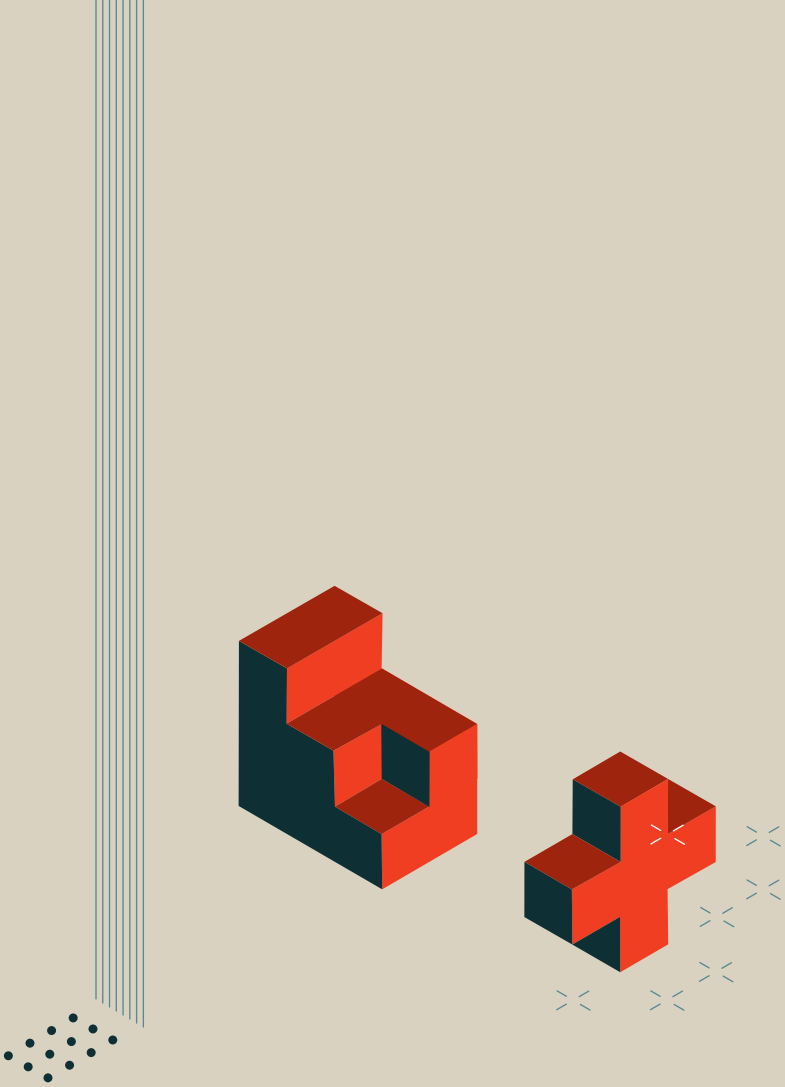
Perché i partenariati pubblico-privati (PPP) continuano a non dare risultati

Dicembre 2020

EPSU
EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION

eurodad
european network on debt and development



Ringraziamenti
Commissionato da FSESP ed Eurodad
Autori: Jane Lethbridge (PSIRU) e Pippa Gallop
Coordinamento: Richard Pond (FSESP) e María José Romero (Eurodad)

Revisione del testo: Vicky Anning

I partenariati pubblico-privato (PPP) sono accordi contrattuali a lungo termine in base ai quali il settore privato fornisce servizi e beni infrastrutturali tradizionalmente finanziati direttamente dallo Stato (quali ad esempio ospedali, scuole, carceri, strade, ponti, gallerie, ferrovie e impianti idrici e igienico-sanitari) e nell'ambito dei quali è altresì prevista una qualche forma di condivisione dei rischi tra il settore pubblico e quello privato.

