ultimo richiederà un prezzo più alto per via del maggior rischio da lui accettato.

#### ***Rinegoziazione***

In India, non sono previste generalmente clausole di rinegoziazione, e i concessionari accettano i contratti trentennali in cui non vi sono clausole del genere, in quanto "è difficile immaginare un eventualità che non sia prevista dai Modelli di Concessione (MCAs)" (Mehrotra, 2010). Solamente nei casi in cui si ravvede la necessità di stabilire incombenze addizionali allora si emettono notifiche di cambio di *scope* e il costo addizionale è sostenuto dal concessionario.

#### ***Mitigazione del rischio***

Come più volte viene sottolineato, l'allocazione del rischio è il fattore critico che determina il successo o l'insuccesso di un operazione di Partenariato. "Il principio

generale statuisce che i rischi derivanti da un progetto sono gestiti dalla parte che si trova nelle migliori condizioni di trattarlo effettivamente e al minor costo” (UNESCAP, 2007). Il nuovo framework indiano segue questa indicazione, generando consistenti risparmi ed efficienze di costo grazie al più alto know-how delle parti nel loro campo di applicazione. In particolare, il concessionario sopporta tutto il rischio di natura tecnica ed economica in tutte le fasi del progetto e inoltre si accolla in parte il rischio di traffico, che è per contro garantito per una certa parte dal concedente, che non provvede a integrare in termini monetari il maggior rischio subito ma semplicemente allunga la durata della concessione. Il concedente, invece, protegge, con diverse misure, il concessionario dal rischio “politico”.

### ***Financial Close***

La fase del closing finanziario è una delle fasi più delicate della parte finanziaria di un progetto. Mentre solitamente non vi è riscontro nei contratti di PPP circa la regolazione di questa fase, in India si è deciso di includere nel modello anche questa fase, in quanto reputata critica per la tempistica del progetto. I documenti standardizzati prevedono 180 giorni per effettuare il closing finanziario, scaduti i quali sono disponibili ulteriori 120 giorni in cambio però, del pagamento di una penale.

### ***La “bankability” dei progetti***

Due particolari accorgimenti sono stati escogitati per assicurare la bancabilità di un progetto:

- **Corrispettivi per la rescissione del contratto.** Questa è solitamente una delle parti più delicate di una concessione, in quanto stabilisce la responsabilità di una delle parti circa la rescissione del contratto. Come di solito accade, anche qui è stato prevista una compensazione ragionevole per la parte penalizzata e delle sanzioni per la parte responsabile della rescissione. In particolare, dalla pratica si osserva come in India in caso di fallimento del concessionario, i corrispettivi per la rescissione sono significativamente più bassi dell’investimento operato da quest’ultimo. La vera forza del framework indiano sta invece nella precisa pre-determinazione degli importi richiesti in caso di rescissione di una parte, il che evita in numerosi casi la risoluzione della controversia per vie legali. Per assicurare maggiormente quanto appena detto, il rischio “politico” è detenuto dall’Amministrazione, che provvede al pagamento del 100% del debito. In caso di

fallimento del concessionario, il 90% del debito da quest'ultimo stipulato è in tutti casi protetto tranne nel caso in cui il default del concessionario avviene prima dell'aggiudicazione finale della gara.

- **Diritti di subentro.** A ulteriore garanzia dei creditori, i documenti standardizzati consentono di sostituire il concessionario, nel caso in cui quest'ultimo non sia capace di sostenere gli obblighi previsti, con una società competente ed adeguata per portare a termine il progetto.

Ulteriori misure sono previste al fine di tutelare maggiormente i finanziatori, e di riflesso agevolare la buona riuscita del progetto. Tra queste vi è l'obbligo del deposito di garanzia, cioè l'obbligo di ricevere tutte le entrate e pagare tutte le uscite finanziarie tramite un conto di garanzia, in modo da assicurare che nessuna risorsa finanziaria sia distolta dal prioritario pagamento dei debiti verso i finanziatori e fornitori. Un'altra misura consente di prevenire invece un'eventuale flessione dei ricavi per cause di forza maggiore (default dell'autorità o problemi politici). Qualora si verificasse un'eventualità di questo tipo, l'amministrazione concede un finanziamento per fronteggiare il pagamento dei finanziatori del concessionario.

### **2.1.3 Le fonti integrative di finanziamento**

Per assicurare una soddisfacente remunerazione al concessionario, diversi fondi statali sono utilizzati nel modello indiano. Questi sono:

- **Viability Gap Funding (VGF).** Copre il 20% del costo totale dei progetti che non sono attrattivi finanziariamente al privato senza un ulteriore contributo. I promotori del progetto possono inoltre autorizzare un ulteriore 20% a proprie spese. Il fondo ha permesso di finanziare, fino al 2010, 159 progetti per un valore di 44 miliardi di Dollari, con un esborso per lo stato di 13 miliardi di dollari. È evidente l'effetto positivo che il fondo ha avuto per rendere attrattivi progetti che altrimenti sarebbero stati difficilmente finanziabili dai privati.
- **India Infrastructure Finance Company Ltd.** Visto lo scarso sviluppo di fondi di investimento e fondi pensione specializzati in infrastrutture, e visto il bisogno impellente dei concessionari di contrarre debito sul lungo periodo, è stata istituita una società finanziaria che raccoglie denaro sul mercato indiano e sui mercati internazionali per finanziare i progetti indirettamente, tramite le banche

e le altre istituzioni finanziarie che erogano credito alle società di progetto, o direttamente prestando denaro alle società stesse.

- **India Infrastructure Project Development Fund.** Questo fondo ha lo scopo di finanziarie, tramite prestiti, le consulenze necessarie per pianificare le opere. L'ammontare del debito è poi ripagato dal concessionario se il progetto va in porto, mentre è spesso sostenuto dal fondo stesso se il progetto fallisce.

#### **2.1.4 L'organo di consulenza**

Qualora l'autorità promotrice non possedesse sufficiente esperienza e competenza, può rivolgersi alla *Project Preparation Facility*, un organismo che eroga consulenza agli stati federali e alle singole autorità promotrici.

#### **2.1.5 Gestione e monitoraggio dei progetti**

Per assicurare un efficiente ed efficace controllo sul rispetto della concessione sono stati previsti:

- Un **ingegnere indipendente**, per vigilare sul rispetto dei dettami tecnici dell'opera sia nella fase realizzativa che nella fase operativa.
- **Linee guida per l'implementazione di un appropriato sistema di monitoraggio**, che riguarda sia gli obblighi contrattuali del concessionario sia quelli del concedente.

#### **2.1.6 Conclusioni**

Il modello indiano, qui brevemente esposto, ha l'incontestabile pregio di aver creato terreno fertile per soggetti finanziatori privati, contribuendo in maniera considerevole a soddisfare la forte domanda di infrastrutture che riguarda l'India. E ciò è avvenuto, e presumibilmente continuerà ad avvenire, grazie all'istituzione di un framework unico, stabile e bilanciato che infonde sicurezza al potenziale investitore. La standardizzazione dei documenti poi ha contribuito non poco all'impetuoso sviluppo di infrastrutture nel paese, consentendo di mettere in piedi, in breve tempo, partenariati complessi che difficilmente si sarebbero potuti realizzare così agilmente, vista la generale scarsa preparazione in materia delle autorità locali.

D'altra parte, il cammino del framework indiano è solo agli inizi e c'è ancora da lavorare, per poter meglio bilanciare gli interessi, spesso contrastanti, dei soggetti finanziatori

privati che richiedono una remunerazione adeguata, e della popolazione povera che chiede un accesso poco oneroso alle infrastrutture di trasporto.

Il framework indiano, sembra rispondere precisamente a molte delle migliori indicazioni presenti sul tema a livello mondiale. Dal confronto con il nostro paese e con alcune delle prassi europee, risultano innovative alcuni strumenti, qui di seguito indicati.

In primis, a livello istituzionale, appare fortemente proficua la decisione di affidare all'unità di PPP la valutazione e l'approvazione dei partenariati; questo risulta in linea con le teorie presentate più avanti.

Secondo elemento importante è la presenza di una fase di concertazione con tutti i principali stakeholder per l'elaborazione preliminare del progetto. Questo approccio risulta essere vincente, in quanto con "soli" tre/cinque round di discussione si permette di valutare l'effettiva implementabilità dell'idea.

A prescindere dal metodo di selezione dei contraenti, i cui pareri in merito possono essere discordanti, l'utilizzo estensivo di consulenti esterni aumenta le potenzialità del progetto, e in particolare risulta interessante l'istituzione di un fondo per il finanziamento delle consulenze a favore del concessionario. Per chiudere il commento sulla procedura di aggiudicazione, si deve far notare come l'utilizzo estensivo di modelli contrattuali standard semplifichi e velocizzi la chiusura della gara.

Inoltre appare molto intelligente la decisione di prevedere termini perentori per la chiusura del contratto, limitando fortemente la possibilità che la contrattazione si prolunghi ad libitum, alla vana ricerca del contratto perfetto senza accontentarsi di un buon contratto<sup>15</sup>.

Efficienti sono poi le misure istituite per far fronte ad eventuali contenziosi. La statuizione dei corrispettivi e delle casistiche nelle quali ricorre l'inadempimento sono in linea con quanto raccomandato dai migliori manuali sul PPP<sup>16</sup>. Il fatto che eventuali inadempimenti da parte pubblica non prevedono risarcimenti ma un allungamento della durata della concessione, e che siano posti forti vincoli al *refinancing* del progetto

---

<sup>15</sup> Il tema verrà discusso più avanti alla fine del capitolo. Per approfondimenti si veda (Price Waterhouse Coopers, 2005)

<sup>16</sup> Cfr. (European PPP Expertise Centre, 2011) e (European Commission, Directorate-general regional policy, 2003)

dimostra la serietà del modello. Queste misure sono poi correttamente accompagnate dalla nomina di controller sulla performance del concessionario e dall'inclusione di metodologie standard per la valutazione del rapporto di partenariato.

Infine si potrebbe pensare, anche in Italia, di creare una società simile all' India Infrastructure Finance Company Ltd, per sopperire, perlomeno nel breve termine, alla mancanza di investitori istituzionali diversi dalle banche nel settore dei trasporti e più in generale nel settore delle infrastrutture.

## **2.2 Le partnership nel trasporto pubblico locale negli Stati Uniti: il caso del metrò di Los Angeles.**

Di particolare interesse ai fini di questa analisi, risulta essere il caso dell'autorità dei trasporti di Los Angeles, California. La novità del caso non sta tanto nella modalità di finanziamento (che è per le grandi opere svolto in ppp), ma come la Metro (questo è il nome dell'authority) abbia dato vita alla "creazione di un approccio programmatico e permanente, per identificare, valutare e implementare progetti che si avvalgono della partecipazione del settore privato, allo scopo di accelerare il completamento da parte di Metro di programmi per lo sviluppo di metropolitane e di grandi arterie stradali" (Schneider M. , 2010, p. 3). L'amministrazione californiana, ha dunque ritenuto fondamentale per assicurare una veloce realizzazione di infrastrutture di trasporto urbano, la creazione di un approccio al finanziamento unitario, stabile che non faccia rimanere una fortunata esperienza di partenariato un evento episodico<sup>17</sup>. In particolare i motivi che hanno spinto le autorità al ricorso della finanza di progetto in modo così sistematico, sono da ricercare nella volontà di:

- **Accelerare la consegna di infrastrutture**, gestendo progetti in parallelo e non in serie
- **Ottenere risparmi di costo**, attraverso l'introduzione di metodi e tecniche all'avanguardia nel campo della progettazione e della costruzione delle opere

---

<sup>17</sup> Per approfondire si veda (Yarema, 2011)

- **Ottenere risparmi sui costi di gestione** attraverso concessioni legate all'effettiva disponibilità dell'opera o dell'effettiva performance del servizio
- **Ottimizzare l'uso di fondi pubblici**
- **Utilizzare fonti di finanziamento alternative**, come quelle derivanti dalla cattura del valore e dalle tariffe applicate ai clienti
- **Ottimizzare i cash-flow** attraverso l'impiego di meccanismi propri della finanza privata
- **Ridurre il rischio in capo ai soggetti pubblici**
- **Eliminare, o quantomeno ridurre, lo sfondamento del budget** totalmente a carico di Metro
- **Assicurare la qualità lungo tutto il ciclo di vita del progetto**, attraverso la partecipazione dei privati
- **Accrescere le competenze presenti in Metro** attraverso l'affiancamento del team interno con un team di consulenti tecnico-finanziari esterni

#### **2.2.1 Gli obiettivi del programma**

Il programma si pone i seguenti obiettivi:

- Accelerare la realizzazione dei progetti
- Ridurre i costi nelle fasi di procurement, contrattazione e realizzazione
- Sviluppare progetti integrati con la rete esistente
- Allocare i rischi efficacemente in tutte le fasi del progetto
- Integrare i finanziamenti centrali e locali
- Creare nuovi posti di lavoro e sostenere lo sviluppo economico

#### **2.2.2 La nuova struttura organizzativa a supporto del programma**

L'effettiva implementazione del programma ha comportato un adeguamento della struttura organizzativa di Metro. Per l'occasione sono stati fondati due team permanenti:

- **Dipartimento Public-Private Partnerships**, responsabile del coordinamento di tutti i progetti di PPP. Il dipartimento è composto e si relaziona con i responsabili delle funzioni Planning, Construction, Legislative, Legal, Procurement e Communication.
- **Advisory/Program Management team**, composto da tutti i diversi consulenti. È guidato dalla società di consulenza InfraConsult.

### 2.2.3 L'approccio del Programma

Il programma intende selezionare i progetti che hanno maggiore possibilità di successo. Ciò avviene assicurandosi che i progetti proposti siano chiaramente definiti, siano prioritari per il territorio, abbiano il più basso impatto sull'ambiente, e non ultimo, siano largamente condivisi sia da parte degli addetti ai lavori, sia dalle autorità politiche e sia dalla cittadinanza. Si deve inoltre garantire un'effettiva allocazione del rischio tra le parti e si deve operare in maniera trasparente, facendo riferimento a un processo chiaro, definito in partenza, che assicuri inoltre l'avvio rapido del progetto

Nel programma, la suddivisione delle responsabilità tra soggetti pubblici e soggetti privati sono chiaramente stabilite. Come si può vedere in tabella 7, l'attore pubblico si fa carico della fase di sviluppo del progetto e del suo relativo rischio, mentre il soggetto privato deve occuparsi di garantirne la corretta implementazione, sostenendo quindi il rischio di implementazione del progetto.

Tabella 7. Le responsabilità delle parti all'interno dei PPP di Metro, Los Angeles

| Partner pubblico   | Partner privato  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Inquadramento del progetto nel piano strategico della mobilità, con conseguente approvazione della valutazione di impatto ambientale</li><li>• Acquisizione del supporto di tutti gli stakeholder</li><li>• Impegno della politica allo sviluppo del progetto</li><li>• Reperimento delle fonti di finanziamento</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Finanziamento</li><li>• Progettazione e costruzione</li><li>• Operation, manutenzione e gestione</li></ul> |

Il programma si compone, come già accennato di due macro-fasi: una fase di selezione e sviluppo dei progetti, e una che riguarda la loro implementazione.

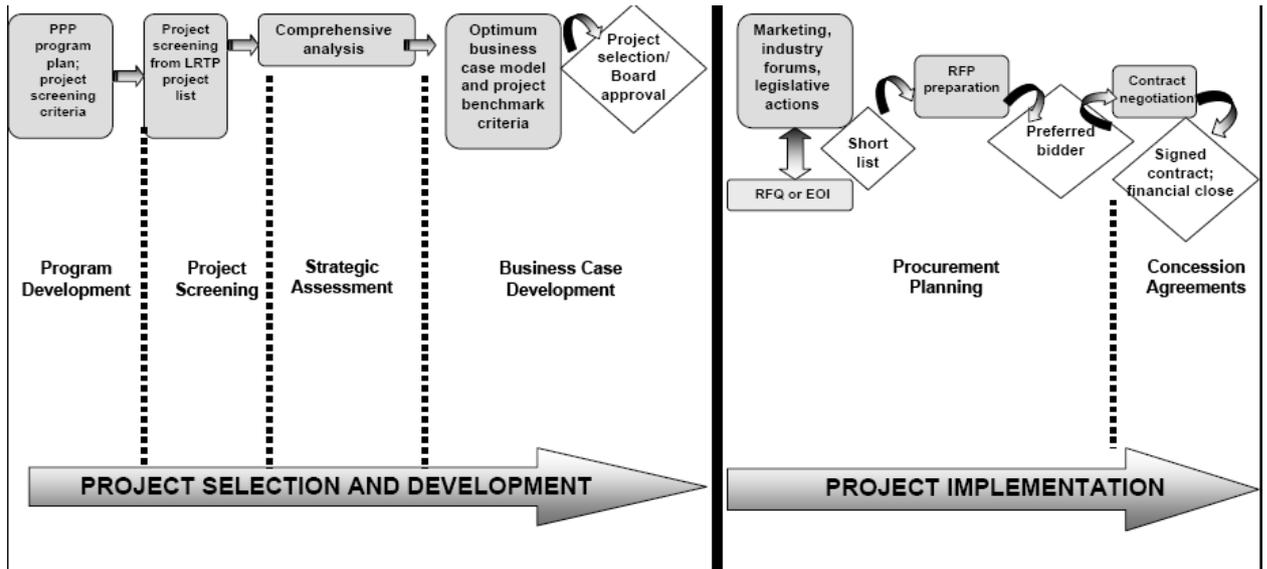


Figura 2. il processo di realizzazione dei PPP ideato da Metro. (fonte: Schneider, 2010)

Nella prima fase si provvede ad una prima selezione dei migliori progetti presenti nel “Long Range Transportation Plan”(il piano strategico a lungo termine di Metro), adatti ad essere sviluppati tramite partenariato pubblico-privato. Qui è applicata un metodologia di selezione che consta di tre step:

1. **Screening iniziale basato sulla disponibilità e completezza del progetto.** In pratica si dà precedenza ai progetti per i quali sono stati svolti degli studi preliminari (studi di impatto ambientale, studio delle alternative, etc.).
2. **Secondo screening multi-attributo.** Si effettua una prima analisi del rischio, avendo cura di evidenziare quali sono i fattori di rischio che potrebbero ostacolare la prosecuzione del progetto. Ciò avviene in particolare, attraverso un *assessment* della loro capacità di ottenere l’approvazione finale dello studio di impatto ambientale e di ottenere il consenso politico e il supporto di tutti gli stakeholder. Il team di Metro e i suoi consulenti lavorano poi congiuntamente per categorizzare le differenti proposte come:
  - a. Progetto Design-Build a partecipazione finanziaria privata (PFP, Private Financial Participation)
  - b. Progetto Design-Build a finanziamento totalmente pubblico
  - c. Progetto non ammissibile per un’operazione di PPP.

Secondo Schneider (2010), 85 progetti sono stati ammessi alla selezione, 14 di questi sono stati presentati al Board per l'alto potenziale di successo e infine solo 6 proposte sono state selezionate da quest'ultimo organo per ulteriori studi più approfonditi.

3. **Analisi dei progetti selezionati.** I progetti selezionati sono poi sottoposti alle seguenti ulteriori valutazioni:
  - a. Valutazione di Impatto ambientale approfondita
  - b. Valutazione di fattibilità finanziaria (Value for Money, Public Sector Comparator etc)
  - c. Valutazione circa l'allocazione del rischio
  - d. Sondaggi preliminari sull'interesse del settore privato nel finanziare l'opera
  - e. Acquisizione di pareri tecnici sull'opera

Si tratta quindi di mettere in piedi un robusto "financial model" che verifichi nel dettaglio la sostenibilità del progetto. Concluso lo sviluppo del modello finanziario, Metro incontra tutti gli stakeholder interessati e conduce workshop, incontra potenziali investitori e partecipa a "industry forum".

4. **Sviluppo dettagliato dei progetti.** Una volta individuati i progetti più adatti ad essere svolti in PPP, vengono specificati nel dettaglio
  - a. La metodologia di Procurement
  - b. La migliore opzione di realizzazione del progetto
  - c. Considerazione delle migliori alternative tecniche
  - d. Scelte sulla fase di gestione del progetto e sulle responsabilità del privato
  - e. La composizione dei ricavi sul progetto (incluse tariffe)
  - f. Le Opzioni alternative in caso di contrazione dei fondi del progetto o limitato interesse da parte del privato
  - g. L'eventuale necessità di introdurre modifiche legislative, se il progetto non è coperto dal "California Government Code 5956"
5. **Avvio negoziazioni e approvazione finale.** Ultimata la preparazione dettagliata del progetto, il board può autorizzare l'avvio della di gara. Durante questa fase, le negoziazioni dovranno necessariamente definire i ruoli del progetto, tutti gli elementi del contratto e gli standard di performance, soprattutto la parte

concernente l'allocazione del rischio. I criteri con i quali vengono valutati i partecipanti alla gara sono:

- a. Esperienza accumulata in PPP
- b. Reputazione circa l'integrità e l'affidabilità
- c. Reputazione dei consorziati
- d. Adeguatezza delle risorse e del capitale destinato
- e. Flessibilità nel lavorare durante tutta la durata della partnership
- f. Rispondenza a tutti gli altri requisiti preposti da Metro

Una volta concluse le negoziazioni, il board decide di approvare l'erogazione di fondi pubblici, autorizzare il CEO a eseguire il contratto di PPP e di introdurre il progetto tra la lista di progetti finanziati del Long Range Transportation Plan.

Il merito particolare di questa iniziativa sta nell'introduzione, poco consueta nel resto del mondo, di un approccio programmatico alla selezione, progettazione e implementazione di PPP nel campo di infrastrutture di trasporto pubblico a livello locale. Un tale quadro chiaro e permanente, ispira fiducia agli investitori e partner privati, che hanno dunque la consapevolezza di poter lavorare in un ambiente stabile, definito e quindi senza sorprese. Il fatto di sviluppare progetti in parallelo piuttosto che in serie, rappresenta un modo "maturo" di sviluppare una rete di trasporti, assicurando minori tempi di implementazione, con evidenti benefici per tutto il sistema californiano. Più che le singole fasi, o singoli accorgimenti, è il concetto dell'intero processo che stimola a replicare la soluzione di Metro. Ma per poter seriamente creare qualcosa di "simile" anche in Italia, come per altri paesi, bisogna tenere a mente che il programma è inserito dentro un serio piano di sviluppo a lungo termine (il già citato LRTP, Long Range Transportation Plan). Ulteriore aspetto di elogio è sicuramente il dialogo flessibile e innovativo con gli stakeholder e i potenziali partner del progetto, un buon esempio di concertazione e di *relationship management*.

## **2.3 Principi e Best practices internazionali per lo sviluppo di PPP di successo**

L'effettivo compimento di un'opera utilizzando uno schema di partenariato pubblico-privato è compito arduo, lungo e rischioso. La riduzione delle probabilità di insuccesso unita alla volontà di operare con procedure sempre più efficienti ed efficaci, ha per lungo tempo portato la comunità internazionale a interrogarsi sui principali fattori di successo dei progetti più virtuosi, spingendosi a identificare numerosi fattori ed elencando svariate procedure più o meno generalizzabili. Si deve però notare come non esista una "strategia perfetta" adatta in ogni situazione, ma piuttosto una serie di best practices su determinati argomenti o soluzioni che devono essere prese in considerazione, per poi arrivare a comporre il progetto utilizzando alcune di queste soluzioni. Questo è dovuto al fatto che ogni paese o ente locale ha una sua articolazione politica, economica e amministrativa differente e quindi non tutte le esperienze di successo avvenute nel mondo sono facilmente replicabili. Ciò che è invece generalizzabile sono alcuni principi e raccomandazioni di base, che conferiscono al progetto una maggiore probabilità di successo. La loro concreta adozione è necessaria per poter conseguire le finalità espone all'inizio di questo paragrafo.

Sono dunque qui di seguito esposti alcuni principi e requisiti fondamentali condivisi dalla letteratura scientifica e dalle più autorevoli istituzioni del settore. Le diverse raccomandazioni sono raggruppate secondo il ciclo di un progetto di PPP: Requisiti preliminari legali e istituzionali, identificazione dei progetti da realizzare in PPP, preparazione dettagliata dei progetti, gara, implementazione e monitoring. Si farà per quanto possibile riferimenti a casi empirici e si opererà un confronto con la realtà italiana, evidenziando criticità e margini di miglioramento.

### **2.3.1 Requisiti preliminari legali e istituzionali**

Prerequisito essenziale affinché si possano creare condizioni favorevoli allo sviluppo di Partenariati Pubblico-Privati è l'esistenza di un framework istituzionale ben radicato e completo, che incentivi e non ostacoli la stipulazione di questo tipo di accordi. Secondo

le linee guida della Commissione Europea per lo sviluppo del PPP (European Commission, Directorate-general regional policy, 2003), requisiti essenziali sono:

- **L'individuazione di chi ha la responsabilità sui PPP**, in particolare avendo cura di evidenziare chi ha l'autorità e la responsabilità sulla decisione finale e sulla regolazione
- **Lo Sviluppo delle necessarie competenze** circa la progettazione, redazione dell'offerta, valutazione, implementazione e controllo di un PPP
- **L'esistenza di politiche che assicurino un corretto processo di decision-making**, assicurandosi che le necessarie strutture legali e di regolazione siano state istituite
- **L'esistenza di procedure che garantiscano un'efficace ed efficiente valutazione e implementazione dei progetti in PPP**
- **Lo sviluppo di una legislazione che incentivi l'introduzione di un coerente processo di pianificazione** e che sappia sfruttare velocemente le vaste opportunità offerte dai PPP
- **L'integrazione dei progetti con la legislazione comunitaria e con le strategie europee di finanziamento.**

L'esistenza di una cornice legale che assicuri i requisiti qui sopra esposti è ribadita, tra gli altri, anche da (van der Geest & Nunez-Ferrer, 2011)<sup>18</sup> che identifica tra le precondizioni essenziali per un PPP di successo l'esistenza di un framework legale e istituzionale di successo che "sappia coinvolgere i privati, in particolare per i fondi privati che provengono da istituti di credito internazionali". È assolutamente prioritario evitare che ricorrano situazioni di incertezza dovuti alla *vacatio legis*, situazioni che tengono poi a distanza i finanziatori privati. Infatti un corretto modello legale deve prevedere e conseguentemente affrontare tutti quegli elementi che possano in concreto scoraggiare i partner privati, come le distorsioni del mercato, la sostenibilità finanziaria di un progetto, benefici ed oneri a carico delle parti e l'allocazione dei rischi lungo tutto il ciclo di vita di un progetto. Oltre a quanto raccomandato dalla commissione europea,

---

<sup>18</sup> La necessità di sviluppare un efficace framework legale è contenuta anche nel quinto principio dell'OECD sulla partecipazione dei privati allo sviluppo di infrastrutture: "*A sound enabling environment for infrastructure investment, which implies high standards of public and corporate governance, transparency and the rule of law, including protection of property and contractual rights, is essential to attract the participation of the private sector.*" (OECD, 2007)

altri fattori essenziali che una cornice legale e istituzionale deve affrontare sono, secondo (OECD, 2007) e (van der Geest & Nunez-Ferrer, 2011):

- **Un sistema legale che stabilisca regole chiare e trasparenti su proprietà privata, concorrenza, lavoro e fiscalità**
- **La statuizione delle condizioni di partecipazione di imprese estere o istituzioni finanziarie**
- **Assicurare ai privati la concessione di garanzie** lungo tutta la durata della partnership
- **Assicurare che il contraente pubblico abbia la capacità amministrativa di negoziare e seguire i contratti**
- **Chiare regole per la risoluzione delle controversie**
- **Contratti ispirati da regole chiare e trasparenti** che esplicitino chiaramente al loro interno le specifiche richieste<sup>19</sup>
- **Previsione del diritto di subentro**, accordato agli altri concorrenti, in caso di fallimento del progetto
- **Assicurare che il contraente pubblico sia in possesso dei requisiti finanziari previsti dalla natura del progetto**

### ***Il ruolo delle “PPP unit” all’interno dei programmi di sviluppo di partenariati***

Aspetto fondamentale, su cui ruota gran parte del successo dei PPP, è che ogni paese che intenda sviluppare fortemente partnership pubblico-private deve provvedere a istituire al suo interno un’organizzazione specializzata nella conduzione di PPP. Come sostiene (PPIAF & World Bank , 2007), la funzione assegnata alle unità di PPP varia a seconda di quali specifiche debolezze il governo del paese si trova ad avere in materia. In figura 3, troviamo, a sinistra, le diverse funzioni che l’amministrazione si trova a dover fronteggiare, con le sue inefficienze al centro e le corrispondenti funzioni promosse dall’unità tecnica di PPP per superare questi difetti, nella colonna di destra.

---

<sup>19</sup> Punto sottolineato da più fonti. Si veda (Price Waterhouse Coopers, 2005) e (United Nations- Economic Commission for Europe, 2008).

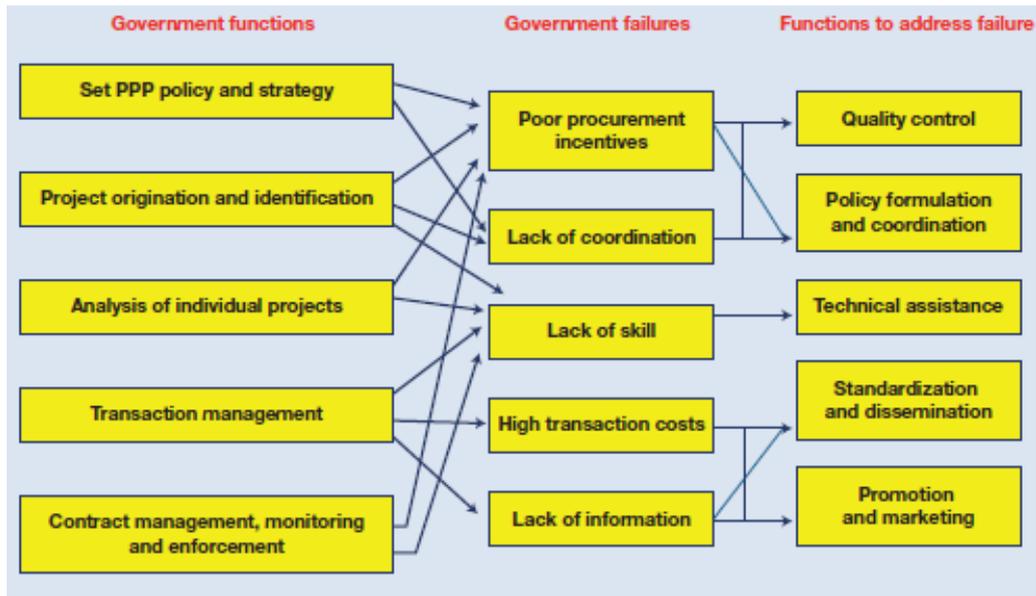


Figura 3. Funzioni che le unità di PPP possono conseguire a seconda della mancanza di competenza specifica del governo. Fonte: (PPIAF & World Bank, 2007)

Lo studio condotto, ha evidenziato due aspetti essenziali che devono essere presi in considerazione quando si intende creare un'efficace framework. Il primo risultato evidenzia che se si desidera conferire ad un'unità di PPP esterna un certo numero di compiti, per potersi aspettare riscontri positivi sul campo, bisogna allo stesso tempo conferire anche l'autorità necessaria per svolgere il compito delegato dal governo. Non è dunque sufficiente, se si vogliono ottenere miglioramenti concreti, relegare l'unità a mero organo consultivo, così come avviene in Italia (vedi figura sotto). È stato al contrario dimostrato che le unità che hanno congiuntamente autorità sulle funzioni da loro espletate e consenso politico alle spalle, rendono meglio delle altre che svolgono funzione consultiva e che non hanno la dovuta autorità sulla particolare funzione che svolgono.

| Functions of cross-sectoral PPP units                    |                                 |                       |                                   |                             |                           |                             |  |
|--|---------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|--|
|  | Information and guidance        |                       | Advisory support and funding      |                             |                           | Approval                    |  |
|  | Resource center (dissemination) | PPP guidance material | Intensive project-specific advice | Funding for PPP preparation | Role as project developer | Role in contract monitoring | De jure or de facto approval power over PPPs |
| Andhra Pradesh, India: AP Infrastructure Authority       | ✓                               | ✓                     | ✓                                 |                             |                           |                             | ✓ <sup>c</sup>                               |
| British Columbia, Canada: Partnerships BC                | ✓                               | ✓                     | ✓                                 |                             | ✓                         | ✓ <sup>d</sup>              |  |
| Gujarat, India: Gujarat Infrastructure Development Board | ✓                               | ✓                     | ✓                                 | ✓                           | ✓                         | ✓ <sup>d</sup>              | ✓  |
| Ireland: National Development Finance Agency             | — <sup>e</sup>                  | — <sup>e</sup>        | ✓                                 |                             | ✓ <sup>i</sup>            |                             |  |
| Italy: Project Finance Unit                              | ✓                               | ✓                     | ✓                                 |                             |                           |                             |  |
| Netherlands: PPP Knowledge Center                        | ✓                               | ✓                     | ✓                                 |                             |                           | ✓                           |  |
| Philippines: BOT Center                                  | ✓                               | ✓                     | ✓                                 | ✓                           |                           | ✓                           | ✓ <sup>g</sup>                               |
| South Africa: PPP Unit, National Treasury                | ✓                               | ✓                     | ✓                                 | ✓                           |                           |                             | ✓  |
| United Kingdom: Partnerships UK                          | ✓                               | ✓                     | ✓                                 | ✓                           | ✓                         | ✓ <sup>d</sup>              | ✓ <sup>h</sup>                               |
| Victoria, Australia: Partnerships Victoria               | ✓                               | ✓                     | ✓                                 |                             |                           | ✓ <sup>i</sup>              |  |

a. Funding for consultants working with the line department or local government.  
b. Involves greater responsibility than for an adviser and fees based on some measure of performance (such as closing of a deal).  
c. All PPPs must be referred to the state's Infrastructure and Investment Department, which may then refer them to the AP Infrastructure Authority for clearance.  
d. Contract management role can be requested by clients (line departments and local governments).  
e. The central PPP unit provides general guidance and policy material.  
f. Gives project-specific advice and carries out the procurement of PPPs in health, justice, and education. Line agencies are responsible for procurement in other sectors.  
g. Plays a role in approval through membership in the Investment Coordination Committee.  
h. Prepares a report for each local government Private Finance Initiative project that goes to an interdepartmental committee for approval.  
i. Monitors contract management by line agencies and gets involved where major issues arise.

Figura 4. Funzioni svolte dalle diverse unità di PPP. Fonte : (Dutz & Clive, 2006)

Il secondo risultato della ricerca evidenzia, invece, come vi sia un'alta correlazione positiva tra il successo del programma nazionale di PPP e le unità che svolgono più funzioni di quelle necessarie per fronteggiare il deficit a livello di competenze e di risultati dello Stato. Nella figura 5, si può constatare come paesi quali Regno Unito o Corea, che svolgono la quasi totalità delle funzioni di un processo attraverso la propria unità di PPP, abbiano un più alto fattore di successo all'opposto di paesi come le Filippine, Jamaica o Bangladesh.

Altri corollari, supportati dalle evidenze empiriche della ricerca, sottolineano alcune importanti questioni legate al design delle unità. Uno di questi corollari raccomanda fortemente la coordinazione dell'unità non solo con le scelte politiche del governo, ma anche un coordinamento con tutti i diversi attori che intervengono nel processo. Però, affinché si possa parlare di vero coordinamento, risulta necessario conferire all'unità una certa posizione di rilievo all'interno dell'organizzazione amministrativa, tipicamente alle dirette dipendenze di un Ministero delle Finanze o del Tesoro.

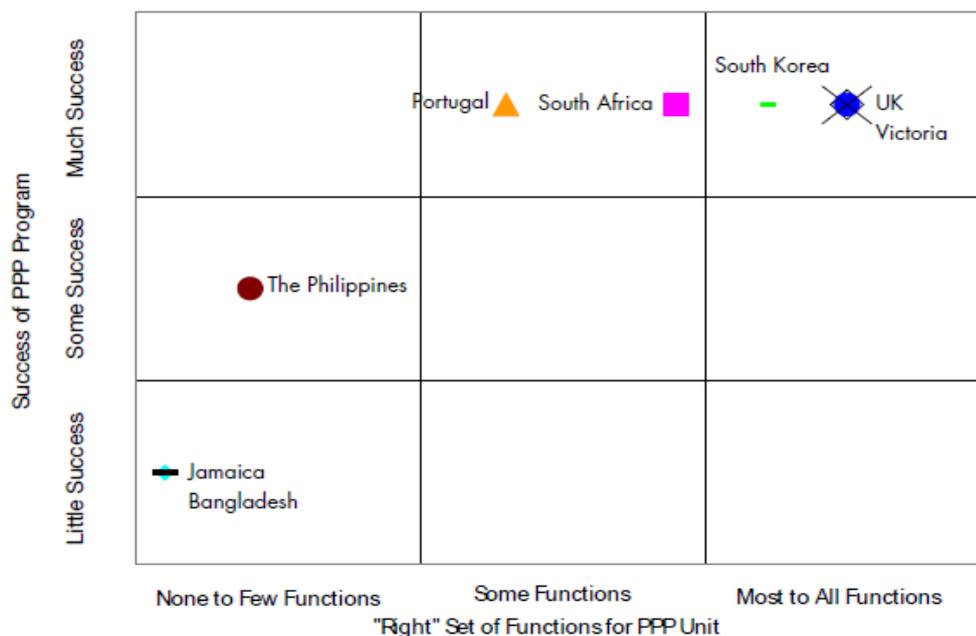


Figura 5. La correlazione positiva tra numero di funzioni svolte dall'unità di PPP e successo del programma.  
Fonte: (PPIAF & World Bank, 2007)

Infine (Price Waterhouse Coopers, 2005) sintetizza i benefici per la pubblica amministrazione, derivanti dall'istituzione di un'unità, in questi cinque punti:

- **Competenza.** Un'unità può essere "memoria" delle best practices di successo derivanti dalle esperienze e dal know-how accumulato.
- **Consulenza.** L'unità offre una consulenza completa su ciascuna delle problematiche che emergono. In particolare può offrire supporto sulla tematica centrale dell'allocazione del rischio, sulle più idonee forme contrattuali e sui migliori approcci al procurement da utilizzare.
- **Standardizzazione.** Un'unità può promuovere fortemente la standardizzazione dei contratti per accelerare lo sviluppo dei progetti per quelle aree che sono già state correttamente affrontate in contratti precedenti. Questo elemento sarà oggetto di un'approfondita trattazione nel prossimo paragrafo, vista la peculiare importanza che questo elemento ha per il modello proposto.
- **Esperienza.** L'unità può offrire la sua vasta esperienza accumulata su contratti, strutture, principali operatori del mercato e requisiti finanziari a ciascuna delle stazioni appaltanti che ne facciano richiesta.

- **Parere su una determinata partnership.** Questo è un possibile ruolo di grande interesse, in quanto spesso si è assistito alla firma di contratti sfavorevoli per la Pubblica amministrazione. Un'unità può invece avvertire preventivamente l'amministrazione sulla non-convenienza di un'operazione.

#### ***L'importanza della standardizzazione dei contratti e delle linee guida***

La standardizzazione dei contratti è indubbiamente un fattore fondamentale tra i vari fattori di successo di un PPP. Con essa è possibile accelerare fortemente i tempi di realizzazione e produrre sostanziosi risparmi di costo per la parte pubblica e soprattutto per la controparte privata, che sempre più mal tollera gli elevati costi per la contrattazione. In particolare, grazie all'adozione di queste, è possibile secondo (Cori, 2010):

- **Orientare le amministrazioni aggiudicatrici e il mercato**, evitando di dover redigere *ex novo* – per ogni progetto – contratti complessi e caratterizzati da lunga durata delle contrattazioni. Ciò permette anche di prevenire i disastrosi effetti derivanti dalla firma di accordi iniqui per la Pubblica Amministrazione come effetto della scarsa diffusione di adeguata conoscenza in materia tra il personale.
- **favorire il “montaggio” delle operazioni di PF** grazie alla presenza di clausole tipo e contribuendo nel contempo a ridurre i tempi del *financial closing*
- **contenere i costi della consulenza legale** in tutte le fasi di durata del contratto

Data la specificità delle singole situazioni circa il tipo di contratto, il settore e i particolari rischi in campo, è impossibile, se non dannoso, creare un modello contrattuale unico per ogni esigenza; piuttosto è preferibile concepire dei modelli contrattuali sui quali poi le parti possono apportare le variazioni necessarie per tenere conto delle specificità del caso. È anche possibile istituire standard contrattuali legati a un particolare settore<sup>20</sup>, ma può essere giustificato solamente quando si raggiungono dimensioni tali da rendere conveniente il grande lavoro di preparazione della documentazione. Se si segue alla lettera questa indicazione, visto lo scarso peso sul

---

<sup>20</sup> È il caso del Regno Unito che ha implementato alcuni modelli contrattuali *sector-specific*. Si veda (HM Treasury)

totale delle procedure di PPP per il trasporto pubblico locale in Italia, allora si dovrebbe concludere che è da escludere la redazione di questi documenti per questo settore; tuttavia, se si intende veramente valorizzare le infrastrutture di t.p.l. attraverso un maggior uso della finanza di progetto, allora bisogna seriamente considerare, a titolo di incentivo, la standardizzazione dei contratti a livello nazionale nel settore del trasporto pubblico locale.

L'adozione di queste pratiche, è considerata un sintomo della "maturità" del contesto istituzionale (Fitch, 2003) e da molti riconosciuta come priorità<sup>21</sup>. Vero e proprio benchmark mondiale è la standardizzazione messa in piedi nel Regno Unito, denominata SoPC, che fa parte del più vasto programma inglese PFI (Project Financing Initiative) per lo sviluppo della finanza di progetto nel paese. Giunto ormai alla quarta versione, il processo di standardizzazione dei contratti ha conseguito importanti economie di scala e di esperienza e inoltre provvede all'aggiornamento – per quanto possibile – dei documenti, tenendo conto dei trend di mercato. Qualche critica è emersa invece sul fatto che la standardizzazione ha aumentato la complessità delle relazioni contrattuali, specie su alcuni argomenti (Yescombe, 2007), e per alcuni non è chiaro, in quanto manca una seria ricerca empirica, se la standardizzazione "impedisce" il formarsi di una vera e propria "innovazione contrattuale" (PPP Web tokio conference - Standardization of Contracts, 2008). Nel nostro paese invece è sentito fortemente il bisogno di una standardizzazione dei contratti<sup>22</sup> a livello nazionale, dato che solo sporadici casi limitati al settore ospedaliero lombardo stati finora riscontrati<sup>23</sup>.