INDICE

Introduzione 5

1. I PPP creano debito sommerso 9

2. Maggiori oneri finanziari 11

3. Il rischio ricade sulle amministrazioni pubbliche 12

4. Scarso rapporto costi-benefici 16

5. Tagliare i costi porta a scorciatoie e compromessi 20

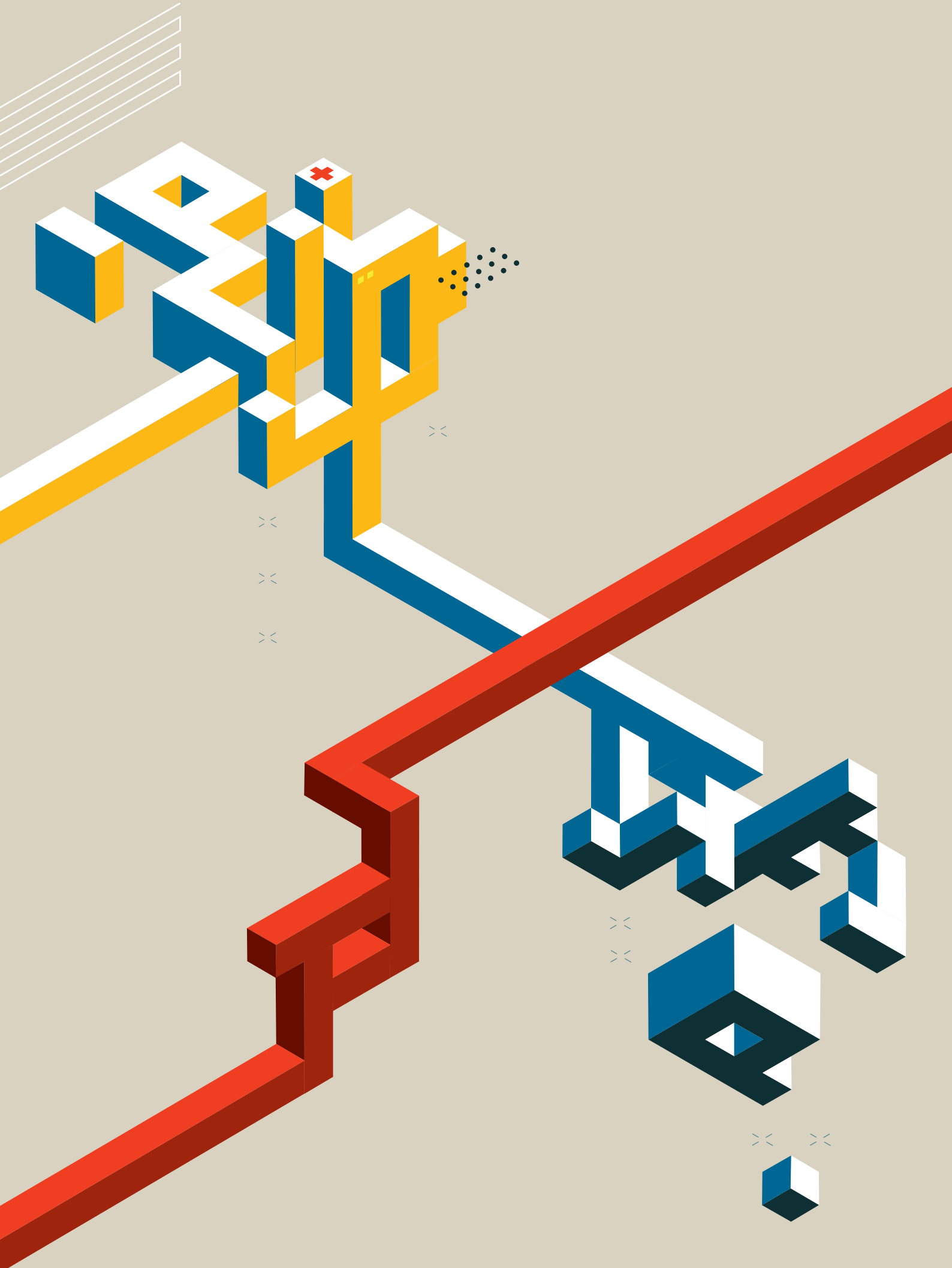
6. Nessuna garanzia di rispetto dei tempi di consegna o dei limiti di bilancio 23

7. Una scarsa trasparenza può favorire atti di corruzione 25

8. Distorsione delle priorità di politica pubblica 27

Conclusioni 29

Note 31



Introduzione

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo sostenibile ha definito Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) ambiziosi e a validità universale in ambiti cruciali quali infrastrutture, sanità, istruzione, parità di genere e acqua e servizi igienici, solo per citarne alcuni. L'accordo di Parigi sul clima richiede un'azione urgente e immediata di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, in particolare nel settore delle infrastrutture, dei sistemi alimentari e dell'energia. Nonostante l'apparente impulso che gli Obiettivi dovrebbero dare agli investimenti nei servizi pubblici, in realtà essi hanno ulteriormente intensificato il dibattito sul coinvolgimento del settore privato in progetti di sviluppo, sia nel nord che nel sud del mondo.