### **2.3.2 Lo sviluppo di un mercato per il PPP nel campo dei trasporti pubblici locali**

Accanto alle considerazioni di natura istituzionale bisogna annoverare tra quelle motivazioni che contribuiscono allo sviluppo dei partenariati, le condizioni del mercato. Difatti, nell'analizzare l'ambiente esteso, un potenziale concorrente, oltre che analizzare i diversi "rischi" di natura contrattuale o politica, provvede a una puntuale analisi del mercato di riferimento, analisi che comprende una valutazione:

- della **stabilità a livello macroeconomico del mercato**. Secondo (Hardcastle, s.d.) condizioni macroeconomiche favorevoli e una politica economica stabile,

---

<sup>21</sup> Si veda (Yescombe, 2007), (Price Waterhouse Coopers, 2005) e (UTFP, 2010)

<sup>22</sup> (UTFP, 2010) e (Cori, 2010)

<sup>23</sup> (Finlombarda, 2007)

congiuntamente hanno avuto un'incidenza del 10,4% su progetti di successo del Regno Unito. Si raccomanda dunque da un lato che i governi mantengano condizioni di mercato le più favorevoli possibili (come ad esempio il mantenimento di un basso tasso di rischio del mercato), e che dall'altra parte implementino una politica economica credibile, che crei un ambiente caratterizzato da stabile crescita

- della **disponibilità di un mercato finanziario di riferimento**. Secondo il già citato studio, questa variabile è responsabile per il 7,8% del successo di un partenariato. La disponibilità di risorse finanziarie, di istituti di credito e altri investitori istituzionali interessati nel conferimento di capitale di credito nei progetti infrastrutturali al più basso tasso di interesse risulta essere un pre-requisito fondamentale che discrimina le decisioni di un potenziale concorrente privato interessato alla partecipazione ad una gara.
- della **disponibilità di un mercato secondario** in cui rivendere le partecipazioni. Mercati nei quali il PPP è in una fase avanzata, come il mercato britannico, sono caratterizzati dalla presenza di un mercato secondario nel quale gli investitori che hanno conferito capitale nel mercato "primario" possono rivendere le loro partecipazioni, consentendogli così la necessaria flessibilità per uscire o rientrare quando essi lo ritengano opportuno. La presenza del mercato secondario rappresenta un chiaro incentivo per gli investitori e un beneficio per le amministrazioni, le quali possono accordare una più bassa remunerazione agli investitori<sup>24</sup>.

Sul secondo punto sono presenti in Italia delle criticità che impediscono al mercato "delle infrastrutture" di svilupparsi. Si segnalano problematiche legali, come l'insufficienza dei meccanismi previsti dalla legge a tutela dei finanziatori (assenza *step-in right* dinamico a favore dei finanziatori) e scarsa applicabilità dei correttivi al contratto (specie per l'inadeguatezza delle garanzie previste ai finanziatori) che limitano fortemente la bancabilità dei progetti (Giorgiantonio & Giovanniello, 2011). Infatti come sostenuto da (UTFP, 2010) uno dei fattori che contribuisce a spiegare la prudenza degli intermediari finanziari nel conferimento di capitali per PPP è proprio l'assenza dello *step-in right*, ovvero l'assenza di poter agevolmente e tempestivamente sostituire un

---

<sup>24</sup> Per approfondimenti (Australian Centre for Public Infrastructure, 2005)

concessionario inadempiente. L'assenza di meccanismi di tutela efficiente dal punto di vista legale si accoppia poi col basso grado di concorrenzialità, in media compreso tra i 2,6 concorrenti per gara per le operazioni a iniziativa privata e i 3 per le operazioni di finanza di progetto<sup>25</sup>, che di certo non contribuisce a diminuire il rischio finanziario percepito dai finanziatori. Emerge dunque l'esigenza di favorire l'ingresso di altri concorrenti nel mercato, concorrenti che dovrebbero provenire anche da altri settori al fine di diminuire la concentrazione, molto elevata in Italia, delle imprese appartenenti al settore delle costruzioni. Misure in questo senso potrebbero provenire, come suggerisce (Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, 2009, p. 62-63), "dalla pubblicazione di un avviso di pre-informazione o manifestazione di interesse sulla gara di PPP che si intende avviare".

Inoltre a cause "sistemiche" bisogna affiancare anche cause contingenti, risultato della recente crisi finanziaria come l'accentuata difficoltà di reperire finanziamenti, l'aumento significativo dei margini bancari richiesti, una riduzione della durata dei finanziamenti che risulta particolarmente ostativa per concessioni di oltre 25 anni e infine la richiesta delle banche di ulteriori garanzie e di un rapporto debito/equity più basso (UTFP, 2010). Per far fronte a queste difficoltà, si possono in sostanza percorrere due strade.

La prima fa riferimento al sostegno del credito bancario. L'introduzione in Francia della Legge Dailly fa sì che il debito privato abbia lo stesso rischio del debito pubblico in seguito alla prestazione da parte dello stato di una garanzia pubblica sul prestito, ottenendo pertanto margini ridotti anche sul finanziamento bancario. Il fatto che diversi progetti di infrastrutture di trasporto pubblico urbano in Francia<sup>26</sup> abbiano beneficiato considerevolmente da questa legge, rimarca il bisogno di istituire anche nel nostro paese simili accorgimenti: (UTFP, 2010) propone infatti l'impiego del Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche attivato presso la Cassa Depositi e Prestiti per prestare garanzie pubbliche sui finanziamenti privati, l'introduzione del Fondo Rotativo Infrastrutture Strategiche, che sostituisce il precedente contributo a fondo perduto della Cassa Depositi e Prestiti con un corrispondente contributo in conto interessi sul debito contratto dai partner privati, e infine propone il lancio di misure di *Public Debt Fund*, che permettono la disponibilità di somme ai privati a tassi agevolati grazie alla costituzione di società

---

<sup>25</sup>Risultati della ricerca contenuta in (UTFP, 2010, p. 9)

<sup>26</sup> Cfr. (Traube, 2011)

veicolo pubbliche che intendono coprire, a loro spese, il differenziale tra costo della raccolta e costo degli impieghi. Si auspica, inoltre, l'effettivo coinvolgimento di quelle istituzioni bancarie che hanno come *mission* lo sviluppo del territorio e che hanno una spiccata vocazione pubblica, per ottenere da queste finanziamenti a tassi agevolati e a lunga scadenza.

La seconda strada implica invece il ricorso all'utilizzo di forme di finanziamento alternative al prestito bancario come il prestito obbligazionario, che ha margini più bassi rispetto a quelli richiesti dagli istituti di credito. Ciò è possibile se le amministrazioni e i relativi governi assicurano, con ogni mezzo possibile, l'effettivo compimento dell'opera e se implementano assieme ai loro partner privati una strategia di marketing che aumenti la confidenza degli investitori sul basso rischio di questa operazione di finanziamento. Per fare ciò, risulta però necessario un estensivo lavoro di preparazione da parte delle amministrazioni e dei loro partner privati per poter ottenere un rating del loro merito creditizio, che risulti essere molto *appealing* agli investitori privati (Mueller & Biesenbach, 2011). Infine risulta di grande beneficio la partecipazione di nuovi attori finanziari come i fondi pensione e fondi d'investimento. In mercati maturi come quello del Regno Unito, esiste un vasto coinvolgimento di questi attori e si registra l'esistenza di diversi fondi d'investimento specializzati in infrastrutture<sup>27</sup>, che garantiscono una performance di lungo periodo stabile e prevedibile, con rendimenti a bassa correlazione di mercato e al riparo dal rischio inflattivo. Anche negli Stati Uniti si assiste a una poderosa crescita dell'utilizzo nei PPP di finanziamenti provenienti da fondi pensione e assicurazione<sup>28</sup>. Proprio questi ultimi sono molto interessati al finanziamento di progetti infrastrutturali per via della scadenza a lungo-termine e per l'esistenza di ricavi prevedibili e a basso rischio lungo tutta la vita operativa del progetto (Clyne & Brimblecombe, s.d.).

Quanto detto pocanzi è valido per qualsiasi campo e quindi anche per il trasporto pubblico locale. Ci sono però delle specificità per questo settore che è opportuno enunciare. Secondo (Forster, 2010), dalle ceneri della recente crisi globale il trasporto pubblico locale è uscito come "relativo vincitore" se comparato agli altri settori, grazie a quei punti di forza che lo rendono potenzialmente appetibile agli occhi, oggi più selettivi

---

<sup>27</sup> Uno dei più importanti è il Barclays Infrastructure Funds

<sup>28</sup> (Brown, 2007) e (Orr, 2007)

che mai, degli investitori di tutto il mondo. Difatti, il monopolio naturale, il fatto che il t.p.l. sia un servizio essenziale, i ricavi stabili, il forte potenziale di crescita e la presenza di un contributo pubblico sono tutti fattori che attirano fortemente gli investitori privati, e facendo leva su questi aspetti con una buona dose di marketing, si potrà far confluire un maggior numero di risorse private. Quest'ultime, sempre secondo il Forster (che è a capo della divisione Asset Finance&Leasing di Deutsche Bank), saranno sempre più rappresentate da investitori istituzionali diversi dalle banche e da prestiti obbligazionari. Ma per poter completamente beneficiare di questa nuova schiera di finanziatori, bisogna prima di tutto garantire semplicità e chiarezza agli investitori, in quanto "un numero sempre più consistente di investitori ha bisogno di *capire* il mercato" (Forster, 2010, p. 6).

### **2.3.3 L'identificazione dei progetti da realizzare in PPP**

Non tutti i progetti sono adatti ad essere svolti in PPP. Questo dipende dal fatto che un progetto può non rispondere ai requisiti economici richiesti dai privati o che gli interessi pubblici, che l'opera intende tutelare, sono inconciliabili con gli opposti interessi privati.

È per questa ragione che risulta necessario uno studio rigoroso a priori, che determini le opere più appetibili e più meritevoli di essere svolte in PPP, tenendo sempre bene a mente l'obiettivo della minimizzazione dei costi per la PA, della soddisfazione finale di un bisogno pubblico e della convenienza economica per il privato. Dato l'elevato tasso di mortalità infantile dei progetti PPP nel nostro paese, è raccomandata dapprima una fase di *screening* accurata a monte, volta ad evitare l'attivazione di lunghe e costose procedure per opere che non verranno mai a compimento, poiché sprovviste, sin dal principio, dei requisiti necessari per poter essere efficacemente svolte in PPP.

Il processo che porta alla selezione dei progetti è piuttosto lungo e complesso ed è articolato nelle fasi illustrate in figura 6. Questa fase deve essere svolta dalla Pubblica Amministrazione, avvalendosi se necessario di consulenti esperti.

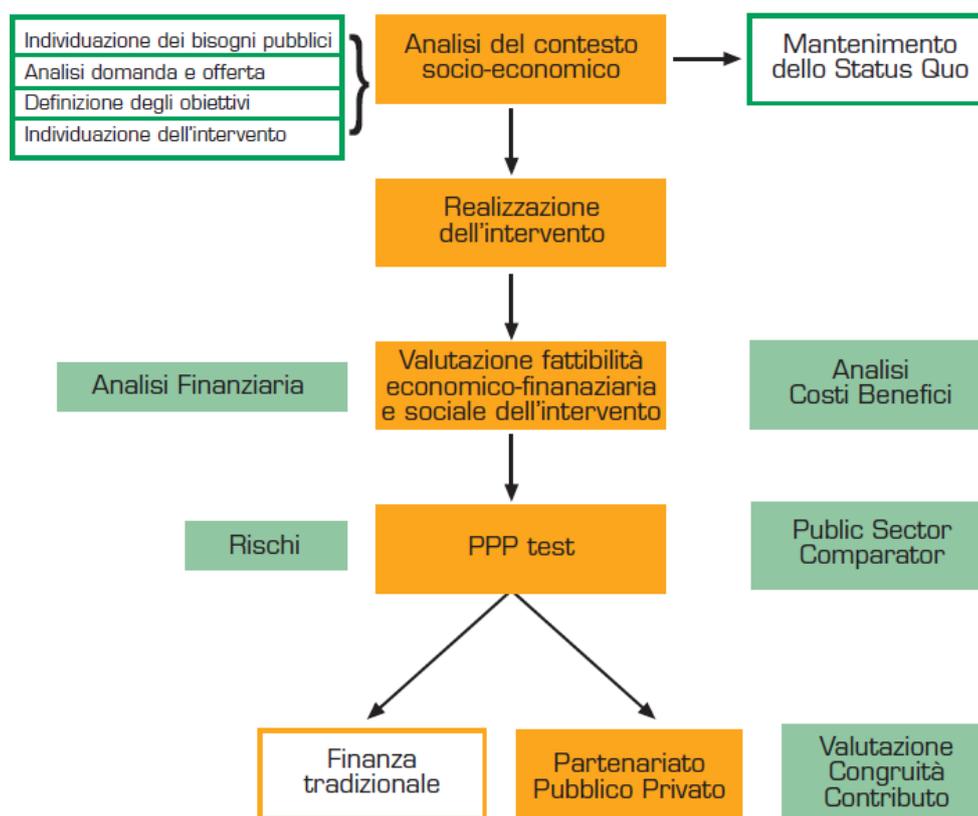


Figura 6. Il processo di identificazione dei progetti. Fonte: (UTFP)

Ciò si traduce, dunque, nell'elaborazione di uno studio di fattibilità che ha l'obiettivo di "trasformare l'iniziale idea progettuale in concrete ipotesi di investimento attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative atte ad accogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un insieme di informazioni, atte a consentire all'autorità politico-amministrativa competente una decisione fondata e motivata" (Martiniello, Le operazioni di Partenariato Pubblico-Privato, 2010, p. 20)

Come viene sottolineato in letteratura (Bo, nd.), è necessario per prima cosa condurre un'analisi del contesto socio-economico che prevede:

- l'individuazione dei bisogni pubblici
- l'analisi della domanda e dell'offerta
- la definizione degli obiettivi
- l'individuazione dell'intervento

Alla fine di questa delicata fase, la pubblica amministrazione formalizza in un documento i bisogni che intende soddisfare e le modalità con cui raggiungere i propri obiettivi, attraverso la presentazione di studi di fattibilità e/o di un progetto preliminare, rispondendo a eventuali input forniti da eventuali programmi strategici. Su questa parte della fase di programmazione delle infrastrutture è doveroso però soffermarsi su alcune tematiche importanti, così come sono emerse dall'esperienza empirica e dagli studi recenti.

In primis, conviene ricordare l'importanza della messa in atto di una fase di programmazione strategica di lungo termine prima di sottoporre al mercato eventuali progetti in PPP; ciò al fine di rinsaldare la fiducia degli attori privati sulla realizzabilità dell'opera. Questo deve avvenire, come suggerito da (Gervasoni, 2003)<sup>29</sup>, generando strategie che guardino a un orizzonte temporale di lungo periodo, e che non siano rappresentate da semplici piani di breve periodo oppure da "liste dei desideri" poco concrete, che creano false speranze e che non fanno altro che screditare la valenza programmatica dei piani strategici agli occhi di tutti i potenziali stakeholder pubblici e privati. I piani strategici poi devono essere stabili nel tempo, come avviene nell'organizzazione dei trasporti pubblici di Parigi o di Dublino; al contrario, nel Regno Unito determinati fattori hanno minato la stabilità di certi piani strategici, generando inefficienze e mettendo a repentaglio la credibilità dell'intera governance (Glaister, Allport, Brown, & Travers, 2010). L'evidenza empirica ha suggerito nel tempo che l'identificazione delle infrastrutture da realizzare segue spesso l'approccio bottom-up, nel quale sono i rappresentanti degli interessi locali, le associazioni degli industriali, le camere di commercio, ed altri gruppi di pressione a richiedere la realizzazione di infrastrutture. Emerge dunque con forza l'esigenza di prevedere sin dalle prime fasi del modello di valutazione degli investimenti, efficaci strumenti nella quale gli altri stakeholder coinvolti nel progetto possano efficacemente esprimere il proprio consenso o meno al progetto, dando così un forte impulso alla concreta realizzazione del progetto. Quanto detto contribuisce anche all'inquadramento dell'opera nel sistema economico-sociale di riferimento sin dal primo momento del suo concepimento.

---

<sup>29</sup> Cfr anche (Gervasoni, Finanziabilità delle infrastrutture e gestione del consenso, 2008)

Secondo (Gervasoni, 2003), un processo che incorpori effettivamente la ricerca del consenso è quello riportato in figura 7.



**Figura 7. Proposta di un processo di sviluppo di un progetto infrastrutturale che tenga conto del consenso secondo A Gervasoni. Fonte: (Gervasoni, Il project financing come strumento di sviluppo territoriale, 2003)**

Questo modello si differenzia dalla procedura ottimale supportata dall'UTFP (che ovviamente è più focalizzata su aspetti tecnico-finanziari del progetto), per la presenza di una fase di ricerca del consenso politico-istituzionale e una fase nella quale si presenta la proposta agli istituti finanziatori.

All'interno dello studio di fattibilità, al fine di valutare la fattibilità economica, finanziaria e sociale dell'intervento si sviluppano due analisi in particolare: l'analisi costi benefici e l'analisi di fattibilità finanziaria. La prima compara i costi con i benefici al fine di poter verificare se il progetto genera un incremento oppure un decremento del livello di benessere di una collettività, mentre la seconda esprime un giudizio sull'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione di un progetto di infrastrutture, tenendo in considerazione anche le sue diverse modalità di finanziamento attraverso l'utilizzo di metodologie proprie dell'analisi finanziaria. Quest'ultimo tipo di analisi ha in particolare l'obiettivo di verificare se un progetto sarà in grado di generare un sufficiente flusso di cassa tale da coprire le uscite finanziarie nel momento in cui si verificano e se sarà in grado di assicurare una congrua remunerazione del capitale investito, o se al contrario il progetto rischia l'insolvenza. L'analisi

finanziaria è prodromica alla realizzazione dell'analisi costi benefici, ed è più limitata rispetto alla più grande analisi costi benefici.

Sebbene sia largamente diffusa in tutto il mondo la prassi di redigere l'analisi costi-benefici e i suoi meriti sono rimasti indiscussi per lungo tempo, recentemente si sente il bisogno di andare oltre l'analisi costi-benefici e di guardare a nuove metodologie. Ciò muove dalla tesi che sostiene che l'analisi costi-benefici (di seguito indicata come ACB), non sia in grado di considerare parametri importanti che dovrebbero essere inclusi nella valutazione dei progetti e che spesso non possono essere facilmente ricondotti a meri valori monetari come richiede la metodologia dell'ACB.

Nella letteratura trasportistica è sentita infatti l'esigenza di includere agevolmente nelle valutazioni elementi come l'impatto sull'ambiente, la facilità di accesso alle infrastrutture, l'integrazione con la rete e soprattutto gli impatti su un'area economica più estesa (Vickerman, 2000). Difficoltà poi sussistono nel valutare altri parametri come il valore attribuito al tempo speso, poter correggere le stime proposte sulla domanda e nel considerare effettivamente altri fattori che non possono essere colti né dall'ACB né da qualsiasi altra valida metodologia<sup>30</sup>. Proprio allo scopo di superare queste difficoltà, recentemente il Dipartimento dei trasporti britannico ha lanciato una nuova metodologia per la selezione di nuovi progetti nel campo dei trasporti. Questa metodologia è orientata su cinque "prospettive":

- **Strategic**, cioè come si inquadra l'intervento nell'ambito delle politiche di lungo termine;
- **Economic**. Intende valutare il value for money e il ROI a livello macro-economico e sistemico
- **Financial**, valuta se il progetto è finanziariamente sostenibile
- **Delivery**, valuta se il progetto può essere praticamente e fisicamente realizzato
- **Commercial**, consente di verificare se l'intervento infrastrutturale è commercialmente fattibile specie nell'ottica di un PPP.

La standardizzazione e la diffusa presenza delle linee guida facilitano considerevolmente il compimento di un'efficace valutazione. Il processo è inteso in senso ciclico, e consta

---

<sup>30</sup> Si dice infatti che *"Appraisal is not decision-making"*

delle fasi di Design, Modelling/Analysis, Appraisal, Business Case, Decision Making, Review e di nuovo Design.

In Gran Bretagna era già presente una metodologia standard predisposta dal ministero per le prime due fasi del processo (WebTAG), ma di recente è stata aggiornata per poter includere una valutazione degli impatti sociali e ambientali e dei fattori economici esogeni (come ad esempio un'eventuale recessione). Il DfT (Dipartimento dei trasporti britannico ha poi sviluppato anche un tool excel denominato EAST (Early Stage Sifting Appraisal) per fare uno screening preliminare delle opzioni/varianti di progetto più promettenti, in quanto, per le grandi opere, non è pratico né fattibile da un punto di vista economico procedere a valutare di tutte le possibili varianti di progetto.<sup>31</sup>

E' di estrema utilità per l'amministrazione condurre un PPP test, in altre parole un'analisi che permette di stabilire se sussistono i requisiti per realizzare l'opera avvalendosi di uno schema di partenariato. Quest'analisi è volta a verificare l'esistenza di condizioni essenziali all'utilizzo di schemi di PPP quali, in particolare, un quadro normativo regolatore compatibile, l'esistenza di rischi trasferibili al privato, meccanismi di pagamento collegati a precisi livelli quantitativi e qualitativi di servizio, l'eventuale "tariffabilità" di servizi da erogare, capacità organizzativa e know-how dell'amministrazione per intraprendere un'operazione di PPP.

Uno strumento essenziale, poco diffuso nel nostro paese ma largamente utilizzato nel maturo contesto anglosassone, è il Public Service Comparator, ovvero un modello valutativo che misura la convenienza di una potenziale operazione di partenariato confrontando il business case del progetto con la più efficiente realizzazione in PPP, permettendo così di quantificare il value for money dell'investimento. L'utilizzo estensivo di questo strumento nel Regno Unito ha portato a buoni risultati, e si intravedono buone prospettive di utilizzo anche nel nostro paese<sup>32</sup>.

Infine, nella fase di identificazione dei progetti l'Amministrazione e i suoi consulenti devono affiancare alla verifica della sostenibilità finanziaria del progetto un'analisi

---

<sup>31</sup> Per approfondimenti (Department for Transport, 2011)

<sup>32</sup> Cfr. (Martiniello, Il calcolo del Public Sector Comparator nel settore dei trasporti stradali, 2005)

generale dei rischi, che permetta di effettuare una prima verifica dei rischi connessi, iniziando, sin da questa prima fase, un'attività di risk management. Quest'attività viene svolta continuamente, durante tutta la vita utile del progetto. È un compito delicato, che necessita di essere pianificato dall'inizio, per evitare forti squilibri nell'allocatione del rischio in seguito e procedere poi a costose e impegnative rinegoziazioni<sup>33</sup>.