L'epidemia di COVID-19 ha fatto emergere gli effetti negativi di decenni di politiche di austerità che hanno minato e portato alla privatizzazione i servizi pubblici – compresa la sanità – e soffocato i progressi sul fronte della protezione sociale. Ha inoltre rivelato la gravità delle disuguaglianze esistenti all'interno dei paesi e tra questi ultimi, in quanto la crisi causata dalla pandemia colpisce più duramente le comunità più vulnerabili e marginalizzate.

Da diversi mesi, governi e istituzioni dell'UE dibattono su come garantire una ripresa sostenibile dalla crisi causata dalla pandemia di COVID-19, sia in patria sia a livello internazionale. Il *recovery plan* della Commissione europea sottolinea "*l'esigenza di realizzare investimenti massicci in modo rapido e nella misura necessaria, compresi ingenti investimenti pubblici e privati a livello nazionale*".[1] Tuttavia, l'esperienza dell'ultima crisi finanziaria globale (2007-2008) mostra quanto questo sia più facile a dirsi che a farsi. In realtà, gli investimenti pubblici non sono mai ritornati completamente ai livelli pre-crisi, né hanno compensato anni di sottoinvestimenti. Il movimento sindacale europeo e la società civile hanno chiesto, a più riprese e con forza, maggiori finanziamenti pubblici per potenziare i servizi pubblici, invece di fare affidamento su fondi privati.[2]

Molti governi in Europa (e non solo), nonché esperti e organismi internazionali, cui partecipano attivamente i paesi europei, sostengono che le risorse e le istituzioni pubbliche debbano essere utilizzate per attrarre finanziamenti privati destinati a colmare quello che viene percepito come un "deficit di finanziamento" e hanno promosso attivamente i partenariati pubblico-privato (PPP) all'interno dell'UE e nei paesi in via di sviluppo. Tra questi, la Commissione europea, la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), il Gruppo della Banca mondiale e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE).

La BEI, in quanto braccio finanziario dell'Unione europea, finanzia grandi progetti infrastrutturali in tutta Europa e in paesi terzi. Ha finanziato i PPP sia direttamente, sia tramite il Fondo europeo per gli Investimenti strategici (FEIS), che rappresenta il pilastro finanziario del Piano di investimento per l'Europa (il cosiddetto "Piano Juncker").[3] Il suo successore, InvestEU[4], farà lo stesso.

La BERS, banca sorella della BEI, detenuta a maggioranza dai paesi dell'UE e dalla stessa Unione europea, promuove la transizione verso un'economia di mercato nei paesi dell'Europa centrale e orientale e oltre. Nonostante uno studio finanziato dalla stessa BERS indichi che i PPP "siano una bella idea in teoria, ma carenti nella pratica",[5] la banca continua ad operare attivamente come finanziatore e consulente di PPP, anche nei paesi in cui si osservano alti livelli di corruzione e una scarsa applicazione della legge.[6]

A causa dell'ultima crisi economica esiste oggi il rischio che la storia si ripeta, con investimenti privati chiamati a colmare il cosiddetto "deficit di finanziamenti" anche per quanto riguarda la ripresa dalla pandemia di COVID-19.

La presente nota informativa, elaborata congiuntamente dalla FSESP e da Eurodad, si fonda su un crescente corpus di evidenze raccolte in tutta Europa che mostrano come i PPP stiano dimostrandosi economicamente poco convenienti e come, lungi dall'essere solo criticità iniziali, molti di questi problemi vanno acuendosi col tempo.

Alle stesse conclusioni sullo scarso rapporto costi/benefici dei PPP sono inoltre giunti, inter alia, la Corte dei Conti europea (CCE),[7] nonché la Corte dei Conti francese,[8] del Regno Unito,[9] dell'Albania,[10] della Germania,[11] varie commissioni dei Parlamenti nazionali, un consorzio di giornalisti

investigativi del Regno Unito,[12] reti della società civile quali CEE Bankwatch,[13] Counter Balance[14] e Eurodad[15] e numerosi membri del mondo accademico.[16] Nel 2017 è stato presentato un Manifesto per la campagna sui PPP[17], sostenuto da oltre 150 organizzazioni e sindacati di tutto il mondo, per far luce sui rischi dei partenariati pubblico-privato.

Secondo i sostenitori dei PPP, questi ultimi generano finanziamenti, efficienza e innovazione. Ma l'esperienza in contesti reali mostra un quadro del tutto diverso. I punti che seguono illustrano otto ragioni per cui i PPP non funzionano:

1. I PPP non generano denaro – creano debito sommerso

2. I costi dei finanziamenti privati superano quelli del debito pubblico

3. I rischi del fallimento del progetto ricadono ancora sulle autorità pubbliche

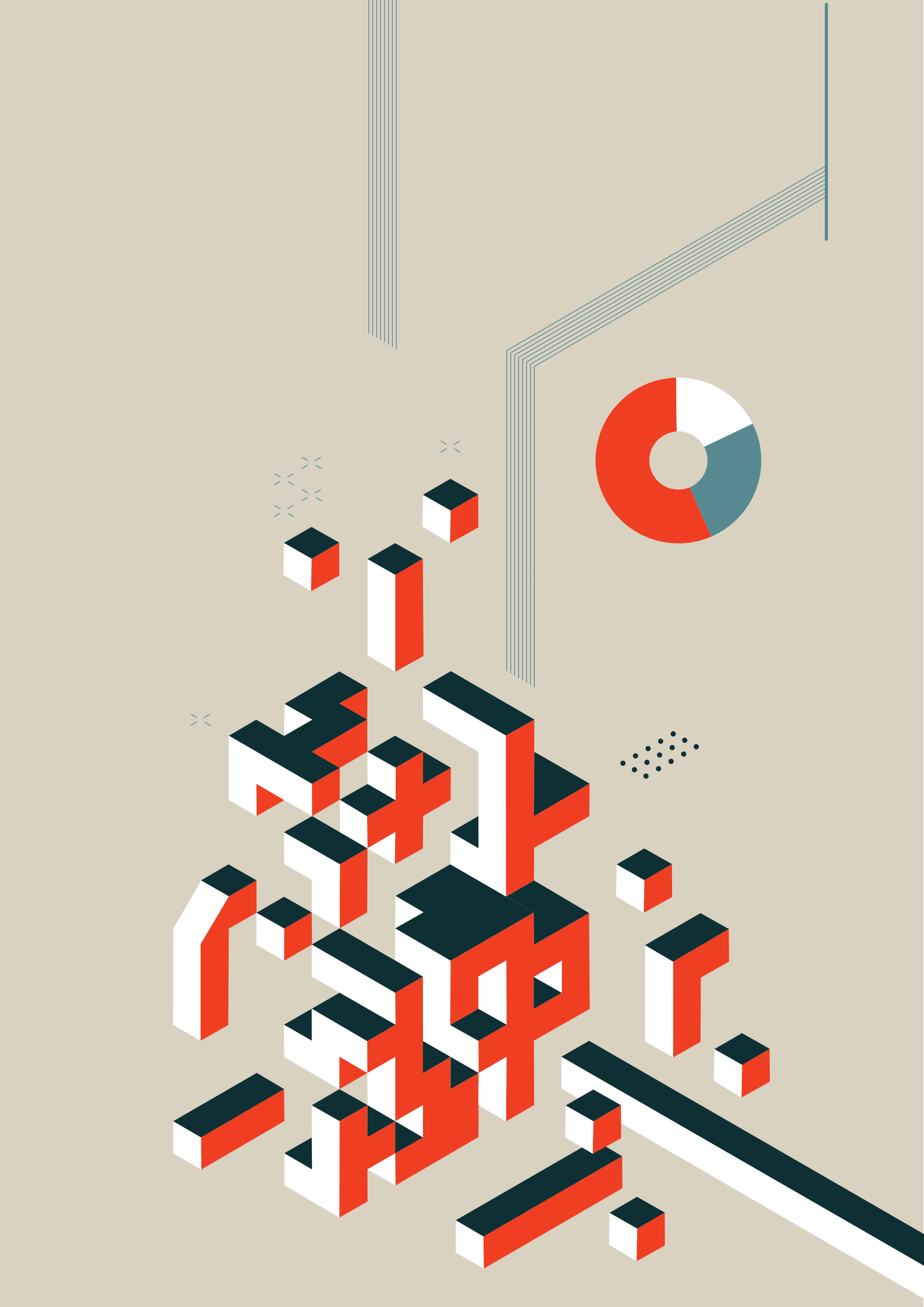
4. I PPP non garantiscono un miglior rapporto costi-benefici