#### **2.3.4 La preparazione dettagliata dei progetti**

Una volta appurato quali sono i progetti meritevoli di essere svolti in PPP, si entra nella fase di preparazione dettagliata dei progetti, dove vengono discusse e approvate le caratteristiche principali del progetto. È una fase che necessita di molta attenzione nella sua implementazione in quanto è molto onerosa in termini monetari e di tempo. Essa può essere scomposta in due sotto-fasi: una prima fase di organizzazione iniziale e una seconda che costituisce la preparazione vera e propria per la gara (European PPP Expertise Centre, 2011).

Compito della prima fase è quello di organizzare il lavoro preparatorio, formando i team di progetto, articolando la struttura di governance per il progetto, verificando l'esistenza di competenze interne all'amministrazione e se necessario provvedendo a nominare dei consulenti. A margine si sviluppa un piano e un calendario di progetto. Risulta essenziale che in questa fase del lavoro ci si avvalga degli strumenti e delle tecniche proprie del project management<sup>34</sup>. In particolare risulta di assoluta importanza l'utilizzo di strumenti come il WBS (Work Breakdown Structure) o il diagramma di Gantt.

Nella seconda parte, invece, si provvede a:

- 1. Approfondire l'analisi ultimata nella fase precedente.** Anche se, come si è visto, è nella fase precedente che si concentrano gli studi di fattibilità, in questo stadio si potrebbe avere la necessità di approfondire ulteriori aspetti del progetto, predisponendo un business case più dettagliato e valutando meglio i rischi connessi all'attuazione del PPP.
- 2. Definire dettagliatamente lo schema di PPP.** Si deve ora sviluppare nel dettaglio tutti gli aspetti del PPP (ad esempio attribuzione dei rischi, meccanismi di pagamento e attribuzione delle responsabilità), iniziando a delineare le prime

---

<sup>33</sup> Ciò è avvenuto, ad esempio, nella convenzione di project financing per la realizzazione della linea M5 della metropolitana milanese. Cfr. (Salucci, 2011)

<sup>34</sup> Cfr. (Vacca & Solustri, 2003)

condizioni commerciali, ultimando l'analisi dei rischi e svolgendo ulteriori e più approfondite analisi di mercato e finanziarie. In questa fase si devono definire gli aspetti principali che dovranno poi essere oggetto del contratto. Per fare ciò è opportuno non cercare di redigere il contratto in toto, ma adottare un approccio graduale, affrontando ancora a grandi linee le sole principali condizioni generali, lasciando l'esplicitazione dei dettagli alle fasi successive.

3. **Scegliere la procedura di appalto più consona.** Qui si vede l'amministrazione impegnata a definire il grado di interazione con il partner privato e la procedura di affidamento più appropriata al contesto. Almeno in Italia, vi è un rischio potenziale che l'amministrazione che porta avanti il progetto non abbia sufficiente competenza in materia. Infatti è opportuno far notare "come la pluralità di iter procedurali ora prospettabili presuppone – per la scelta e la loro appropriata gestione – il possesso di elevate competenze tecnico-specialistiche in capo all'amministrazione, spesso carenti soprattutto al livello di enti locali. Al riguardo, se l'ampliamento degli iter procedurali contribuisce, in astratto, al miglior soddisfacimento di esigenze specifiche anche attraverso il conferimento di un più ampio potere di scelta alla singola amministrazione, esso presuppone un maggior impegno valutativo da parte dell'ente appaltante: tale circostanza, in assenza di competenze adeguate e/o opportuni incentivi all'efficienza nella selezione delle procedure, potrebbe risultare difficilmente gestibile e quindi in contrasto con gli obiettivi di semplificazione e di riduzione dei tempi" (Giorgiantonio & Giovanniello, 2011, p. 27-28).
4. **Individuare i criteri da impiegare per la valutazione delle offerte.** Per prima cosa è necessario costituire una commissione che valuti le offerte, e poi successivamente provvedere a individuare i criteri su cui valutare le offerte. L'obiettivo è quello di "adattare i criteri di aggiudicazione al progetto specifico e alle condizioni contrattuali in modo da ottenere il miglior risultato possibile in termine di value for money" (European PPP Expertise Centre, 2011, p. 29). Si raccomanda poi di porre la dovuta attenzione nell'applicazione di questi criteri al fine di evitare contenziosi legali nelle fasi successive alla fase di aggiudicazione.
5. **Predisporre la bozza del contratto.** Nell'invito alla presentazione di offerte bisognerebbe allegare una bozza completa del contratto di PPP che copra gli

aspetti essenziali del contratto, piuttosto che corredare la documentazione, come avveniva in passato con solo un riepilogo delle principali condizioni commerciali.

Dall'analisi di diversi casi pratici nel campo delle infrastrutture di trasporto urbano (metropolitana di Manila, Manchester e Midlands Metro)<sup>35</sup>, si evidenzia come sia necessario evitare una fase di preparazione del progetto non rigorosamente condotta. Difatti, grazie all'esame dei casi sopra citati, si è dimostrato come una mancanza di sistematicità nell'analisi della domanda, nella valutazione finanziaria e più in generale nella pianificazione dell'infrastruttura ha portato a profonde e negative conseguenze nella delivery del progetto. Al contrario, casi virtuosi come il Croydon Tramlink di Londra o il Net di Nottingham, dimostrano come sia possibile ovviare a eventuali mancanze a livello di competenze delle amministrazioni, affidando ai "*private development groups*" l'onere di verificare prematuramente la fattibilità dell'opera sul piano implementativo, finanziario e su quello contrattuale. In cambio, l'amministrazione ha rimborsato le spese sostenute in questa fase al consorzio che avesse presentato la migliore proposta.

È doveroso infine richiamare all'attenzione una possibile causa del fallimento o della scarsa performance di alcuni progetti di trasporto. Troppo spesso si registra una certa trascuratezza nella pianificazione della fase di gestione dell'opera, fase che determina alla fine poi qual è il livello di ricavi attesi e può quindi direttamente influenzare la riuscita o meno di un'iniziativa infrastrutturale. Se già dalla fase di preparazione dettagliata di un progetto si stimano con un certo grado di certezza i costi e ricavi operativi, è più probabile che il progetto riceva attenzione dal settore privato. È questo l'obiettivo di molti nuovi contratti che tendono a collegare l'implementazione con la fase di gestione, spostando l'attenzione dalla fase di realizzazione dell'opera a quella di gestione.

Peculiare di molti progetti di infrastruttura di trasporto è il problema della concessione delle estensioni di linee già esistenti. Solitamente i privati sono molto meno interessati a concessioni che riguardano estensioni di reti già esistenti e che sono affidate ad altri soggetti, poiché sussistono diverse incognite per il privato sull'effettiva capacità di poter controllare la gestione dell'infrastruttura. In questi frangenti, se non è possibile

---

<sup>35</sup> Cfr. (Glaister, Allport, Brown, & Travers, 2010)

ricorrere alla finanza tradizionale, conviene riaggiornare il contratto di concessione della linea esistente, offrendo all'attuale concessionario la possibilità di realizzare il prolungamento oppure bandire una nuova gara per l'affidamento della concessione su tutta la linea.

### **2.3.5 La fase di Gara**

La fase di gara mira all'individuazione del contraente privato e si conclude con il financial close, ovvero il momento in cui il contratto viene firmato. Ai fini di questa analisi, ci si soffermerà sugli aspetti più generali e sulle criticità rilevate nei procedimenti di gara piuttosto che su una descrizione delle diverse procedure.

Quello che è essenziale rimarcare è che, durante questa fase, si deve assicurare sempre la trasparenza e la parità di trattamento, che "contribuiscono ad accrescere la legittimità del PPP e la sua accettazione da parte dei soggetti interessati" (European Commission, Directorate-general regional policy, 2003, p. 36). Mentre nella fase indicata al paragrafo precedente, è possibile intavolare discussioni informali con le imprese, in questa fase si deve assicurare una rigida parità di trattamento dei concorrenti e tenere accuratamente traccia di tutti i contatti con gli stessi.

Dal confronto tra le procedure italiane e quelle estere, emerge come in Italia, (al pari di altri paesi in Europa, ma in contrasto con l'esempio dei paesi più virtuosi), siano presenti limitati margini di discrezionalità per la PA nella gestione delle procedure, uno scarso utilizzo del dialogo competitivo, diversi meccanismi potenzialmente distorsivi della presentazione delle offerte e una limitata attenzione alla fase contrattuale (Giorgiantonio & Giovanniello, 2011). Quest'ultima dovrebbe essere portata maggiormente all'attenzione delle autorità, cercando di superare gli odierni limiti di un ordinamento che privilegia gli aspetti procedurali e pubblicistici e non elementi fondamentali del contratto come il trasferimento del rischio di domanda (o di disponibilità) di un'opera al contraente privato o l'aggiornamento delle specifiche contrattuali in ragione dell'evoluzione tecnologica durante l'intera durata della concessione.

È stato dimostrato che per aumentare le chances di successo in una partnership pubblico-privata è necessario includere nella condotta delle gare alcuni elementi che provengono dal filone teorico-manageriale del *relationship-management*. (Smyth &

Edkins, 2007) suggeriscono un cambio netto tra il modo in cui le relazioni tra soggetti pubblici e privati si svolgono adesso, auspicando un atteggiamento “proattivo” teso a realizzare un disegno strategico di lungo termine; si tratta in pratica di passare da una logica di *relational contracting* a una logica di *relationship management*.

Come considerazione finale sulla fase di gara, va citato il contributo di (Price Waterhouse Coopers , 2005), il quale sostiene che troppo spesso le amministrazioni si impegnano alla lunga e impegnativa ricerca del “contratto perfetto” mentre bisognerebbe tenere a mente che anche un “buon contratto” può essere sufficiente per il successo di una partnership, e questo ha anche il non trascurabile vantaggio di impiegare meno risorse e meno tempo nella fase di aggiudicazione<sup>36</sup>.

### **2.3.6 L’implementazione e il monitoraggio**

Nella fase di implementazione di un progetto si deve costantemente monitorare la gestione ed eventualmente far fronte a modifiche previste e non previste del contratto, nonché prepararsi a risolvere eventuali controversie. “Nonostante l’importanza, che rivestono, per un progetto di PPP, una preparazione valida ed una fase di gara ben gestita, il modo in cui è monitorato e gestito il contratto di PPP durante la fase di attuazione assume un’importanza critica ai fini del suo successo o fallimento, nonché per quanto riguarda l’effettivo *value for money*” (European PPP Expertise Centre, 2011, p. 52)

Per poter svolgere quanto detto, si deve dapprima nominare un team di gestione del progetto e redigere un manuale per la gestione del contratto, che indichi regole e metodologie standard da applicare in caso si debba modificare il contratto o risolvere delle controversie. Ci si deve poi assicurare che sia implementato un efficiente sistema di controllo sulla gestione, affidandogli le dovute risorse, in modo da garantire un monitoraggio efficace sulla performance del concessionario.

Solitamente, più un contratto è completo e ben fatto e meno sono le modifiche non previste e i contenziosi che sorgono nella fase di gestione del contratto. Bisogna dunque prevedere dei meccanismi di aggiornamento, chiari e basati su variabili certe. Ad esempio TfL (Transport for London, l’autorità dei trasporti di Londra), provvede all’aggiornamento di determinati elementi contrattuali ogni sette anni e mezzo, al fine di

---

<sup>36</sup> Il documento rinforza il concetto con l’immediato motto “*best is enemy of the good*”

poter aggiornare importanti input della concezione come i dati sulla domanda e variabili tecnologiche.

La valutazione ex-post dei progetti mira, invece, ad acquisire dati e informazioni che opportunamente rielaborati possono aiutare a comprendere quali sono i fattori di successo per un determinato progetto oppure quali sono le possibili criticità che emergono nel portare avanti specifici contratti. Se la raccolta e la rielaborazione dei dati sono realizzate in maniera appropriata, l'intero settore di cui il progetto fa parte e il sistema economico nazionale possono beneficiare da un processo di apprendimento ciclico. Per assicurare ciò, è opportuno dapprima risolvere alcuni nodi, come la scelta dell'organismo deputato a raccogliere ed elaborare le informazioni: in tal senso due alternative possibili sono l'utilizzo di una propria funzione di auditing interno o l'affidamento del compito a consulenti esterni, specie quando l'amministrazione non ha abbastanza competenze in-house. Qualsiasi sia il modello scelto, è necessario però garantire l'indipendenza dell'organo revisore dai soggetti attuatori del progetto. Altrettanta attenzione va attribuita alla scelta dei criteri su cui valutare il successo dell'operazione. In particolare, è largamente usato il value for money, che spesso viene confrontato con quello previsto all'inizio del progetto, ma si deve sempre aver cura di includere nelle proprie valutazioni criteri qualitativi come la qualità del servizio fornito, l'impianto contrattuale e l'allocazione dei rischi. Ideale sarebbe la creazione di griglie valutative standard a livello nazionale, che favoriscano la comparabilità dei dati.

### **3. Un possibile modello per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido urbano in Italia**

Come si è visto, è stata indicata più volte l'esigenza di introdurre in Italia un modello comune, standardizzato e stabile nel tempo, che consenta ad attori pubblici e privati di muoversi agevolmente ed efficacemente, con ruoli chiari e definiti, per realizzare in tempi brevi sistemi di trasporto urbano rapido di massa<sup>37</sup>. Nei precedenti capitoli, si è sottolineata l'importanza e sono stati illustrati i benefici che derivano dal disporre di un "approccio programmatico e permanente per identificare, valutare e implementare progetti che si avvalgono della partecipazione del settore privato" (Schneider M. , 2010).

Il modello di seguito presentato, ha l'ambizioso obiettivo di delineare un percorso "ideale" di pianificazione, concertazione, selezione, valutazione, gestione e monitoraggio per progetti infrastrutturali di trasporto pubblico locale, che siano caratterizzati dal più vasto uso possibile di capitali privati. Ipotizzando perlopiù il ricorso a misure di *soft law* e limitando il più possibile la modifica delle attuali norme giuridiche, che per diversi argomenti sono considerate come date, si intende verificare gli effetti che l'introduzione di un tale complesso di best practice, strumenti, processi, sanzioni e raccomandazioni comporterebbero nel campo della realizzazione di infrastrutture di trasporto pubblico locale. In sostanza, si vuole indagare la praticabilità nell'introdurre misure, sia nel breve che nel medio-lungo termine, che consentano di aumentare il grado di partecipazione di capitali privati nel finanziamento di questo tipo di opere.

Il modello consta di sei fasi principali che abbracciano tutto il ciclo di vita di un progetto, dalla sua ideazione alla sua valutazione ex-post.

---

<sup>37</sup> Si veda (Corte dei Conti, 2010), (Casadio & Paccagnella, La difficile Programmazione delle infrastrutture in Italia, 2011) e (Isfort, 2011)

### **3.1. Metodologia utilizzata**

Al fine di verificare la validità del modello a conseguire le finalità sopra espresse, si procederà a testare, per ogni fase, gli effetti delle misure proposte su due casi reali di realizzazione di infrastrutture di trasporto pubblico locale: la linea m5 della metropolitana di Milano e il progetto per la linea D della metropolitana di Roma<sup>38</sup>. Questi due casi sono stati scelti poiché costituiscono alcuni tra i maggiori progetti di tpl finanziati grazie all'estensivo ricorso ad operazioni di project financing. Inoltre, le difficoltà evidenziate durante la procedura (in particolare quelle sopraggiunte per la realizzazione della linea D di Roma), sono piuttosto significative e rappresentative delle criticità presenti nel contesto italiano, che il modello si propone almeno parzialmente di superare. Si procederà dunque ipotizzando, per ogni misura proposta, gli impatti sui due progetti, valutando eventuali benefici, rischi ed effetti negativi.

Vista la mancanza di dati quantitativi sulla performance dei progetti<sup>39</sup>, e più in generale l'assenza di precisi modelli di previsione economica utili per questi casi, l'analisi sarà essenzialmente di natura qualitativa. Si farà inoltre uso di altri casi, studi empirici e modelli teorici, in parte già visti nel capitolo precedente, per sostenere le implicazioni delle misure presentate.

Come già anticipato, il modello considera perlopiù come dato il contesto regolamentare di riferimento, limitando il più possibile la previsione di modifiche alle diverse norme che attualmente regolano queste procedure. Si è ravvisata, d'altro canto, l'esigenza, piuttosto inevitabile, di modificare l'attuale assetto organizzativo e procedurale che regola la realizzazione di questo tipo di opere, per consentire la concreta applicazione del modello e agevolare il perseguimento delle sue finalità. I maggiori "interventi" sull'assetto legale e istituzionale proposti, sono esplicitati nel paragrafo seguente.

---

<sup>38</sup> Per una presentazione completa dei casi si veda (Roma Metropolitane)e (Metro 5, 2011)

<sup>39</sup> Come sottolineato da (Giorgiantonio & Giovanniello, 2011)

### **3.2. Modifiche proposte al contesto legale e istituzionale**

Le numerose criticità e incoerenze che sussistono tuttoggi all'interno del contesto normativo che fa da cornice al finanziamento delle infrastrutture di trasporto pubblico urbano, possono essere considerate come uno dei motivi principali che hanno frenato lo sviluppo delle infrastrutture nel nostro paese. Nel primo capitolo si è visto come la sovrapposizione nel tempo di diversi interventi legislativi con finalità differenti (legge 211 e legge obiettivo), e il conflitto non risolto circa l'attribuzione delle competenze sulla materia ai diversi livelli di governo, siano tra i "responsabili" principali della lentezza con la quale vengono compiute le opere infrastrutturali nelle città italiane. A questo bisogna poi aggiungere le diverse incongruenze e i vuoti normativi che caratterizzano le operazioni di finanza di progetto. Nonostante autorevoli esperti hanno evidenziato la necessità di correggere alcune distorsioni create dalla normativa vigente, il nostro modello non includerà dentro di sé questi correttivi proposti<sup>40</sup>. Ciò che invece urge modificare è il ruolo svolto da determinati organi nel processo di selezione, valutazione e finanziamento delle opere pubbliche. La seconda innovazione, qui ritenuta fondamentale, è l'introduzione anche nel nostro paese di contratti standardizzati, demandando più alla diffusione di best practice che alla legislazione ordinaria il compito di assicurare una buona performance contrattuale nei contratti di PPP.

Le elevate competenze necessarie per selezionare, valutare e gestire progetti in PPP, non sono facilmente reperibili all'interno di un'amministrazione pubblica che nel tempo ha visto invece un tangibile impoverimento delle competenze al suo interno. A tal fine anche in Italia ci si è dotati di una struttura istituita presso il CIPE, per poter guidare le amministrazioni che ne facciano richiesta nello svolgimento di determinate fasi del processo che conduce alla stipula di partenariati. Si è visto però, come l'Unità Tecnica di Finanza di Progetto svolga nel nostro paese solamente attività di "didattica" e consulenza avanzata per la pubblica amministrazione. Nello studio svolto da (PPIAF & World Bank , 2007) ed esposto nel paragrafo 2.3.1, si è accennato come i migliori risultati si sono registrati in quei paesi ove l'unità era anche investita di autorità nel particolare ambito per cui era stata richiesta la consulenza e ove precedentemente si

---

<sup>40</sup> Per approfondimenti si veda (Giorgiantonio & Giovanniello, 2011)

erano verificati i maggiori problemi. Facendo riferimento alla Figura 3 riportata nello stesso paragrafo 2.3.1 si può affermare che le funzioni svolte dalle amministrazioni italiane che sembrano non ottenere buoni risultati sono:

- **Selezione dei progetti da svolgersi con l'ausilio della finanza privata**, in quanto le diverse amministrazioni non riescono a selezionare effettivamente quali progetti siano in grado di essere svolti in PPP e molto spesso non sono nemmeno informati sull'esistenza di diverse alternative di finanziamento. E ciò si traduce, senza l'intervento di competenti consulenti esterni, nella presentazione di progetti che hanno scarsa presa sui privati per via dei pochi incentivi presenti. Se a ciò e alla mancanza di competenze si aggiunge la difficoltà oggettiva di coordinare i diversi interventi, si conclude - sempre stando allo studio sopra citato - che è necessario demandare all'UFTP non solo l'assistenza di natura tecnica per le amministrazioni richiedenti, che essa già fornisce brillantemente, ma anche fornirgli l'autorità di effettuare un controllo di qualità dei progetti che sia *vincolante* in assenza del quale non si potrebbe dar luogo a procedere.
- **Preparazione dettagliata dei progetti**. Qui non si prevedono particolari misure innovative, se non un potenziamento dell'attuale attività di consulenza. Qualora si riscontrasse che l'unità non sia nelle condizioni di poter offrire tempestivamente consulenza alle amministrazioni richiedenti, sarebbe auspicabile istituire un fondo di sviluppo che consenta di finanziare gli studi preliminari svolti tramite altri consulenti. Il fondo, realizzato sul modello dell'India Infrastructure Project Development (si veda il paragrafo 0), potrebbe concedere somme per il pagamento di tutte le consulenze necessarie che le autorità pubbliche presenti non sono in grado di offrire, le cui spese sarebbero accollate completamente al concessionario in caso il progetto vada in porto oppure a carico del fondo, nel caso in cui si rinunci a proseguire.
- **Fase di negoziazione**. Gli alti costi sostenuti nelle fasi di negoziazione, di cui non si hanno quantificazioni precise ma che sono da ritenersi presumibilmente alti, potrebbero essere abbattuti se l'unità avesse l'opportunità di partecipare attivamente nella mediazione tra soggetti pubblici e privati, evitando anche la firma di contratti potenzialmente svantaggiosi per la parte pubblica. L'unità, poi, dovrebbe anche curare la redazione dei contratti standardizzati, oggetto di più

estensiva trattazione nel prosieguo di questo paragrafo. Si potrebbe infine ipotizzare un più marcato ruolo nell'approvazione finale dei progetti di PPP, rimettendo la decisione finale sulla firma del contratto all'unità tecnica di finanza di progetto o all'AVCP o a una commissione congiunta. Tale controllo non dovrebbe operare esclusivamente sulla base del rispetto della sola legalità formale del contratto, bensì dovrebbe essere teso a verificare la sostenibilità dello stesso e l'effettiva capacità delle parti di produrre i risultati richiesti. Sebbene si possa obiettare sull'opportunità di acquisire un parere *vincolante* (realizzando così un'approvazione *de facto*, come avviene in diverse altre ppp unit), in quanto potrebbe portare a un allungamento dei tempi della procedura ed ad una delegittimazione delle amministrazioni pubbliche, va ribadito come un maggior sforzo in questa fase porterebbe a un abbassamento dei rischi futuri del progetto, evitando costosi contenziosi, abbassando il costo di finanziamento dei progetti e creando preziosi meccanismi di fiducia reciproca nella relazione contrattuale.