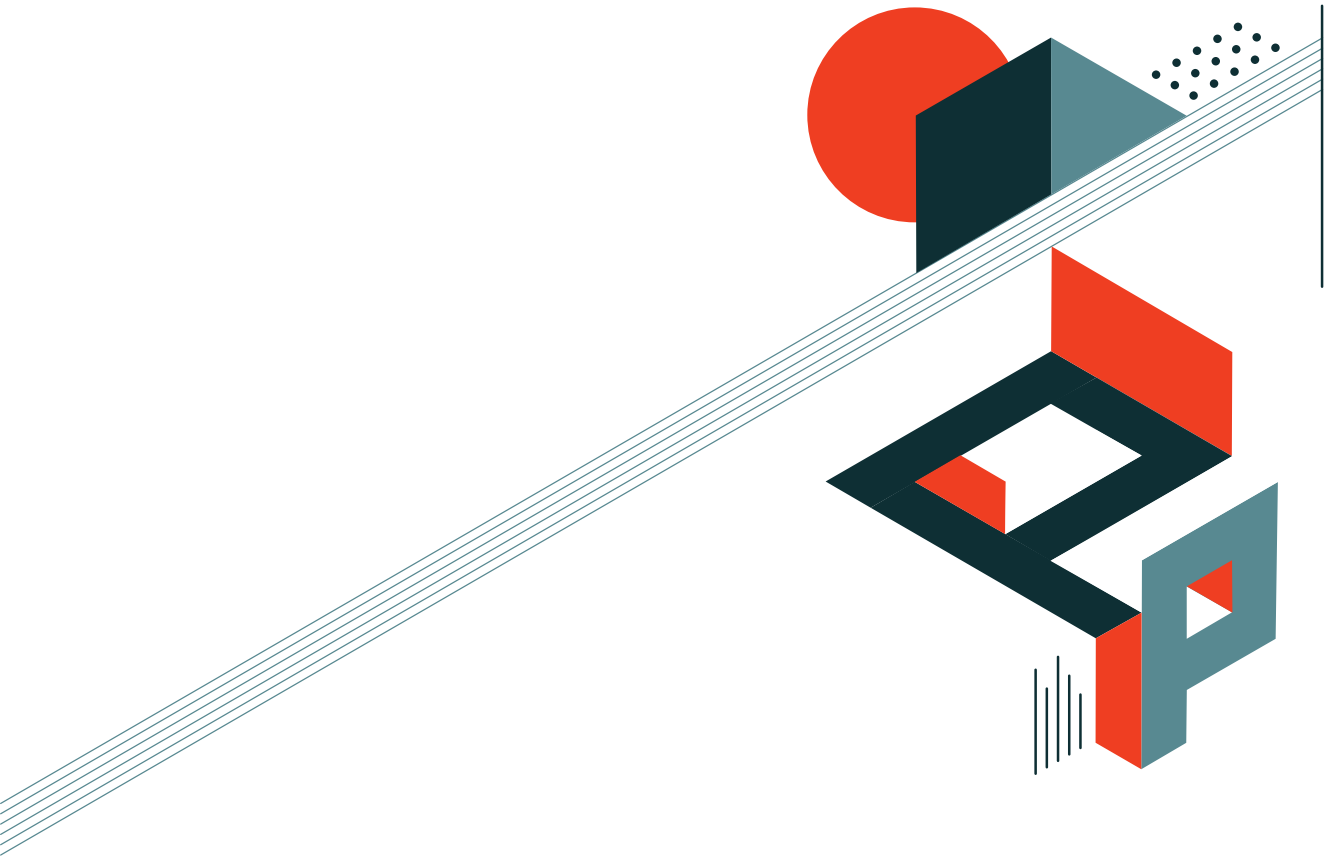
5. L'aumento dell'efficienza e una progettazione innovativa possono comportare scorciatoie

6. I PPP non garantiscono il rispetto dei tempi e dei limiti di bilancio dei progetti

7. Gli accordi di PPP non sono trasparenti e possono favorire atti di corruzione

8. I PPP distorcono le priorità delle politiche pubbliche e costringono I servizi pubblici a tagliare i costi.





1. I PPP creano debito sommerso

Un aspetto fondamentale per cui si fa ricorso ai PPP è quello di evitare aumenti visibili nel debito pubblico. Tuttavia, questo genera proprio debito sommerso. Nell'ambito di un PPP, invece di un ente pubblico che sottoscrive un prestito per sostenere i costi di un progetto, è il settore privato a finanziare e costruire l'infrastruttura. Successivamente, il settore pubblico versa un canone fisso per tutta la durata del contratto relativo al PPP. In alcuni casi, anche gli utenti pagano una parte o la totalità del canone direttamente alla società privata (come ad esempio nel caso del pedaggio autostradale).