- **Fase implementativa e monitoraggio.** Visto il consistente numero di contenziosi che bloccano molte opere, è necessario prevedere che l'amministrazione rinunci al controllo e alla rinegoziazione del contratto di concessione in favore dell'unità tecnica, qualora l'amministrazione pubblica in questione non abbia impiantato un serio team di gestione del progetto, composto da risorse umane con le necessarie competenze, specie in tema di risk management. L'unità dovrebbe quindi avere il potere necessario per avocare a sé la gestione del contratto in caso di necessità. UFTP e AVCP dovrebbero poi giocare in futuro un ruolo fondamentale nella raccolta ed elaborazione dei dati derivanti dal monitoraggio dei progetti di PPP.

Si è ampiamente discusso sui benefici che la standardizzazione dei contratti di PPP apporta sia a livello micro che macro<sup>41</sup>, e si ribadisce qui l'importanza che un tale intervento ha sul funzionamento del modello. Come si avrà modo di spiegare in seguito, la standardizzazione dei contratti potrebbe velocizzare la fase di negoziazione e consentire anche l'uso della finanza di progetto per progetti di più piccola entità rispetto a quelli esaminati nel seguito. La creazione di modelli

---

<sup>41</sup> Si veda il paragrafo 0

contrattuali specificatamente ideati per il trasporto pubblico rappresenta dunque una condizione essenziale per lo sviluppo del modello, consentendo la diffusione delle buone pratiche e riducendo il rischio di contenzioso e di rinegoziazione dell'opera. I modelli dovrebbero affrontare prevalentemente le principali condizioni e le condizioni secondarie più comuni, prevedendo poi margini di libertà per le parti, al fine di non sopprimere l'innovazione contrattuale delle parti, vero motore del successo di operazioni di partenariato. La redazione dei modelli contrattuali dovrebbe essere affidata in prima istanza all'UFTP, con il concorso però di un gruppo di esperti, consulenti esterni anche esteri, associazioni di categoria e rappresentanti delle imprese del settore dei trasporti, delle costruzioni e del settore creditizio. Questo lavoro di "concertazione contrattuale" dovrebbe essere preceduto da un'intensa valutazione e riflessione dei fattori di successo e delle criticità in ambito negoziale tramite un'estensiva ricerca sui risultati delle prime esperienze di PPP in Italia e all'estero.

### 3.3 Sguardo d'insieme e fasi del processo

Il processo qui proposto è sviluppato in senso pressoché cronologico, partendo dall'idea progettuale che viene recepita nei documenti di programmazione non appena è stata compiuta l'analisi di fattibilità, la quale verifica anche l'idoneità del progetto ad essere svolto attraverso uno schema di partenariato-pubblico-privato. Parallelamente si deve attivare il processo partecipativo di tutti i principali stakeholder del progetto, inclusa la cittadinanza e i vari gruppi di pressione. In questa fase si deve affrontare il problema non sempre facile di creare il giusto mix di finanziamenti pubblici e privati. A questo stadio del progetto, il modello propone un "filtro", rappresentato dal rinnovato ruolo della Cassa Depositi e Prestiti che oltre a divenire la cabina di regia dei finanziamenti per questo tipo di opere, ricopre anche il ruolo di selezionatore dei progetti "finanziabili", in virtù della loro comprovata sostenibilità e dell'ottenimento dei requisiti specificati nel prosieguo. Una volta esaurita la *checklist* presentata nel paragrafo 0, si può indire la gara, che beneficia degli interventi di standardizzazione dei contratti e dell'ulteriore vincolo dell'approvazione da parte dell'UFTP. Infine si provvede ad implementare le buone pratiche nel campo del monitoraggio in fase di gestione e si propone l'istituzione di un processo di apprendimento ciclico, realizzato a livello nazionale.

Fondamentale è che, in analogia con l'approccio adottato a Los Angeles, esposto nel paragrafo 2.2, i progetti siano gestiti in parallelo piuttosto che in serie, in modo da razionalizzare tempi e risorse. Lo svolgimento in parallelo è possibile grazie al differente ruolo dei maggiori soggetti in campo, così come esplicitato nel modello.

#### 3.3.1 Il ruolo della programmazione strategica

La fase iniziale di programmazione strategica degli interventi e delle misure da attuare in tema di mobilità rappresenta il momento fondamentale in cui definire gli scenari presenti e futuri e nel quale esplicitare gli interventi *prioritari* e quelli di più lungo termine. È pacifico come l'assenza di progettualità e di lungimiranza strategica porti inevitabilmente alla redazione (o alla non-redazione) di piani di azione miopi, non sostanziati da concrete analisi socio-economico-tecniche, piani che non guardano al lungo termine e che non sono adatti a soddisfare il bisogno di mobilità dei cittadini.

Invece, la rigosità con cui possono essere redatti<sup>42</sup> e la legittimazione accordata dalle istituzioni ai Piani Urbani della Mobilità (PUM), ai Piani Urbani del Traffico (PUT), ai vari piani di bacino provinciale, a quelli di programmazione regionale e a tutti gli altri documenti di programmazione trasportistica, consentono di valutare al massimo il momento strategico, individuando interventi concreti e fattibili, di vero beneficio per il sistema trasportistico del territorio. Sul piano teorico, in Italia, ci si è finalmente dotati di veri e propri documenti programmatici, che hanno dimostrato un certo successo in alcune aree del paese, ma che ancora necessitano di ulteriori sforzi, per non svilire il ruolo di questi documenti a quello di mere “liste dei desideri”.

Solamente da un’elencazione sommaria e non esaustiva dei piani che concorrono a definire le strategie in materia di infrastrutture di trasporto pubblico, se ne può valutare la loro numerosità, riflesso naturale delle diverse competenze territoriali in gioco sul tema e anche di una certa logica di fondo, (di per sé assolutamente razionale), che intende la pianificazione strategica esplicitarsi nella predisposizione di più piani a diversi livelli di analisi e di governo. Ciò che però spesso non è assicurato, è il coordinamento tra tutti questi piani: in altri termini non esiste un procedimento operativo che ne permetta l’effettiva coordinazione a determinate scadenze. Non è dunque importante ridurre o modificare i piani presenti, ma assicurare tramite particolari procedimenti il loro coordinamento, addivenendo a una condivisione ai diversi livelli di governo sulle opere da realizzare sin dalle primissime fasi di ideazione. Oltre a queste sovrapposizioni, si sottolinea un “vuoto normativo” nella ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, che si esplica nell’assenza di un “adeguato livello di governo, che ne assuma unitariamente le responsabilità, disponendo di appropriate leve gestionali” (Casadio, *Infrastrutture e servizi di Trasporto in Italia: un quadro dei problemi*, 2011, p. 534). Questo ambito ruolo sembra non essere svolto efficientemente né dai grandi comuni né dalle regioni. Si è infatti già detto dell’assenza di corrispondenza tra autonomia finanziaria e potere decisionale sulle grandi opere di trasporto pubblico, e sul “fallimento” dell’attuale concertazione Stato-Regioni operata da una Conferenza dei Servizi poco funzionale (Paragrafo 1.1). Volendo riassumere, si possono utilizzare le parole di (Carminucci, 2010, p. 122): “Tra gli aspetti endogeni vi è l’estrema frammentarietà delle competenze per regolare-governare-finanziare il settore

---

<sup>42</sup> E volendo, anche una certa rigosità relativa alla cadenza temporale con cui vengono aggiornati.

distribuite tra soggetti istituzionali che agiscono a differenti scale (dall'amministrazione centrale a quella locale) e tra attori pubblici (agenzie di regolamentazione e gestione) titolari di competenze e poteri di veto. La parcellizzazione del processo decisionale riduce gli elementi di riconoscibilità degli interlocutori della politica, paralizza le decisioni, incrementa gli oneri finanziari destinati al mantenimento delle strutture più che destinati al finanziamento dei servizi erogati, della manutenzione/innovazione delle infrastrutture e così via. Inoltre, il proliferare di enti/istituti/agenzie che intervengono a vario titolo nell'ambito del settore determinano una indubbia sovrapposizione delle competenze/funzioni riducendo al tempo stesso l'efficacia degli interventi e così via."

La questione, secondo (Casadio, 2011) e (Carminucci, 2010), si risolve nella ricerca del funzionamento coordinato dell'intero governo multilivello oppure nella creazione di un governo della stessa scala dei problemi, secondo l'esperienza delle city regions europee: le Città Metropolitane.

Per poter trovare una soluzione, è opportuno partire da ciò che il modello istituzionale si deve prefiggere: la realizzazione di sistemi *integrati* di trasporto, di ambito sicuramente locale, ma con evidenti riflessi a livello regionale, interregionale e anche nazionale. Le infrastrutture di trasporto sulle medie e lunghe distanze, vanno poi necessariamente accompagnate da adeguate decisioni sul piano locale. Ad esempio, la realizzazione di una nuova linea ad Alta velocità oppure il potenziamento delle infrastrutture aeroportuali devono essere accompagnati dai dovuti "allacciamenti" con la rete della mobilità urbana. In un'ottica quindi *top-down*, gli interventi sulla rete nazionale dei trasporti devono prevedere al contempo una "sollecitazione" alle strutture di governo locali per plasmare le proprie reti nell'ottica della futura espansione della collegata rete nazionale. Ciò potrebbe avvenire grazie all'istituzione di un serio e affermato piano strategico nazionale, elaborato dal Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, che abbia un'atteggiamento di *indirizzo* nei confronti dei piani redatti poi dagli enti locali. Sebbene per certi versi già esistono piani simili, si vuole qui portare alla luce l'inesistenza di un serio studio sulla domanda e sugli scenari futuri condotto a livello centrale, che influenzi non solo la redazione del piano strategico nazionale stesso, ma che *indirizzi* anche i diversi piani regionali e locali, esplicitando in termini quantitativi la futura domanda indotta dal piano dei trasporti nazionale sulle reti locali. Il piano dovrebbe quindi fissare in termini perentori gli obiettivi quantitativamente misurabili che i successivi piani

regionali e locali devono poi assicurare, istituendo un sistema di sanzioni che conferisca legittimità al piano stesso.

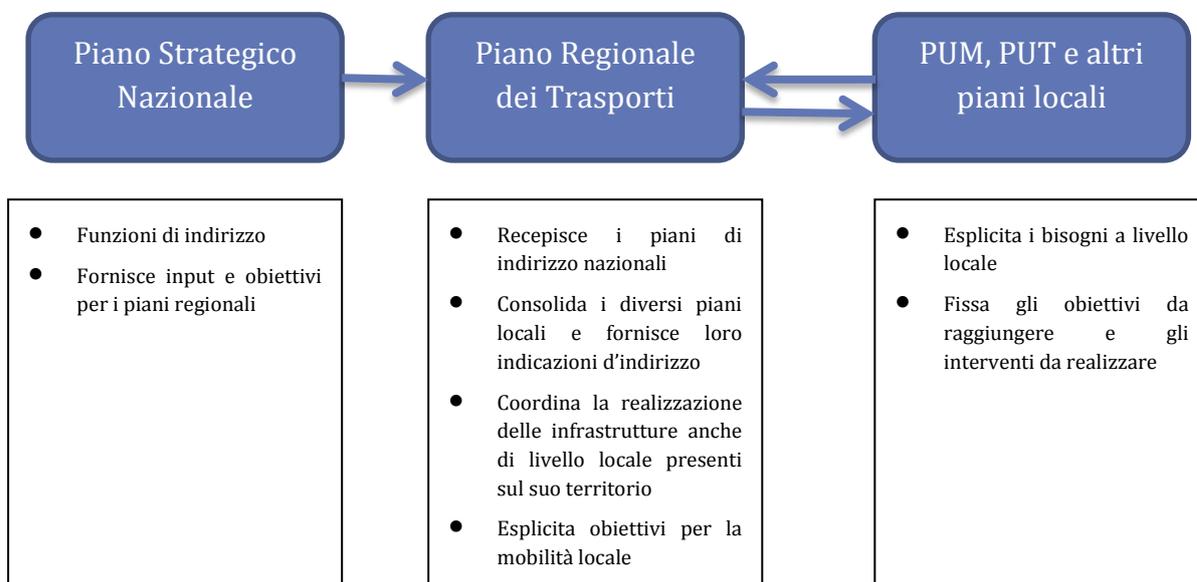


Figura 8. Una possibile interrelazione tra i diversi documenti programmatici

A livello regionale, si deve quindi in primo luogo recepire gli indirizzi provenienti dai piani nazionali e poi effettuare uno studio sulla domanda e sull'offerta di trasporto nella regione, in modo da individuare gli obiettivi da raggiungere in termini di quota modale e infrastrutture. La seconda funzione che la programmazione regionale dovrebbe svolgere, è quella di "consolidare" i diversi piani urbani del traffico e della mobilità dei comuni e i piani di bacino provenienti dalle province, ricostruendo il quadro generale della situazione attuale e di quella futura<sup>43</sup>. L'ampiezza territoriale del piano permette di cogliere gli effetti sistemici delle singole infrastrutture a livello locale, potendo quindi coordinare queste politiche con le altre prese a livello regionale, come quelle intraprese sulle ferrovie regionali, che sono hanno rilevantissimi impatti sulla pianificazione delle

<sup>43</sup> In parte queste soluzioni sono coerenti con la riforma del 1997. Tuttavia in questo ambito domina il caos, e le soluzioni prospettate dalla regioni sono tra le più disparate e non sempre coerenti col modello prospettato dalla riforma. Per questo motivo, in questo modello si fissano i singoli ruoli degli strumenti pianificatori sopra citati che tuttora appaiono poco chiari. Inoltre la diffusione di buone pratiche a livello nazionale su tali documenti potrebbe prevedere presumibilmente un sensibile livellamento nazionale ed evitare evidenti disparità territoriali nei contenuti dei piani, di forte impasse per il modello. Per approfondimenti si veda (Arabia, Gariglio, & Rapallini, 2004)

reti di trasporto urbano. Nell'ottica di finanziamento, il piano regionale dei trasporti contiene spesso la lista di progetti da finanziare e l'elenco di quelli selezionati per essere svolti in PPP. L'inclusione nel piano regionale della volontà di svolgere una particolare opera in partenariato, se adeguatamente accompagnata da una politica di comunicazione istituzionale chiara e trasparente, consentirebbe di mettere in risalto opere anche di più modesta entità, che potrebbero essere altrimenti ignorate dai privati. Ciò contribuirebbe a far diventare i piani regionali la fonte principale d'informazione per nuovi progetti da svolgere in PPP.

Il piano regionale potrebbe quindi divenire il luogo naturale di "concertazione" per opere di una certa entità e rilevanza sistemica, quale è il caso di molte infrastrutture di trasporto rapido di massa su tratti urbani. Ciò potrebbe essere assicurato, predisponendo adeguati e qualificati tavoli di consultazione, composti da tutti i maggiori stakeholder della mobilità regionale, nei quali risolvere eventuali problemi e coordinare l'azione dei diversi organi di governo con quella degli altri attori pubblici e privati. La regione potrebbe diventare quindi l'interlocutore unico per progetti di vasta entità nei confronti del Ministero dei Trasporti e degli altri organi governativi come il CIPE, riducendo le difficoltà che gli organi centrali hanno attualmente nel trattare con decine di amministrazioni diverse, non sempre preparate, ai fini dell'allocazione dei fondi statali. Raggruppando i diversi attori coinvolti nelle fasi di reperimento dei finanziamenti nella figura unica della Regione o dell'Area di Metropolitana <sup>44</sup>, si potrebbe beneficiare di economie di scala e di esperienza, permettendo anche un maggior riequilibrio e riparto territoriale dei benefici provenienti dalle risorse statali e da quelle private.

Resta poi ai Comuni, interpretare gli input e gli obiettivi forniti a livello regionale rispondendo con interventi e progetti nel dettaglio, proponendo quindi risposte concrete ai bisogni esplicitati nei diversi studi sulla mobilità.

Infine si evidenzia la necessità di standardizzare i modelli e i piani strategici tra le regioni, in modo da non creare disparità tra le diverse aree del paese e in modo da livellare le conoscenze a tutto beneficio dei finanziatori statali (che finalmente possono

---

<sup>44</sup> Si segue con molto interesse gli sviluppi dettati dalla prossima attuazione delle Città metropolitane e dell'istituzione della legge per Roma Capitale. Cfr. (Carminucci, 2010)

agire con l'ausilio di documenti chiari, completi e standardizzati), e dei finanziatori privati che potrebbero apprezzare il maggior livello di trasparenza, diminuendo il rischio amministrativo da loro percepito.

### **Applicazione**

Agli albori dell'ideazione della linea 5 del metrò di Milano (1999), è stato dapprima firmato un protocollo tra alcuni comuni (tra cui quello di Milano) e la Regione. Una volta assicurato il finanziamento statale, tramite la delibera CIPE n. 76 del 3/5/2001, e solo successivamente alla presentazione della proposta del promotore è stata approvata la relativa delibera regionale (26 marzo 2004). Una delle criticità riscontrate, comune a molti progetti infrastrutturali italiani, è il problema delle varianti in corso d'opera. Per la stazione passante di "Garibaldi FS" sono stati necessari ulteriori confronti tra Ministero, Regione, Comune e Privati lungo tutto il corso del 2007, inducendo il Cipe a ulteriori delibere e tutti gli attori coinvolti a ulteriori sforzi valutativi. Sebbene le variazioni in corso d'opera siano spesso inevitabili, questa eventualità si sarebbe potuta presumibilmente evitare realizzando una concertazione preliminare a livello regionale, che sulla base dei futuri sviluppi previsti dal piano regionale, avrebbe potuto indicare tempestivamente la necessità di predisporre la variante del progetto in azione, in quanto essa è stata approvata ai fini di una successiva integrazione ed estensione della rete esistente<sup>45</sup>. Inoltre la previsione di un momento istituzionale a livello regionale, prima del coinvolgimento con il ministero, avrebbe potuto snellire e velocizzare la procedura, presentando solo in un momento successivo, con un accordo più dettagliato e più condiviso tra Comuni e Regione, il progetto preliminare all'approvazione del Ministero al fine dell'ottenimento dei fondi necessari. Infatti, da una superficiale analisi, parrebbe che il finanziamento della prima tratta funzionale Garibaldi-Zara sia stato erogato già nel 2001, mentre i lavori sono ufficialmente partiti solo nel 2007, con i conseguenti problemi di immobilizzazioni di fondi infruttiferi e non utilizzati per anni di cui si è ampiamente parlato nel paragrafo 1.1.

A Roma, invece, sembrerebbe escluso il coinvolgimento della regione, anche a causa del blocco della procedura. Presumibilmente l'inclusione dell'opera all'interno di una programmazione regionale, e quindi non solamente locale, avrebbe consentito di

---

<sup>45</sup> Il problema è stato fatto notare dalla stessa Regione. Per questo motivo una concertazione preliminare avrebbe potuto far emergere il problema.

apprezzarne maggiormente gli effetti sistemici dell'opera, influenzandone il tracciato e le modalità di finanziamento. Un timing definito nelle fasi di programmazione avrebbe probabilmente ridotto i lunghi tempi di decisione e studio (circa 4 anni) prima di giungere alla prima conferenza dei servizi (avvenuta solo a maggio 2007).

### **3.3.2 La gestione del consenso**

Uno dei più annosi problemi che caratterizza lo sviluppo delle infrastrutture in Italia è la gestione del consenso e il suo apporto per il successo di un'operazione di Ppp. Più in generale, in tutte le principali infrastrutture di trasporto si evidenziano problemi derivanti da una non ottimale gestione del consenso di tutti gli attori che intervengono nelle fasi di progettazione, realizzazione e gestione del progetto. È per questo motivo che in letteratura si è da tempo sottolineata l'esigenza di introdurre nel nostro paese misure che sappiano evitare quello che è sotto gli occhi di tutti: una totale assenza di concertazione e partecipazione della cittadinanza e di determinati gruppi di pressione nelle fasi a monte di un progetto, bilanciata da un'eccessiva democraticità delle fasi a valle di un'opera, con il conseguente aggravio sui costi, sui tempi e nei casi peggiori il blocco dell'opera. Se a ciò si aggiunge il problema della gestione del consenso istituzionale, ne deriva che solo un rapido cambio di direzione in questo ambito può assicurare il compimento effettivo di un'opera pubblica per la quale sono già stati impegnati ingenti investimenti. Ciò significa operare un taglio netto con il passato, passando da un approccio alla governance e alla pianificazione da "addetti ai lavori", alla costruzione di una procedura partecipata, sul modello di molte felici esperienze europee e nord-americane<sup>46</sup>.