Pertanto, mentre potrebbe sembrare che siano i PPP a generare nuove fonti di capitale, con il settore privato che contrae prestito al posto del governo, in realtà il finanziamento del progetto proviene sempre dai bilanci statali e/o dagli utilizzatori finali ed è solo il calendario dei pagamenti che viene esteso su un periodo più lungo.

Per tale motivo, i progetti di PPP sono solitamente registrati fuori bilancio, così da non incidere sul debito pubblico. Questo genera un falso incentivo a utilizzare questo tipo di partenariati, anche se di norma essi sono più onerosi: un po' come pagare una nuova infrastruttura con una carta di credito. Una pratica che ha causato gravi problemi in diversi paesi.

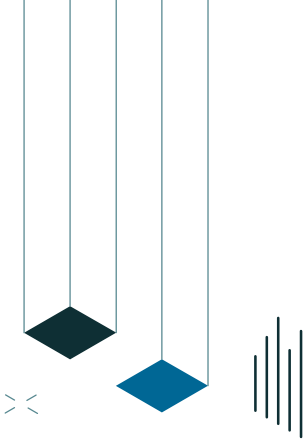
Nel Regno Unito, ad esempio, i PPP, sotto forma di PFI (Private Finance Initiative, ossia iniziative di finanziamento privato), erano considerati, tra la fine degli anni '90 e gli anni 2000, l'unica

"opzione accettabile" per costruire nuove infrastrutture poiché le ristrettezze di bilancio limitavano le possibilità di finanziamento pubblico.[18] Di conseguenza, alla fine del 2016 vi erano 700 progetti in corso nell'ambito della PFI1 e del successivo programma PFI2, con oneri annui pari a 10,3 miliardi di sterline nel 2016-2017.[19]

Gli oneri futuri, che proseguiranno fino al decennio 2040, ammontano a 199 miliardi di sterline.[20] Questo mostra la misura in cui i PPP vincolano generazioni di futuri governi a pagare per infrastrutture che forse non avrebbero mai scelto direttamente. Anche il programma PFI2 – introdotto dopo anni di critiche alla PFI – è ancora fuori bilancio e i costi iniziali del capitale non sono inclusi nei bilanci ministeriali.[21]

Prima della crisi finanziaria del 2007-2008, l'**Ungheria** ricorreva massicciamente ai PPP, ma dopo tale data ha smesso di firmare nuovi contratti. Sono stati sottoscritti più di 100 PPP in diversi settori, dai progetti autostradali a piccoli impianti sportivi, ma una volta scoppiata la crisi finanziaria, il governo ha deciso che gli aspetti negativi dei PPP erano superiori ai benefici.[22] Da allora ha rivisto alcuni dei progetti in corso, anche se in misura minore rispetto a quanto inizialmente annunciato,[23] e ha evitato nuovi progetti fuori bilancio.[24]

In Portogallo, dalla metà degli anni '90 fino al 2010, le autorità hanno firmato decine di contratti di PPP,[25] principalmente nel settore stradale. Per tagliare le spese e ottenere l'assistenza del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dell'UE, all'inizio del 2011 il governo ha annunciato il congelamento dei PPP ed entro la fine dello stesso anno ha rivisto 36 contratti e si è impegnato a rinegoziarne alcuni.[26] Dopo la rinegoziazione, il governo portoghese era riuscito a ottenere entro la fine del 2017 una riduzione media dei pagamenti futuri pari al 18% dell'importo totale per concessione. Tuttavia, poiché I rimborsi continueranno almeno fino al 2039,[27] le conseguenze di decisioni adottate da governi ormai lontani sono lungi dall'essere terminate.