Il problema non è solo di informare adeguatamente i cittadini, gli altri stakeholder e ascoltare le loro opinioni prima di "cantierare" i progetti, ma è anche quello di ricercare adeguate informazioni che consentano decisioni informate, consapevoli e razionali; ciò si traduce nella ricerca, (da affidare ad esempio a specifici osservatori pubblici), delle ricadute sociali ed economiche che accompagnano le fasi di progettazione, realizzazione e gestione dei progetti (Gervasoni, *Finanziabilità delle infrastrutture e gestione del consenso*, 2008). Verificare gli effetti su determinate variabili come il Pil di un'area, l'occupazione o il servizio ai cittadini che non sono per legge da includere nell'analisi

---

<sup>46</sup> Per approfondimenti si veda (Schumann & Nelson, 1982)

costi benefici, permette non solo di apprezzare il valore di un'opera, ma di costruire il consenso su di essa, sin da subito.

Essenziale è la creazione anche nel nostro paese di strutture partecipative consolidate, che devono essere interpellate già nella fase di progettazione, parallelamente alle altre analisi di fattibilità, cercando di anticipare il coinvolgimento della cittadinanza rispetto al momento nel quale si va a verificare l'interesse dei privati, in modo da "giungere" in questa fase con una credibilità maggiore, essenziale per avviare partnership di successo e relativamente poco onerose.

A meno di una legge nazionale sull'argomento, l'opportunità o meno di svolgere processi partecipativi sarebbe a discrezione dell'amministrazione locale, ma potrebbe essere sollecitata grazie alla previsione di specifici vincoli al finanziamento statale: l'ottenimento del finanziamento dello Stato oppure l'inclusione dell'opera nei piani regionali o strategici nazionali potrebbe essere vincolata al perseguimento di una sorta di "certificato di ottenimento del consenso", cioè un documento che certifichi il raggiungimento di un accordo con la cittadinanza, con i principali portatori di interessi e gruppi di pressione nelle forme e nei modi più consoni all'opera in questione. Prevedendo poi la diffusione di buone pratiche a livello nazionale e una minima regolazione delle assemblee pubbliche, così come avviene in Francia, si affiderebbe agli enti locali il potere di decidere quali siano le migliori modalità di espressione del consenso caso per caso, potendo scegliere se convocare delle assemblee pubbliche, promuovere dei sondaggi, indire referendum, siglare protocolli d'intesa con associazioni e gruppi di pressione oppure effettuare una combinazione di questi. È da ritenere che l'ottenimento di certificati standard riconosciuti a livello nazionale aumenti il livello di fiducia dei privati sulla reale realizzazione del progetto, aprendo dunque la strada a possibili "circoli virtuosi" che possano magari portare all'attenzione dei grandi gruppi esteri e dei fondi di investimento internazionali, i progetti infrastrutturali di trasporto pubblico del nostro paese.

### ***Applicazione***

Timidi segnali di introduzione di processi partecipativi si sono registrati a Roma in questi ultimi tempi: attraverso confronti con alcuni comitati di cittadini si sono affrontate alcune questioni circa il prolungamento della linea B1 della metropolitana

romana verso Porta di Roma e il G.R.A<sup>47</sup>. Seppure si può lodare l'introduzione pionieristica di queste iniziative nel nostro contesto a digiuno di questi strumenti, si deve registrare come queste iniziative siano ancora caratterizzate da un confronto comunicativo ancora troppo conflittuale e rigido, caratterizzato inoltre dall'uso di un linguaggio eccessivamente tecnico e non comprensibile ai più. L'esperienza inglese invece, tradizionalmente molto avanzata nell'ambito della comunicazione pubblica, ci dimostra che risultati migliori si ottengono con i migliori e più moderni strumenti di marketing relazionale, e soprattutto concependo il cittadino come utente finale di un servizio. Si deve dunque concludere che un'effettiva implementazione delle misure proposte, debba prima passare per un adeguamento della cultura della pubblica amministrazione, che superi la sua sottesa logica da addetti ai lavori e cambi radicalmente il consolidato modo di procedere nella programmazione delle infrastrutture di trasporto pubblico locale.

In entrambi i casi studiati, sembrerebbe che nessuna iniziativa di partecipazione dei cittadini alla progettazione dell'opera degna di nota sia stata implementata. Sebbene nel caso della metropolitana milanese non si siano registrati particolari particolari fattori ostativi in ragione della non convocazione dei cittadini a partecipare al processo dell'opera, la discussione partecipata avrebbe probabilmente agevolato la realizzazione dell'opera, e avrebbe avuto un effetto positivo sui rapporti tra soggetti pubblici e privati nella partnership. Nel caso di Roma non è possibile ipotizzarne gli effetti, in quanto la procedura è stata sospesa prima della sua effettiva realizzazione. Anche qui valgono le stesse considerazioni effettuate poc'anzi. Si rileva comunque che la maggior parte dei benefici dell'introduzione di questo strumento, sono apprezzabili a livello sistemico, abbassando i rischi politici del progetto, che hanno invece caratterizzato negativamente molte opere in Italia.

### **3.3.3 L'analisi di fattibilità e l'identificazione dei progetti da svolgere in PPP**

Si è discusso ampiamente, nel paragrafo 2.3.3, su quali siano i principali passi da compiere per verificare la fattibilità e la potenzialità di un'opera ad essere svolta in un regime di collaborazione con i privati. Quello che bisogna assicurare è, da un lato, un'attenta analisi di tutti i costi e benefici e dall'altro il raggiungimento di un progetto preliminare il più possibile condiviso nel minore tempo possibile. La sfida sta

---

<sup>47</sup> Cfr. (metro b1, bonelli: «al via campagna partecipazione e consultazione cittadini», 2011)

nell'identificare in questa fase chiari indicatori di un potenziale partenariato di successo e sondare preventivamente l'interesse dei privati.

Per cogliere questa sfida si richiede l'utilizzo di una nuova e moderna metodologia di selezione dei progetti che innovi la consolidata analisi costi-benefici così come prevista dalla normativa vigente. Si propone dunque l'adozione di una procedura standard, con documenti e manuali di valutazione nazionale. Rifacendosi alla recente esperienza inglese si individua un metodo di valutazione basato su cinque pilastri:

- **Fattibilità tecnica e ambientale.** si verifica la fattibilità della soluzione/i tecniche, la loro diretta praticabilità e si esplicitano eventuali criticità. Si esplicitano anche, qualora richiesti dalla normativa, gli impatti ambientali dell'opera.
- **Consistenza strategica.** Si deve qui valutare la rispondenza del progetto ai requisiti imposti dai piani strategici sia locali che regionali e più in generale la rispondenza e l'integrazione del progetto nella rete esistente e futura.
- **Valutazione economica.** Si stima il value for money dell'investimento e gli effetti sulle diverse variabili socio-economiche<sup>48</sup>.
- **Valutazione finanziaria.** Si stimano i costi del progetto, con l'ausilio di manuali diffusi a livello nazionale contenenti tutti i costi-standard e parametrici per ciascun tipo di intervento. Si individuano poi preliminarmente le possibilità di finanziamento e si verifica soprattutto la sostenibilità finanziaria del progetto. È questo un passo molto importante, che deve segnalare tempestivamente il proseguimento del progetto o il suo abbandono (Federmobilità-Isfort, 2011).
- **Idoneità all'uso della finanza di progetto.** Infine si deve sottoporre l'opera al PPP test<sup>49</sup>, Public Sector Comparator e Analisi dei rischi, controllando l'esistenza dei requisiti che consentano di svolgere il progetto in uno schema di PPP. Si dovrà ad esempio scegliere la procedura più idonea e quantificare preliminarmente alcune delle risorse<sup>50</sup> che devono essere eventualmente destinate ai privati. Per quanto detto nel 3.2, l'UFTP effettuerà un controllo di qualità preventivo e vincolante, volto a stabilire se l'operazione potrà essere

---

<sup>48</sup> Tra cui anche quelle citate all'inizio del paragrafo precedente.

<sup>49</sup> Si veda il 2.3.3

<sup>50</sup> Sia in termini di ricavi, contributi in conto capitale, canoni di disponibilità o eventuali aree destinate a valorizzazione immobiliare.

svolta in PPP oppure no, a meno di modificare gli elementi sostanziali così come individuati dall'Unità tecnica.

Si dovrà completare poi l'analisi sopra esposta con un approfondimento sulle diverse varianti possibile, in modo da ottenere una stima dei costi e una valutazione tecnica delle varianti. Importante è sviluppare anche in Italia, uno strumento simile all'EAST (Early Stage Sifting Appraisal), cioè uno strumento che permette di comprendere quali sono le varianti di progetto più promettenti, in quanto, come si è detto nel 0, è antieconomico e poco pratico valutare tutte le opzioni/varianti.

L'esistenza di una metodologia di valutazione standard, comune a tutto il territorio nazionale consentirebbe poi al Ministero dei Trasporti di velocizzare la valutazione delle opere da finanziare in parte o totalmente con contributi statali. Prevedendo poi una pianificazione, che è basata sui 5 pilastri sopraelencati, si ridurrebbe il rischio di finanziare progetti scarsamente utili o caratterizzati da una programmazione finanziaria carente.

I progetti che avranno superato le prime quattro fasi, potranno essere finanziati attraverso l'uso della finanza tradizionale mentre quelli che supereranno anche l'ultimo step valutativo saranno iscritti tra le opere finanziabili con PPP e quindi come raccomanda (UTFP, 2010) gli sarà data la massima visibilità, attraverso la pubblicazione di annunci pre-gara.

A questo punto, ottenuto il via libera dall'UTFP, oltre a proseguire con la concertazione già avviata durante le ultime fasi della progettazione preliminare, si devono anche avviare consultazioni formali con attori privati, sondando le concrete possibilità di trarre beneficio della finanza privata. Come si è visto, non appena un progetto entra a far parte della programmazione regionale o di quella dell'area metropolitana di riferimento, ad esso viene data la massima visibilità, anche grazie alle azioni svolte a livello nazionale dall'unità di PPP, che nel modello assume anche il ruolo di "cacciatore" di partner privati per i vari progetti proposti. Sponsorizzando attivamente i progetti che hanno superato il controllo di qualità, si potrebbero potenzialmente attrarre maggiori risorse, specie quelle provenienti dai fondi infrastrutturali internazionali, approfittando dell'affidabilità che un'unità nazionale di PPP può avere sul mercato. Roadshow, creazioni di forum specializzati e altre attività di marketing dovranno essere il cardine delle buone pratiche

in questa fase, giacchè solamente grazie al coinvolgimento estensivo di soggetti privati si potrà beneficiare degli aspetti positivi relativi alla concorrenza nella fase di gara.

Quest'ultimo è un argomento da non sottovalutare. Alla luce di quanto si è detto nel 2.3.2, per ottenere un numero crescente di investitori, quest'ultimi devono poter *capire il mercato* (Forster, 2010). È doveroso dunque assicurare trasparenza e investire in azioni di promozione del mercato dei trasporti pubblici in Italia. Il mercato di questo settore è potenzialmente molto appetibile come sottolinea lo stesso (Forster, 2010) per via della sua stabilità e redditività certa e si rende dunque possibile beneficiare di risorse private anche in presenza di opere fredde o comunque poco "riscaldabili". Questo può però avvenire solo in presenza di un modello certo con regole certe, come questo che viene qui proposto.

### **Applicazione**

Volendo applicare le misure qui discusse ai due casi di studio, si può concludere che un modello di valutazione stabile, multi-disciplinare e autorevolmente affrancato per la parte di PPP dall'UFTP, potrebbe aver avuto un'effetto positivo nei confronti della tempistica.

Nel caso di Milano, l'applicazione della metodologia valutativa sopra-descritta avrebbe portato probabilmente i decisori pubblici a compiere scelte con un minor grado di discrezionalità, potendo contare su un complesso di informazioni completo. In particolare il Ministero dei Trasporti avrebbe sicuramente beneficiato da una documentazione standard e chiara, potendo quindi includere tra i "discussi" criteri di approvazione della L 211/92 anche elementi di grande valore scientifico, che finora non sono mai stati inclusi nelle valutazioni. Inoltre l'uso di strumenti di individuazione delle varianti e alternative più promettenti, probabilmente avrebbe potuto accelerare l'iter procedurale, che è stato ritardato dalla discussione sull'inclusione di una variante. Infine è ragionevole pensare che il proposto controllo di qualità dell'UFTP e le azioni di "pubblicità" e trasparenza intraprese, avrebbero potuto captare più concorrenti nella fase di gara e quindi un maggior contributo in risorse, per via della maggiore attenzione e affidabilità assicurata. Quest'ultimo risultato potrebbe manifestarsi solamente nel medio-termine, dopo un quotidiano sforzo delle istituzioni alla costruzione della credibilità internazionale nel settore dei trasporti pubblici locali.

Le stesse considerazioni possono essere estese anche al caso della linea D di Roma, considerando che probabilmente una maggiore accuratezza in fase di progettazione preliminare, specialmente nel campo della sostenibilità finanziaria e su quello della “commerciabilità dell’opera”, avrebbe potuto prevenire alcune delle criticità emerse in sede di controllo da parte dell’AVCP in una fase oramai avanzata<sup>51</sup>del progetto. Non è possibile stabilire se uno studio di fattibilità tecnica così come è stato proposto avrebbe potuto evitare gli odierni ripensamenti sul tracciato<sup>52</sup>, ma una rigorosa conduzione della metodologia qui esposta avrebbe senz’altro permesso una migliore programmazione finanziaria, specie per quanto riguarda l’ottenimento dei fondi statali, peraltro oggi messi in discussione dalle recenti politiche di bilancio. Più in generale, lo spostamento a monte del processo di progettazione e di analisi della fattibilità delle diverse opzioni e varianti, nonché della consistenza strategica, della ricerca dell’effettiva copertura finanziaria e del reale interessamento da parte dei privati opera senz’altro nella corretta direzione, anche se questo potrebbe allungare di poco questa fase. L’esperienza dimostra<sup>53</sup>, specie dove il coordinamento, le competenze e le capacità decisionali sono più scarse, che una fase attenta di studio condotta su stime realistiche che verifichi la sostenibilità finanziaria, che ne dimostri la valenza strategica, economica e sociale e che infine certifichi la possibilità reale di un’opera di essere svolta in project financing, può obiettivamente innalzare i fattori di successo, diminuendo rischi, costi e tempi.

### **3.3.4 I meccanismi di ricorso ad altre forme di finanziamento**

Pochi se non unici, sono gli esempi su scala mondiale di realizzazione di infrastrutture di trasporto pubblico locale utilizzando interamente fondi privati. La profonda difficoltà nel nostro paese di mettere mano alle già “basse” tariffe, non fa che peggiorare il ritorno economico ricavabile da opere già piuttosto “fredde”, caratterizzate dal bisogno di ingenti capitali e dalla poca redditività.

(Onetti & Zatti, 2004) hanno sottolineato l’esigenza di realizzare un coordinamento tra le diverse fonti di finanziamento statali al fine di superare quella dannosa frammentarietà che non consente a nessuna delle amministrazioni coinvolte di avere il

---

<sup>51</sup> In particolare si ritiene possibile che il modello dei controlli qui presentato avrebbe potuto consigliare di individuare sin da principio le aree edificabili da offrire ai privati, secondo il metodo della cattura del valore. Cfr. la deliberazione AVCP n° 57 del 9 Giugno del 2011

<sup>52</sup> Cfr. (Noi Roma, 2010)

<sup>53</sup> Si veda il paragrafo 1.1. e il relativo parere della (Corte dei Conti, 2010)

quadro chiaro della situazione e che non fa che rallentare sensibilmente lo sviluppo dei progetti.

È evidente l'esigenza di delegare ad un determinato organismo il delicato compito di coordinare i diversi livelli di finanziamento, allo scopo di guidare la stazione appaltante verso la migliore composizione di finanziamenti. Quest'organismo è individuato dai due autori sopra citati nella Cassa Depositi e Prestiti (CDP), in quanto tale istituto ha da tempo stretto profondi legami con gli enti locali<sup>54</sup>. Per ottemperare però alle nuove funzioni, la Cassa Depositi e Prestiti dovrebbe avviare una vera e propria ristrutturazione, trasformandosi in "regista della finanza strutturata", magari creando un'agenzia per gli investimenti alle sue dirette dipendenze. Il nuovo iter vedrebbe dunque da un lato interlocutori ridotti, poiché sarebbero le Regioni o le Città Metropolitane e non più i singoli Comuni a interloquire, e dall'altra si assisterebbe alla creazione di un unico soggetto, capace di indirizzare i progetti verso le risorse e allocare le diverse somme disponibili ai progetti più meritevoli. Inoltre la CDP fungerebbe da "filtro" alle proposte d'investimento, verificando tempestivamente la presenza della documentazione richiesta e descritta precedentemente, come ad esempio "il certificato di ottenimento del consenso", il superamento del controllo di qualità dell'UFTP e una relazione che evidenzii il potenziale interessamento del settore privato. Queste ultime previsioni avrebbero l'importante funzione di bloccare sul nascere opere che difficilmente potranno poi venire realizzate, per via dei rischi insiti nel progetto o per l'impossibilità nell'attrarre le risorse private necessarie al finanziamento.

Le competenze di tale istituto consentirebbero poi una migliore gestione della liquidità (superando le gravi criticità riscontrate dalla Corte dei Conti) e potrebbero portare alla raccolta di ulteriori fonti provenienti da istituti di credito e fondi privati. Questo nuovo "nodo" centrale della "rete" del finanziamento, consentirebbe quindi la potenziale accumulazione delle risorse sia pubbliche che private e soprattutto la centralizzazione delle competenze in questa materia, consentendo alle amministrazioni di concentrarsi sulla loro attività di pianificazione del territorio e dei trasporti. È bene poi prevedere anche qui documenti e requisiti standard, affinché si possa realmente snellire il procedimento e non ottenere il contrario.

---

<sup>54</sup> Della stessa opinione è anche (Imperatori, 2001)

Infine non è da escludere un coinvolgimento diretto della Cassa Depositi e Prestiti, nella prestazione di garanzie bancarie a sostegno dei mutui contratti dai privati per la realizzazione e gestione dell'opera, sul modello della legge Dailly francese. Un tale intervento costituirebbe un grosso passo in avanti per l'abbassamento del rischio sui finanziamenti, contribuendo ad innalzare la redditività dei progetti.

### **Applicazione**

L'applicazione di queste misure a Roma sono difficilmente misurabili per il fatto che la procedura è stata sospesa prima della reale erogazione dei finanziamenti statali. Va però detto che il confronto iniziale tra la Cassa Depositi e Prestiti e il proponente del progetto avrebbe potuto stabilire la finanziabilità dell'opera e quindi verificarne preliminarmente la sua sostenibilità finanziaria.

Il discorso è simile per quanto riguarda la linea 5 di Milano, con la differenza che qui i finanziamenti sono stati accordati, anche se con un tangibile sforzo dell'amministrazione pubblica di ricostruire il mix dei finanziamenti. È molto probabile che l'entrata in campo della CDP assicuri un supporto qualificato al finanziamento, una veloce erogazione dei fondi e probabilmente un maggior livello di risorse private assegnabili.

### **3.3.5 La preparazione dettagliata dei progetti**

Se la fase di selezione dei progetti richiedeva un elevato livello di cura, questa fase necessita di attenzioni maggiori. È qui che si entra veramente nel vivo della questione, iniziando a definire più nel dettaglio i contorni del finanziamento del progetto.

Una volta ottenuti gli eventuali finanziamenti statali necessari, si procede, dopo aver approfondito l'analisi di fattibilità prima iniziata, a definire più compiutamente lo schema di PPP, scegliendo la procedura di appalto più consona e iniziando a redigere il bando e la bozza del contratto.

Secondo il modello, in certi casi ci si può far aiutare dai privati, nel verificare ulteriormente la fattibilità del progetto sul piano tecnico, finanziario e contrattuale, potendo anche rimborsare eventualmente le spese sostenute da questi in questa fase<sup>55</sup>. Altrimenti per operare scelte difficili circa la procedura di appalto più consona e la stesura di criteri di valutazione e contratti, senza che vi siano all'interno della stazione

---

<sup>55</sup> Si veda il caso del Croydon Tramlink e del Net di Nottingham

appaltante adeguate competenze, l'unica strada possibile resta quella della consulenza dell'unità tecnica di finanza di progetto.

Ci si deve assicurare a valle di questa fase e prima di sottoporre il progetto a gara, che il progetto di PPP:

1. Abbia ricevuto il **“certificato di ottenimento del consenso”**<sup>56</sup>;
2. Abbia superato il **controllo di qualità ad opera dell'UFTP**;
3. Sia stato incluso nei **documenti di programmazione regionale e locale** e quindi sia stato approvato dagli organi competenti;
4. Abbia ricevuto un **preliminare interessamento dei privati**, comprovato da una relazione già presentata alla Cassa Depositi e Prestiti per l'ottenimento dei fondi statali;
5. Abbia ottenuto i **finanziamenti dallo Stato**, e quindi ne sia stata verificata precedentemente la completezza della documentazione e degli studi<sup>57</sup>;
6. Sia stato corredato da un solido e realistico **piano economico-finanziario** aggiornato.
7. Sia stato corredato dalla **bozza del bando**, assicurandosi che l'attenzione sia stata spostata alla fase di gestione, troppo spesso trascurata, piuttosto che a quella di realizzazione, garantendo così implicitamente la sostenibilità dell'opera con potenziali effetti positivi sul numero di concorrenti partecipanti alla gara.

La mancanza di uno di questi punti<sup>58</sup> determina il *divieto di procedere a gara*. Questa misura serve a dare una “corsia preferenziale” a quei progetti che hanno già completato tutte le analisi e le tappe fondamentali per assicurare una potenziale partnership di successo.

---

<sup>56</sup> I primi quattro punti sono obbligatori per l'ottenimento dei finanziamenti statali, e quindi in caso dell'utilizzo di tali fonti, dovrebbero già essere stati verificati.

<sup>57</sup> Si è previsto che la completezza degli studi dovesse già essere stata apprezzata dal meccanismo per l'attribuzione dei finanziamenti pubblici e per l'inclusione nel piano regionale dei trasporti.