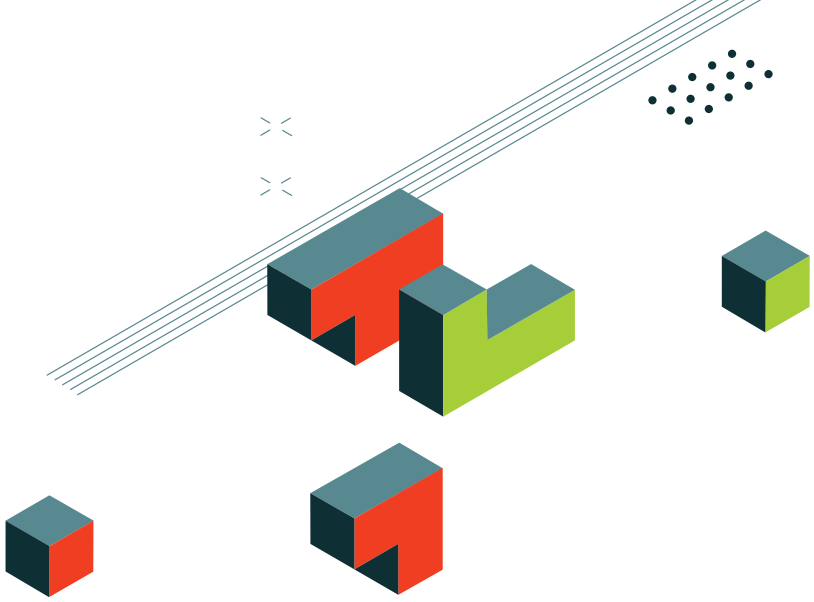
2. Maggiori oneri finanziari

Il costo del finanziamento privato rispetto al prestito pubblico è uno dei principali punti deboli dei PPP. Sia l'OCSE sia il FMI hanno indicato che nella quasi totalità dei casi i governi sono in grado di reperire capitali ad un costo inferiore rispetto al settore privato.[28,29]

Già nel 2011, il *Financial Times* aveva calcolato come questo implicasse che il contribuente del Regno Unito: *"stesse pagando ben più di 20 miliardi di sterline in oneri finanziari extra (l'equivalente di oltre 40 nuovi grandi ospedali) per i 700 progetti che governi successivi avevano acquisito nell'ambito della Private finance initiative."*[30]

Una revisione del 2015 del **National Audit Office (Corte dei Conti del Regno Unito)** ha rilevato che il tasso di interesse effettivo di tutti gli accordi di finanziamento privato (7%-8%) fosse doppio rispetto a quello della totalità dei prestiti governativi (3%-4%),[31] mentre la ricerca sui progetti stradali nell'ambito dei PPP attuati nel periodo 1999-2014 nel Regno Unito e in Spagna ha indicato risultati simili per il Regno Unito. La differenza riscontrata nel caso della Spagna è stata nettamente inferiore, ma comunque importante: un tasso di interesse medio del 5,1% per i prestiti pubblici a fronte del 5,5% per i prestiti privati.[32]

Un esempio particolarmente eclatante è dato dal **PPP per il Palazzo di Giustizia di Parigi**, firmato nel 2012, che ha comportato un investimento di 725,5 milioni di euro e non meno di 642,8 milioni di euro di oneri di finanziamento. La Corte dei Conti francese ha rilevato che il tasso di interesse per il finanziamento del PPP ammontava al 6,4%, mentre nel 2012 il tasso medio ponderato per il finanziamento dei titoli di Stato a medio-lungo termine si attestava sull'1,86%.[33] A seguito dello scandalo che ne è seguito, il Ministero della Giustizia ha deciso di non ricorrere più ai PPP in futuro.[34]



3. Il rischio ricade sulle amministrazioni pubbliche

I sostenitori dei PPP asseriscono che questi consentono di trasferire i rischi dei progetti dal pubblico al privato, ma in realtà sono sempre gli enti pubblici ad assumersi, in ultima analisi, il rischio del fallimento del progetto. Tre sono i principali rischi associati ai PPP:

- rischi di costruzione: ad esempio, ritardi nella consegna, mancato rispetto delle specifiche e aumento dei costi;
- rischi inerenti la domanda: ad esempio, un numero di utenti dell'infrastruttura inferiore alle previsioni;
- rischi inerenti la disponibilità: ad esempio, l'infrastruttura è stata costruita, ma il servizio non può essere erogato nella misura concordata perché necessita di manutenzione supplementare, vi sono problemi di personale o motivi di altro tipo.

È più probabile che il partner privato si assuma rischi inerenti la costruzione e la disponibilità, poiché ha un maggior controllo su di essi rispetto al partner pubblico, mentre i governi sono più propensi ad assumersi i rischi legati alla domanda. A causa di questi ultimi, più difficili da prevedere o valutare, i governi sono esposti al rischio di dover coprire costi imprevisti non inclusi nel contratto di PPP.[35]

Le norme definite nel 2010 e nel 2016 da Eurostat, l'Ufficio statistico dell'Unione europea, stabiliscono che, affinché un PPP possa essere iscritto fuori dal bilancio pubblico, devono essere

soddisfatte una serie di condizioni. Il partner privato deve assumersi i rischi di costruzione e il rischio di disponibilità o di domanda, o entrambi.