<sup>58</sup> Sul quarto punto si potrebbe obiettare che nel caso di alcune procedure (eccetto quella con promotore), si giunga alla reale quantificazione dell'interesse dei privati solamente in un secondo momento, in fase di gara. Dall'altro lato, se non si attivano sin da subito adeguati meccanismi di dialogo con il settore privato, ci si potrebbe aspettare una fase di gara poco o per nulla competitiva. Inoltre la presentazione della relazione resta *fondamentale* per l'ottenimento dei finanziamenti statali. In caso contrario, si ripeterebbe l'errore di ammettere al finanziamento opere senza adeguato sostegno dei privati, portando alla situazione attuale verificatasi con la Legge 211/92. Cfr. sul punto (Corte dei Conti, 2010)

Bozze di contratto standard e diffusioni di best practices completano il panorama degli ausili che il modello offre in questa delicata fase del processo.

Dal lato dei privati, invece, sarebbe opportuno “educare” tutti i potenziali partner a riconoscere tempestivamente quei progetti che hanno maggiori probabilità di successo, distinguibili dal fatto che per questi progetti è stata attuata una corretta e rigorosa analisi preliminare, corredata da tutte le autorizzazioni previste da questo modello. L’UFTP a livello nazionale potrebbe mettere in piedi una vasta operazione di comunicazione con il doppio effetto positivo di creazione di una maggiore fiducia nel mercato italiano dei PPP e di formazione di veri e propri “incentivi concorrenziali” all’interno della Pubblica Amministrazione. Le amministrazioni pubbliche e gli enti locali sarebbero così spinti maggiormente alla conformazione del proprio agire agli standard e alle buone pratiche proposte da questo modello, creando dunque un meccanismo di incentivi e di premialità, composti in questo caso da un maggior interessamento dei privati e quindi da una più consistente probabilità di successo.

### ***Applicazione***

Una delle cause che hanno condotto l’AVCP a esprimere le proprie perplessità e di conseguenza hanno costretto Roma Metropolitane a sospendere la procedura, è stato il mancato inserimento nella lettera di invito della previsione dettagliata delle aree soggette a futura concessione edilizia. È probabile che una fase di programmazione più rigorosa, che si attenga a linee guida riconosciute ed applicate da tutti avrebbe potuto evitare il sorgere di questo problema. Sul caso di Milano non è possibile esprimere una corretta valutazione, non essendo disponibili informazioni su questa fase del progetto.

#### **3.3.6 La fase di gara**

Poiché in questa fase è difficile mantenere contatti informali con i potenziali concorrenti, si devono concentrare gran parte degli sforzi nella fase di disegno preliminare della convenzione. La tendenza che si registra anche nei casi valutati da questo modello, è quella di affidare un sempre maggiore grado di discrezionalità ai privati, che di per sé può avere molti pregi, ma che spesso rischia di far sfuggire al controllo della pubblica amministrazione determinati aspetti della convenzione, come dimostrano le

rimostranze sollevate dall'autorità di vigilanza per i contratti pubblici nel caso della linea D di Roma<sup>59</sup>.

Emerge dunque l'esigenza di innalzare l'importanza che attualmente viene accordata alla fase di negoziazione contrattuale, assicurandosi a livello nazionale che tutte le amministrazioni che stringono accordi di PPP, recepiscano le direttive centrali e le buone pratiche su temi scottanti come l'allocazione del rischio. In entrambi i casi presentati si è assistito ad una non ottimale allocazione del rischio, che è peraltro comune a molti casi italiani. Al fine di evitare costosi declassamenti da PPP ad appalto pubblico di lavori, si deve fornire alle amministrazioni un set di strumenti che consenta loro di verificare la giusta allocazione dei rischi tra le parti. Se da un lato è vero che questo dipende spesso dalla scarsa propensione al rischio dimostrata sinora dagli imprenditori italiani (Salucci, 2011), è pur vero che in un modello ideale come questo, nel quale molte delle incognite che prima gravavano sulle opere adesso sono parzialmente risolte, e quindi ci si potrebbe attendere una migliore allocazione del rischio tra le parti. La previsione effettuata in questa trattazione di diversi modelli contrattuali standard specifici del caso dei trasporti pubblici locali, faciliterebbe questo compito, diffondendo in tutto il territorio nazionale documenti comuni che consentano una più equa allocazione del rischio.

Nel caso della linea D di Roma diversi problemi si sarebbero potuti evitare attraverso una standardizzazione contrattuale che contenga determinate scelte e indirizzi riguardanti l'allocazione ottimale tra le parti degli oneri delle indagini archeologiche e sulla previsione dei tempi di svolgimento delle stesse, sulla valutazione e limiti alle modifiche al tracciato, su questioni legate al miglioramento delle tecnologie costruttive e di gestione e la loro inclusione nel calcolo del piano economico. Inoltre nella deliberazione n° 19 del 31 Marzo 2010 dell'AVCP, si erano espresse forti perplessità sulla configurabilità dell'operazione come PPP, per via della mancanza di chiarezza circa l'allocazione del rischio di domanda e di disponibilità. Dato che l'autorità di vigilanza sui contratti ha espresso un parere negativo sulla convenzione riguardo questi punti, si potrebbe in futuro far tesoro di queste indicazioni prevedendo parametri e specifiche

---

<sup>59</sup> In questo paragrafo si è deciso di non rispettare il consueto ordine narrativo, con la prima parte esposizione del modello e seconda parte applicazione delle misure proposte, bensì di applicare contestualmente quanto esposto, ai fini di una più agevole lettura. Similmente sarà fatto anche nel paragrafo successivo.

clausole riguardo questi argomenti, evitando il futuro ripetersi di determinati errori, con l'obiettivo finale di ridurre contenziosi, le condizioni di svantaggio per l'amministrazione pubblica ed evitare il blocco dell'opera.

Nel caso di Milano, il problema risulta essere più a monte. Qui, del resto come a Roma, è stata effettuata la procedura con il promotore, e la bozza di convenzione presentata dall'associazione temporanea di imprese è risultata essere piuttosto iniqua per la pubblica amministrazione, specie in merito all'allocazione dei rischi, che se non fossero stati rinegoziati, avrebbero potuto far considerare l'opera un appalto pubblico di lavori. Ora la standardizzazione dei contratti avrebbe potuto agire in questa situazione assicurando preventivamente che il privato si fosse adeguato agli standard contrattuali previsti. In particolare ciò si sarebbe potuto verificare nell'ambito della questione riguardante la risoluzione del contratto per inadempimento grave. Infatti la convenzione presentata dal raggruppamento temporaneo di imprese presentava forti iniquità a sfavore dell'amministrazione pubblica, in quanto non prevedeva adeguati strumenti di tutela per il concedente in caso di grave inadempimento. Quest'ultimo è un punto purtroppo comune a diverse convenzioni finora stipulate, e una previsione contrattuale di base nazionale in questo senso sarebbe di grande aiuto. L'esperienza milanese permette di cogliere un'opportunità, cioè quella di inglobare la soluzione poi operata dal Comune con successo, ed estendere la lezione a tutto il territorio nazionale attraverso proprio la standardizzazione dei contratti. Infine la previsione già accennata in precedenza nel paragrafo che prevedeva la presenza di esperti dell'unità tecnica di progetto nella fase di mediazione, avrebbe probabilmente aiutato la chiusura dell'accordo e il superamento veloce delle criticità rilevate.

La previsione contemplata dal modello di vincolare la chiusura del contratto all'approvazione dell'unità tecnica di progetto probabilmente avrebbe potuto rilevare questi e forse altri problemi non strettamente rilevati finora. Inoltre questa misura potrebbe aver avuto anche il merito di comprimere a livelli ragionevoli la fase di negoziazione, prevedendo dall'inizio di questa fase, quanti "round" di contrattazione

siano necessari e fissando un calendario con delle *milestones*, poi fatte rispettare dall'UFTP<sup>60</sup>.

Problema piuttosto ricorrente nei casi studiati e in diversi altri, è l'allocazione del rischio di domanda che appare molto più difficile da allocare al privato rispetto al rischio di disponibilità. La teoria sui PPP prevede che la gestione di un rischio debba essere affidata alla parte che più dell'altra risulti essere nella posizione conveniente di gestire lo specifico rischio. Nel caso del rischio di domanda, la sua attribuzione ai privati è spesso respinta da questi, poiché essi si ritengono non pienamente capaci di gestire questo rischio in presenza di una politica tariffaria integrata e calmierata. Per di più essendo la domanda riflesso anche del piano dei trasporti in vigore<sup>61</sup>, resta difficile poter accollare questo rischio al privato. Dall'altra parte la gestione dell'opera incide positivamente sul flusso di utenza raggiungibile dalla linea, evidenziando una corresponsabilità del privato di non poco conto sui flussi di cassa futuri dell'opera. Ne segue che vi sono due strade, non per forza confliggenti, per poter superare il problema: da una parte il necessario aumento delle tariffe oramai ritenute troppo "basse"<sup>62</sup> e di gran lunga inferiori alla media europea, dall'altra la previsione del contratto di tariffe ombra, che accordino al concessionario pagamenti standard per ogni passeggero trasportato sulla linea<sup>63</sup>. Quest'ultima misura, invocata anche da (Onetti & Zatti, 2004), risulta interessante in quanto è possibile incentivare il concessionario ad aumentare il traffico verso l'infrastruttura. Il discorso, specie per reti piuttosto integrate risulta essere più complesso, ed è forse maggiormente plausibile prevedere una condivisione del rischio tra ente pubblico e privato, suddividendo il canone corrisposto al concessionario in pagamenti fissi per la disponibilità dell'opera e pagamenti per passeggero trasportato.

Come si è detto, in Italia risulta ancora difficile accollare almeno una parte del rischio di domanda ai privati. Ciò è dimostrato dalla richiesta in fase di negoziazione del promotore della linea 5 al Comune di Milano, per l'eliminazione del rischio traffico che si

---

<sup>60</sup> In ossequio a quanto consigliato da (Price Waterhouse Coopers , 2005) e di quanto previsto dal modello indiano (si veda il Paragrafo 0)

<sup>61</sup> L'accesso dei viaggiatori ad una linea di metropolitana, ad esempio, dipende dalla sua integrazione con la rete dei trasporti e con la programmazione delle altre linee adduttrici (cosiddette *linee feeder*)

<sup>62</sup> (Federmobilità-Isfort, 2011)

<sup>63</sup> Esempio di successo è il caso degli interscambi di Madrid. Cfr. (Sastre, 2010)

era assunto nella formulazione precedente della proposta, la cui soglia era solamente fissata al 55% del traffico atteso (Salucci, 2011).

La strada che porta invece alla revisione delle tariffe, risulta difficilmente praticabile e risolvibile da un modello di questo tipo, in quanto implicherebbe una decisione congiunta a diversi livelli di governo. Poiché il mancato aumento costituisce un forte handicap al decollo dei PPP nel settore e più in generale nell'innalzamento del livello di servizio, sarebbe opportuno prevedere dei momenti di rimodulazione delle tariffe in occasione della realizzazione di grandi opere, sfruttando gli stessi tavoli di concertazione utilizzati per raggiungere decisioni sullo sviluppo dell'opera.

### **3.3.7 La fase d'implementazione e di monitoraggio**

Per la fase implementativa è necessario mettere in piedi un efficace sistema di controllo sulla gestione al fine di verificare il rispetto degli obblighi del concessionario. A tal fine le amministrazioni devono costituire un team di progetto congiunto includendo nel team anche dirigenti della società affidataria. La presenza di un team congiunto si deve fondare sull'instaurazione di un rapporto collaborativo e non conflittuale, rivedendo l'attuale modello di relazioni formali che sembra caratterizzare i rapporti contrattuali di questi nuovi partenariati nel nostro paese. Il team di progetto e i responsabili del controllo sulla gestione devono inoltre operare secondo un manuale di gestione redatto all'inizio.

Tuttavia il successo della fase implementativa è riconducibile nella maggior parte dei casi alla previsione di un contratto che affronti tutti gli aspetti e che riduca al minimo le possibilità di contenziosi. La standardizzazione dei contratti proposta nella fase precedente, sicuramente potrebbe avere dei buoni riscontri sulla fase di gestione, ma molto dipende dall'attenzione che le parti hanno mostrato nella fase contrattuale, avendo avuto l'accortezza di prevedere chiari e significativi parametri su cui valutare la performance della gestione. I riflessi sulla fase di gestione, dipendono però dalla volontà contrattuale delle parti nonché dalla specificità del caso, e sono quindi difficilmente standardizzabili a priori; tuttavia il fatto che sia l'autorità ad esprimere l'approvazione finale, costituisce un'ulteriore garanzia per l'effettivo successo dell'operazione nella fase di gestione.

Un altro punto espresso nel relativo paragrafo sull'implementazione dei progetti, è relativo al problema nell'aggiornamento del contratto a cadenze regolari. È quindi necessario rivedere delle scadenze nelle quali aggiornare i dati di input e alcuni elementi chiaramente definiti nel contratto. Vista la durata elevata delle concessioni nel campo dei trasporti, si deve provvedere all'aggiornamento di alcuni elementi del contratto precedentemente concordati, poiché variando i dati di contesto, gli indicatori e i parametri previsti dal contratto potrebbero non rispondere a verità. Se si vogliono evitare contenziosi, si devono quindi prevedere *chiaramente* i momenti di revisione del contratto, quali elementi sottoporre a modifica e con quale modalità. Anche qui la diffusione di contratti standardizzati può essere d'aiuto.

### ***Valutazione ex-post della performance***

Nel nostro paese si osserva poi una vistosa mancanza di dati relativi alla performance dei contratti di PPP finora conclusi. Questa mancanza costituisce una seria causa ostativa allo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e più in generale all'intero mercato del PPP in Italia. Si deve pertanto suggerire l'introduzione di un sistema di apprendimento ciclico, capace di accumulare via via la conoscenza sviluppata durante tutte le fasi di un progetto di PPP, permettendo di generare know-how, che risulterà di grandissimo ausilio non solo per i nuovi progetti ma per l'intero sistema e mercato del PPP in Italia. L'introduzione di un sistema di valutazione ex-post potrebbe anche essere l'occasione per introdurre sistemi di premialità all'interno delle amministrazioni pubbliche, premiando gli esempi più virtuosi con ad esempio un aumento degli importi erogati dallo Stato per la realizzazione di nuove opere proposte da quell'amministrazione.

La difficoltà raggiunta fino ad oggi nel raccogliere informazioni sulla gestione dei progetti, dimostra che per poter beneficiare di un sistema premiante che sia di beneficio per tutto il settore e per tutto il paese, è necessario effettuare prima un cambiamento di culturale, che sia incentrato sul merito e che superi la naturale ostilità e ritrosia di determinate amministrazioni nell'essere giudicate da altre autorità pubbliche. Si deve pertanto prevedere, come sostiene (Clarich, 2011), anche meccanismi sanzionatori che puniscano i soggetti pubblici che non abbiano inviato la documentazione alle autorità. Per razionalizzare il processo, è oltremodo doveroso redigere griglie e moduli standard per l'invio della documentazione e converrebbe centralizzare la banca dati per poter aiutare anche altri soggetti pubblici, come le Regioni o il Ministero dei Trasporti, a trarre

valutazioni utili da questi dati. Un modello interessante per poter valutare alcune variabili è quello proposto da (Carbonara, 2011) che usa la logica “fuzzy” per poter valutare il livello di performance di determinate variabili come ad esempio “la valorizzazione delle competenze del partner privato”.

### ***Applicazione***

Non è possibile valutare compiutamente l’adeguamento delle misure, in quanto i due casi presi in esame sono ancora alla fase di realizzazione. Tuttavia è abbastanza agevole ritenere che se le amministrazioni si siano adeguate agli standard contrattuali, alle best practice e alle indicazioni dell’UFTP, così come previste dal modello, difficilmente avrebbero dovuto rinegoziare la concessione e probabilmente vi sarebbero stati anche meno contenziosi in futuro.

Gli effetti della costituzione di un processo ciclico di apprendimento organizzativo non sono valutabili se non sul medio-lungo periodo. Le esperienze estere e le prime positive introduzioni in Italia, specificatamente in Lombardia, inducono a rendere auspicabile la raccolta di informazioni su tutto il territorio nazionale, a tutto vantaggio del sistema paese.

## Conclusioni

Il considerevole ritardo italiano nella dotazione di infrastrutture di trasporto pubblico urbano è principalmente ascrivibile alla mancanza di una programmazione strategica chiara, concertata e definita nel tempo. La sovrapposizione dei diversi interventi normativi in materia di finanziamento dei sistemi di trasporto urbano rapido di massa, ha creato nel tempo una situazione d'impasse, che ha ottenuto pochi risultati in un lasso di tempo estremamente dilatato. A questo si devono aggiungere altri fattori strutturali come il deficit di adeguate competenze tra le Amministrazioni Pubbliche, un contesto di mercato non pienamente liberalizzato con bassissime percentuali di redditività e un eccesso di regolamentazione che di fatto paralizza il sistema.

In un contesto in cui la domanda di mobilità urbana cresce, e cresce soprattutto il bisogno di "mobilità veloce" all'interno degli agglomerati urbani, l'attuale inadeguatezza dell'offerta appare non più sostenibile. D'altro canto però, l'uso della finanza pubblica tradizionale non è più agevolmente praticabile vista la contrazione progressiva delle risorse destinate al settore. L'ottenimento della finanza privata di progetto per finanziare le nuove opere di trasporto, rappresenta la nuova sfida che le istituzioni devono saper cogliere, giacché un numero crescente di capitali privati risulta essere disponibile per l'investimento in tali infrastrutture, ma a patto che vi sia un contesto stabile di riferimento che incentivi l'uso di questo tipo di risorse (Forster, 2010).

Urge pertanto introdurre in Italia un approccio comune e standardizzato alla pianificazione, concertazione, selezione, valutazione, gestione e monitoraggio dei progetti di infrastrutture di trasporto pubblico locale, che massimizzi l'impiego di capitali privati e assicuri il compimento effettivo delle opere col minore investimento di risorse pubbliche.

A tal fine, è stato proposto un modello che incorpori le migliori indicazioni teoriche e le migliori pratiche a livello mondiale per elaborare un processo "ideale" per la realizzazione di infrastrutture di trasporto pubblico urbano, che si preoccupi di creare le condizioni più favorevoli per l'utilizzo della finanza privata, ma che tuteli anche gli interessi pubblici. La sua efficacia è stata valutata conducendo un'analisi qualitativa degli effetti del modello su due tra le prime grandi esperienze di partenariato pubblico-

privato del settore: il progetto per la realizzazione della linea 5 della metropolitana di Milano e quello per la realizzazione della linea D della metropolitana di Roma.

Come è stato riportato nell'esordio, il principale problema è costituito da una programmazione strategica carente e poco coordinata che fa innalzare il rischio amministrativo percepito dai privati. Accordando al Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti il ruolo di approntare piani di strategici di indirizzo, la sintesi tra gli input forniti a livello nazionale e quelli individuati dai piani urbani della mobilità di Comuni e Province dovrebbe avvenire nel Piano Regionale dei Trasporti. Quest'ultimo diverrebbe il naturale "tavolo" di concertazione, ove si perviene preliminarmente a decisioni strategiche sulle opere da realizzare e sulle modalità di finanziamento. Inoltre dal momento dell'inclusione dei progetti nel piano, la regione diviene l'interlocutore unico presso gli altri enti ed organi dello Stato, alleggerendo il carico di lavoro di quest'ultimi, solitamente costretti a dialogare con una grande pluralità di enti e amministrazioni locali, non sempre all'altezza delle competenze specifiche richieste. L'analisi dei casi evidenzia come le misure proposte avrebbero potuto avere un effetto positivo sulla riduzione dei tempi, compresi quelli derivanti dalla concertazione istituzionale sulle varianti di progetto. Difatti la concentrazione in un'unica sede e in un intervallo temporale limitato di gran parte dell'attività strategico-decisoria, permette di addivenire in un'unica fase ad una soluzione condivisa da tutti gli attori istituzionali, riducendo il numero di ripensamenti successivi e vincolando tutti i soggetti preposti all'effettivo compimento dell'opera.

Un secondo problema, finora troppo trascurato, è relativo alla gestione del consenso intorno all'opera. In Italia si verifica in molti casi un difetto di concertazione con la cittadinanza e con gli altri stakeholder rilevanti del progetto nelle fasi a monte del progetto, mentre si registra un eccesso di "democraticizzazione" nelle fasi a valle, a lavori oramai iniziati. Il modello propone l'istituzione tra i requisiti necessari per ottenere i finanziamenti statali o per porre il bando a gara, del "certificato di ottenimento del consenso", un documento che attesti l'avvenuta consultazione dei cittadini e dei principali stakeholder, nei modi e nei tempi liberamente scelti dall'ente locale. Sebbene nei due casi studiati non si siano ancora verificati rimostranze gravi tali da mettere a rischio il completamento del progetto, la previsione di un processo partecipativo contribuirebbe all'abbassamento del rischio amministrativo percepito dai

privati e aumenterebbe le chances di successo della realizzazione. Si evidenzia però che il reale successo di queste iniziative dipende anche dalla modalità e dalla strategia comunicativa, che si deve adeguare ai più innovativi dettami della comunicazione pubblica e del marketing pubblico.

Risulta chiaro che non tutti i progetti sono idonei a essere svolti in PPP, e pertanto si rende necessario selezionare accuratamente quelle proposte che possano dare vita a partnership di successo. Per ottemperare a ciò, si è proposto l'introduzione di una nuova metodologia di valutazione dei progetti, che costituisca un superamento dell'attuale analisi costi benefici e delle altre valutazioni prescritte dalla legge. Tenendo bene a mente l'esperienza inglese, si è creato un metodo valutativo che miri a verificare, tra le altre cose, la consistenza strategica, la sostenibilità economico-finanziaria e l'idoneità dell'opera ad essere svolta in PPP. Quest'ultima condizione è poi verificata da un controllo di qualità ad opera dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto, che mira a verificare subitamente la reale possibilità dell'opera di ottenere l'apporto della finanza privata di progetto. Le infrastrutture pianificate seguendo un tale approccio multi-disciplinare, chiaro, stabile, ben definito e suffragato da un ente autorevole come l'UTFP, potrebbero diventare maggiormente appetibili agli occhi dei privati, per via della certificazione di qualità che una tale procedura assicura ai progetti che ne passino l'esame. Applicando queste misure ai casi concreti si può concludere che un tale approccio, basato su metodologie e documentazioni standard, potrebbe aumentare le *chances* di successo per le opere, in quanto viene realizzata, come prescritto dalle best practice internazionali, la concentrazione delle fasi valutative a monte, innalzando le percentuali di successo e diminuendo rischi, tempi e costi delle fasi a valle.

Passando più specificatamente alle tematiche di finanziamento, bisogna affermare che l'attuale sovrapposizione dei diversi interventi normativi e delle diverse fonti di finanziamento rende particolarmente lungo e oneroso il lavoro di composizione del giusto mix delle risorse finanziarie pubbliche. Come (Corte dei Conti, 2010) ricorda, svariate opere sono state dapprima ammesse al finanziamento secondo la L. 211/92, e poi de-finanziate con l'aggravante che le somme destinate a queste sono state rese indisponibili ad altri finanziamenti per molti anni, vincolate peraltro su conti infruttiferi. Al fine di superare queste ed altre difficoltà, si è previsto nel modello che la Cassa

Depositi e Prestiti (CDP), per il suo tradizionale rapporto con gli Enti Locali<sup>64</sup>, ricopra il ruolo di “regista” in materia di finanziamenti statali per le opere di trasporto pubblico. Si giunge quindi a una razionalizzazione del processo, con pochi interlocutori (Regioni e Città Metropolitane da una parte e la Cassa Depositi e Prestiti dall'altra) e con un vero e proprio “filtro” nella CDP, per poter selezionare le sole opere che concretamente potranno venir realizzate per via del loro basso rischio politico, amministrativo e finanziario. Nel caso di Milano, è probabile ritenere che il modello avrebbe portato a una diminuzione dei tempi mentre nel caso di Roma non è possibile effettuare una valutazione, dato che il progetto è stato bloccato prima dell'ottenimento del contributo statale.

Il modello, avendo come obiettivo ultimo il maggior coinvolgimento dei privati, prevede una serie di requisiti che devono essere soddisfatti prima di pubblicare il bando, per poter fare in modo che solamente in progetti più meritevoli, sui quali vi sono serie possibilità di successo, possano essere messi a gara. Oltre alle certificazioni e ai controlli già citati, il progetto deve aver ottenuto la copertura finanziaria pubblica residua, deve aver suscitato preliminarmente l'interesse dei privati e deve essere stato corredato da un piano economico-finanziario in equilibrio e da un bando di gara. Queste previsioni avrebbero potuto evitare una delle contestazioni che l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ha rivolto a Roma Metropolitane, circa l'inserimento delle aree edificabili da sottoporre in concessione nella lettera d'invito.

I principali problemi delle convenzioni studiate si sono rivelati immediatamente dopo la presentazione dell'offerta del promotore. Questi, in entrambi i casi, hanno presentato proposte non accettabili in relazione principalmente all'allocazione del rischio di domanda e alle clausole rinegoziazione e di inadempimento, mettendo in forte dubbio la qualificazione della convenzione come PPP. Quanto detto non è nuovo, in quanto l'allocazione di almeno parte del rischio di domanda resta molto difficile da far attribuire ai privati per progetti “freddi”. Una possibile soluzione alle numerose criticità riscontrate in questa fase nei due casi di studio, viene dalla diffusione di modelli contrattuali standard, che siano “tagliati” specificatamente sulle necessità del settore dei

---

<sup>64</sup> Come ricordato da (Onetti & Zatti, 2004)

trasporti pubblici locali. L'analisi dimostra che molte delle criticità emerse si sarebbero potute evitare, velocizzando la realizzazione dell'infrastruttura.

Molti di questi problemi si sarebbero poi potuti anche rilevare preventivamente grazie alla previsione dell'obbligo di approvazione del testo della convenzione da parte dell'UTFP.

Al fine di evitare potenziali contenziosi e costose rinegoziazioni in fase di gestione, ci si deve assicurare che un team di gestione del progetto congiunto sia stato istituito e che agisca secondo un manuale elaborato precedentemente. Il contratto deve poi prevedere adeguate scadenze su cui provvedere ad aggiornare alcuni parametri precedentemente stabiliti per tenere conto delle variazioni intervenute su determinati indicatori, variazioni spesso piuttosto significative per concessioni di durata quasi trentennale.

Infine, il modello contiene la previsione di un sistema di apprendimento ciclico, che faciliti la raccolta e la successiva manipolazione di numerosi dati e indicatori sulla performance contrattuale dei diversi progetti, che andranno progressivamente a costituire una grande risorsa per il mercato del PPP in Italia, permettendo a tutti gli attori istituzionali di ampliare la loro conoscenza attraverso studi e casi che indirizzino il loro futuro agire. Sebbene non sia stato possibile verificare queste affermazioni, si ritiene anche grazie al confronto con l'estero, che un tale sistema di monitoraggio e apprendimento sia di assoluto beneficio e consenta in futuro di affrontare con maggiore consapevolezza problemi per i quali attualmente non c'è abbastanza conoscenza ed esperienza a riguardo.

In definitiva, questo modello può costituire un buon punto di partenza per "plasmare" un possibile processo standardizzato per lo sviluppo di progetti infrastrutturali di trasporto pubblico locale, in quanto è stata dimostrata una certa valenza nel ridurre tempi, rischi e costi delle procedure e nell'aumentare le probabilità di successo di una partnership pubblico-privata. Tuttavia sono necessarie ulteriori indagini, per verificare anche quantitativamente l'idoneità del modello a compiere le finalità proposte su scala nazionale. Non si deve poi dimenticare che l'effettiva implementabilità del progetto nel suo contesto di riferimento, è subordinata a un generale cambiamento culturale della Pubblica Amministrazione, a uno sviluppo del mercato di PPP e a un'adeguata revisione

della normativa del settore che rimuova le diverse incertezze e distorsioni tuttora presenti.

## Bibliografia

- (s.d.). Tratto il giorno 2011 da Roma Metropolitane: <http://www.romametropolitane.it/>
- PPP Web tokio conference - Standardization of Contracts*. (2008). Tratto da Cabinet Office- Government of Japan: [http://www8.cao.go.jp/pfi/ppp\\_discussion2008/theme3.html](http://www8.cao.go.jp/pfi/ppp_discussion2008/theme3.html)
- Noi Roma*. (2010, Maggio 26). Tratto da La nuova Metro D evita il centro: [http://www.noioroma.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=593:la-nuova-metro-d-evita-il-centro-&catid=38:rassegna-stampa&Itemid=68](http://www.noioroma.it/index.php?option=com_content&view=article&id=593:la-nuova-metro-d-evita-il-centro-&catid=38:rassegna-stampa&Itemid=68)
- (2011). Tratto da Metro 5: <http://www.metro-5.com/>
- METRO B1, BONELLI: «AL VIA CAMPAGNA PARTECIPAZIONE E CONSULTAZIONE CITTADINI»*. (2011). Tratto da Roma 2013: [http://www.roma2013.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3561&Itemid=93](http://www.roma2013.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3561&Itemid=93)
- Metropolitana di Roma. Linea D, Deliberazione n° 57 (Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici Giugno 9, 2011).
- Arabia, A. G., Gariglio, D., & Rapallini, C. (2004). *La Governance del Trasporto Pubblico Locale*. Giuffrè editore.
- ASSTRA. (2007). *Le criticità del trasporto pubblico locale*. Roma.
- Asstra-Isfort. (2008). *V Rapporto sulla mobilità urbana in Italia*. Asstra.
- Astrid. (2010). *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche- Proposte di riforma delle regole e delle procedure*. Astrid.
- Australian Centre for Public Infrastructure. (2005). Secondary markets: A natural progression of the PPP market in Australia or simply a UK phenomenon? *Public Infrastructure Bulletin*, 1(5).
- AVCP. (2011). *Osservazioni sul documento base: "Questioni interpretative concernenti la realizzazione di infrastrutture strategiche mediante l'istituto della finanza di progetto e mediante contraente generale"*. Tratto da <http://www.avcp.it>
- AVCP. (2011). *Sistemi Urbani- Nuova linea metropolitana M5 Garibaldi a Monza Bettola-Tratta Garibaldi Bignami compresa variante Stazione Garibaldi F.S.* AVCP.
- AVCP. (2011). *Sistemi Urbani- Rete Metropolitana Milanese- Prolungamento della linea Metropolitana M5 da Garibaldi a San Siro*. AVCP.
- Bain, R. (2009). *Toll Road Traffic & Revenue Forecasts- An Interpreter's Guida*.

- Banca OPI- Gruppo Sanpaolo. (2005). Project Finance: il ruolo delle banche nel finanziamento delle infrastrutture nel TPL.
- Barclays Infrastructure Funds. (s.d.). *Barclays Infrastructure Funds*. Tratto il giorno 2011 da <http://www.barclaysinfrastructurefunds.com/Investment+Funds/Investment+Funds+%28It%29>
- Bentivogli, C. et al. (2009). Il project finance nei servizi pubblici locali. Poca finanza e poco progetto? *Public Choice e Political Economy*. Pavia.
- Bentivogli, C., Casadio, P., & Cullino, R. (2011). I problemi dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato. In AA.VV., *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione* (p. 401-430). Banca d'Italia.
- Bentivogli, C., Cullino, R., & Del Colle, D. M. (2008). *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*. Banca d'Italia.
- Bo, G. (s.d.). PPP e PF: la programmazione. *Ondaverde*, 44-46.
- Bortoli, F. (2006, Giugno). Le "reti" di Roma. *Progetto& Pubblico*(25).
- Brown, K. (2007). Are Public-Private Transactions the Future of Infrastructure Finance. *Public Works Management Policy*.
- Camera dei deputati. (2011). *L'attuazione della "legge obiettivo"*. Camera dei Deputati.
- Carbonara, N. et al. (2011). Italian PPP applications: a theoretical framework. *Symposium "Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory"*. Lisbona.
- Carminucci, C. et al. (2010). Modelli Istituzionali e governo della mobilità nelle città europee. *Quaderni di RT-Ricerche Trasporti*(16).
- Casadio, P. (2011). Infrastrutture e servizi di Trasporto in Italia: un quadro dei problemi. *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma: Banca d'Italia.
- Casadio, P., & Paccagnella, M. (2011). *La difficile Programmazione delle infrastrutture in Italia*. Banca d'Italia.
- Cassa Depositi e Prestiti. (2011). *Presentazione Istituzionale*. Tratto da Cassa Depositi e Prestiti: [http://www.cassaddpp.it/content/groups/public/documents/ace\\_documenti/010559.pdf](http://www.cassaddpp.it/content/groups/public/documents/ace_documenti/010559.pdf)
- Clarich, M. (2011). Discussione. In AA.VV., *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Banca d'Italia.

- Clyne, J., & Brimblecombe, S. (s.d.). *Pension Funding Financing of Transport Infrastructure Funds*. Steer Davies Gleave.
- Cori, R. e. (2010). *Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di project financing in Italia*. Banca d'Italia.
- Corte dei Conti. (2010). *Stato di realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (Legge n. 211/1992)*. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Statp. Corte dei Conti.
- Del Re, G. (2009, Agosto 3-8). Metrò D, aree al posto dei soldi. *Edilizia e Territorio*.
- Deloukas, A. et al. (2003). *Innovative financing techniques: european urban rail projects and the case of Athens metro extensions*. Association for European Transport.
- Department for Transport. (2011). *Appraisal and Evaluation*. Tratto il giorno Ottobre 2011 da <http://www.dft.gov.uk/topics/appraisal-evaluation/>
- Department for transport. (s.d.). *Early Assessment and Sifting Tool (EAST) Guidance*. Tratto da <http://assets.dft.gov.uk/publications/transport-business-case-tbc/east-guidance.pdf>
- Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica. (2009). *Relazione al CIPE sull'attività svolta nel 2009 dalla Unità Tecnica Finanza di Progetto*. Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.
- Dutz, M., & Clive, H. et al. (2006). Public-Private Partnerships Units. *Public Policy for Private Sector*.
- EMTA. (2009). *Barometer of public transport in the European Metropolitan areas*.
- EMTA. (2010). *Barometer of public transport in the European Metropolitan areas*.
- European Commission- Directorate General Regional Policy. (2008). *Guide to Cost-Benefit Analysis of investment projects*. European Commission.
- European Commission, Directorate-general regional policy. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*.
- European PPP Expertise Centre. (2011). *Una guida ai PPP*. UTPF.
- Federmobilità-Isfort. (2011). *Finanziare la realizzazione di sistemi urbani di trasporto*. Roma.
- Finlombarda. (2007). *Public-Private Partnership in sanità: un possibile schema di contratto di concessione di costruzione e gestione*. Osservatorio.

- Fitch. (2003). *PPP-PFI: UK Market Trends and Fitch Rating Criteria for European PPP Transactions*. Fitch Inc.
- Forster, C. (2010). Success Factors for Private Sector Funding of Public Transport. *3rd International Conference on Public Transport Financing*. Hong Kong: UITP.
- Gaffron, P. (2002). *Public Private Partnerships around Urban Rail Transit*. Technische Universitaet Hamburg-Harburg.
- Gaunt, G. (2011). *New Business Case and Appraisal Guidance for Transport Scheme*. Londra.
- Gervasoni, A. (2002). Il Project Financing per le infrastrutture di trasporto: vincoli e opportunità. Castellanza.
- Gervasoni, A. (2003). Il project financing come strumento di sviluppo territoriale. *Impresa & Stato*(63).
- Gervasoni, A. (2008). Finanziabilità delle infrastrutture e gestione del consenso. *Impresa & Stato*(82).
- Giorgiantonio, C., & Giovanniello, V. (2011). *Infrastrutture e Project Financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*. Banca d'Italia.
- Glaister, S., Allport, R., Brown, R., & Travers, T. (2010). *Success and Failure in Urban Transport Infrastructure Projects*. KPMG.
- Hahm, J. (s.d.). Institutional framework for PPP. World Bank Institute.
- Hardcastle, C. et al. (s.d.). *Critical Success Factor for PPP/PFI Projects in UK Construcion Industry: a Factor Analysis approach*.
- Hass-Klau, C. et al. (2000). *Bus or Light Rail: Making the Right Choice. A financial, operational and demand comparison of light rail, guided buses, busways and bus lanes*. Environmental and Transport Planning.
- HM Treasury. (s.d.). *Standardised contracts* . Tratto da HM Treasury: [http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp\\_standardised\\_contracts.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm)
- Imperatori, G. (2001, Dicembre 12). Un ruolo attivo nel finanziamento. *Il Sole 24 Ore*.
- Iossa , E., & Antellini Russo, F. (2008). Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia. *Rivista di politica economica*.
- Isfort. (2008). *La riforma del trasporto pubblico locale nelle regioni: lo stato di attuazione e le prospettive*. Isfort.

- Isfort. (2011). *Il trasporto urbano su rotaia in Italia. Situazione e linee di sviluppo all'avvio del nuovo decennio*. Roma: Isfort.
- Kanakoudis, V. et al. (2007). Crucial Parameters for PPP projects successful planning and implementation. *Real Corp*. Vienna.
- Legambiente. (2010). *Pendolaria*.
- Lombardo, M. (2005). L'applicazione delle tecniche di project financing alla realizzazione e gestione delle infrastrutture di TPL. *Seminario sul project financing nell'ambito del TPL*. Roma.
- Lui, D. (2011, Ottobre). Infrastrutture in cerca di idee e di risorse per ripartire. *Italia Oggi- Sette*.
- Marcuccio, M. (2010). Materiali del corso di Economia dei Servizi di Pubblica Utilità- Luiss Guido Carli.
- Martiniello, L. (2005). Il calcolo del Public Sector Comparator nel settore dei trasporti stradali. *Rivista di Ragioneria ed Economia aziendale (RIREA)*,(36).
- Martiniello, L. (2010, Novembre). Le operazioni di Partenariato Pubblico-Privato. Roma.
- Mehrotra, N. (2010). The Indian Public Private Partnership Framework. Possibly Perfect Partnership? *3rd International Conference on Public Transport Financing*. Hong Kong: UITP.
- Meko, E., & Proia, E. (2007). Differenze e analogie tra il sistema di finanziamento del trasporto pubblico in europa e negli stati uniti. *Firenze: Capolinea di partenza. Investire e comunicare per la mobilità collettiva*. Firenze: ASSTRA-Hermes.
- Metro. (2009). *2009 Long Range Transportation Plan*. Metro.
- Mills, J. (s.d.). *Going private? Financing the new local transport*.
- Milotti , A. (s.d.). *Gli strumenti innovativi per finanziare le infrastrutture di trasporto in Italia*. Siet.
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. (2009). *nota n° 55559/cl 12.08.01*.
- Montanaro , P. (2011). La spesa per le infrastrutture in Italia: dinamica recente, confronto internazionale e divari regionali. In AA.VV., *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione* (p. 187-214). Banca d'Italia.
- Mueller, B., & Biesenbach, D. (2011). Debt Financing. *Public Transport International* , 14-18.

- OECD. (2006). *Review of the national policy, legislative and institutional environment necessary for the establishment of municipal PPPs for public service and local Development in the Europe and the CIS region*. OECD.
- OECD. (2007). *Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*. OECD.
- Onetti, A., & Zatti, A. (2004). Le prospettive del project financing nel bilancio dei servizi di trasporto pubblico locale . In AA.VV., *I processi di deregolamentazione dei servizi pubblici* (p. 283-321). Maggioli Editore.
- Orr, R. J. (2007). The rise of infra funds. *Global Infrastructure Report*, 2-11.
- Phang, S. Y. (2009). Transformation of the Urban Rail Sector through PPP. *Journeys*.
- Porter, C. (2007). *Financing implications arising from the economic appraisal of the transport 2025- transport vision for a growing world city*. Association for European Transport and contributors.
- PPIAF & World Bank . (2007). *Public-Private Partnership Units*. Washington DC: World Bank .
- Price Waterhouse Coopers . (2005). *Delivering the PPP promise. A review of PPP issues and activity*. Price Waterhouse Coopers plc.
- Price Waterhouse Coopers. (2008). *Urban Transportation financing*. Price Waterhouse Coopers.
- Roma Metropolitana. (2008). La realizzazione della linea D in project financing. *Materiali del corso di Legislazione, programmazione e gestione delle opere ferroviarie-Master in Ingegneria delle Infrastrutture e dei Sistemi Ferroviari*. Roma: Università La Sapienza.
- Roma metropolitana. (s.d.). Bando di Concessione per la progettazione, realizzazione, gestione della linea D della Metropolitana di Roma.
- Salucci, F. (2011). Nuove linee metropolitane a Milano. *Finanziarie la realizzazione di sistemi urbani di trasporto*. Roma: Federmobilità-Isfort.
- Sannino, A. (2011). Sviluppo di ferrovia e metro a Napoli. *Finanziare la realizzazione dei Sistemi Urbani di Trasporto*. Roma.
- Sastre, J. (2010). Development of Intermodal stations in Madrid public transport system through PPP schemes. *3rd UITP Financing Conference, November 2010*. Hong Kong: UITP.
- Schneider, J. (2004). *Public private Partnerships for Urban Rail Transit*. Gabler Edition Wissenschaft.

- Schneider, M. (2010). *Emerging Partnerships in the United States. 3rd International Conference on Public Transport Financing*. Hong Kong: UITP.
- Schumann, J. W., & Nelson, R. W. (1982). *Bulding consensus: a tale of two cities*. In *Transportation Research Board Special Report*. Transportation Research Board.
- Smyth, H., & Edkins, A. (2007). *Relationship management in the management of PFI/PPP projects in the UK. International Journal of Project Management*(25).
- Steinmann, R. (2007). *Public-Private Partnerships in Transit*.
- Transport for London. (2004). *Business Case Development Manual*. TfL Business Planning & Performance.
- Traube, D. (2011). *Esempi di finanziamento Pubblico-Privato del trasporto urbano su rotaia in Europa. Finanziare la Realizzazione dei Sistemi Urbani di Trasporot*. Roma: Isfort-Federmobilità.
- UNESCAP. (2007). *Public-private partnerships in infrastructure development. An introduction to issues from different perspectives*. UNESCAP.
- United Nations- Economic Commission for Europe. (2008). *Guidebook on promoting good governance in Public-Private Partnerships*. New York e Geneva: United Nations.
- UTFP. (2008). *Il sistema del partenariato pubblico privato in Spagna- Confontocon l'Italia*. UTFP.
- UTFP. (2008). *UTFP: 100 domande e risposte*. Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.
- UTFP. (2010). *Il ruolo dell'UTFP nello sviluppo dei partenariati italiani*. UTFP.
- UTFP. (2010). *Partenariato Pubblico-Privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte*. UTFP.
- Vacca, C., & Solustri, C. (2003). *Il project financing per le opere pubbliche*. Simone.
- van der Geest, W., & Nunez-Ferrer, J. (2011). *Appropriate Financial Instrument for Public-Private Partnership to Boost Cross-Border Infrastructural Development- EU Experience*. Asian Development Bank Institute.
- Vickerman, R. (2000). *Evaluation methodologies for transport projects in the United Kingdom. Transport Policy*.
- Vuchic, V. R. (2005). *Urban Transit: operations, planning, and economics*. Wiley.

Yarema, G. S. (2011, Maggio). Selecting Public-Private Partnerships for Transportation Projects: from episodic to programmatic Public-Sector decision making. *Transport Research News*, 23-27.

Yescombe, E. (2007). *Public-private partnerships: principles of policy and finance*. Elsevier.