La novità rispetto alle precedenti norme è che per mantenere fuori bilancio il progetto, il partner privato non può trasferire questi rischi al governo tramite finanziamenti, garanzie o clausole di rimborso anticipato.[36] Non è chiaro se questi cambiamenti abbiano portato all'iscrizione di un maggior numero di PPP nei bilanci pubblici, perché il numero complessivo di PPP in Europa è diminuito notevolmente dall'ultima crisi finanziaria. Nel 2019, nell'UE e nei Paesi in via di adesione solo 29 PPP sono giunti alla firma dei contratti di finanziamento,[37] a fronte di un picco di 144 progetti nel 2006.[38]

In realtà, il trasferimento dei rischi nell'ambito dei PPP si verifica molto raramente. Poiché i servizi pubblici devono essere erogati senza interruzioni, i governi hanno difficoltà a respingere richieste aggiuntive da parte del partner privato o a imporre sanzioni in caso di rendimento insufficiente, perché l'intero PPP potrebbe fallire. Questo conferisce al partner privato un forte potere negoziale.

Il fallimento dell'imponente PPP relativo alla metropolitana di Londra e il crollo del gigante dell'edilizia Carillion nel Regno Unito illustrano come i rischi non vengano mai realmente trasferiti al settore privato nell'ambito di questi partenariati, anche quando i governi resistono alla tentazione di erogare fondi addizionali al partner privato in caso di costi imprevisti.

Il **PPP della metropolitana di Londra** è stato inizialmente criticato per la sua complessità, i costi e la *mancanza* di trasferimento dei rischi, ma una volta che i consorzi del progetto si sono trovati in difficoltà finanziarie e hanno chiesto fondi aggiuntivi, il governo è dovuto intervenire e la Transport for London, un'azienda a partecipazione pubblica, ha rilevato il PPP nel 2007 e nel 2010.[39] Con il **crollo della Carillion,** nel 2018, due grandi costruzioni ospedaliere del Regno Unito sono rimaste incompiute, lasciando così al governo la responsabilità di ultimare i lavori.[40]

Quando vi è effettivamente un trasferimento di rischi, il consorzio del PPP si aspetta di essere pagato profumatamente per tale trasferimento nell'ambito del contratto. Il settore privato spesso richiede anche il sostegno del settore pubblico sotto forma di sovvenzioni o garanzie, per compensare il rischio legato alla domanda (vedi esempi qui sotto), in particolare nel caso di PPP relativi al settore dei trasporti, dove la sopravvalutazione della domanda è frequente, con conseguenti costi aggiuntivi per il partner pubblico.

Scarsi sono gli incentivi per un'analisi rigorosa della domanda, sia da parte del settore privato, sia di quello pubblico, poiché l'obiettivo principale è di norma quello di far avanzare il progetto e la cosiddetta "inclinazione all'ottimismo" è una tendenza diffusa. Questo problema riguarda i progetti infrastrutturali in generale, ma è particolarmente sentito nel caso dei PPP, dove è previsto un pagamento per utente.[41]

Alcuni PPP relativi ad autostrade hanno assunto la forma di concessioni stradali a pedaggio, mentre altri - in particolare nel Regno Unito, in Spagna e in una certa misura anche in Portogallo - hanno utilizzato un modello di "pedaggio ombra". Questo prevede che gli utenti non paghino direttamente, ma che sia il governo a versare al concessionario un canone per ogni veicolo che utilizza l'infrastruttura. Entrambi i modelli sono stati ampiamente screditati, ma le soluzioni alternative sinora utilizzate non hanno mai veramente risolto il problema di come garantire un reale trasferimento dei rischi al settore privato nell'ambito dei progetti legati al trasporto.

Ancora oggi, le autostrade a pedaggio continuano a costituire un problema. Nel 2012 è stato inaugurato un moderno tratto dell'autostrada A1 che collega Amburgo e Brema in Germania. Tuttavia, nell'agosto del 2017, il **consorzio A1 Mobil del PPP**, che gestisce l'autostrada, ha dichiarato di trovarsi in *una "situazione che metteva a rischio la sua stessa esistenza"*[42] e ha cercato di costringere lo Stato a risarcire danni per circa 700 milioni di euro, dovuti a ricavi inferiori alle previsioni per quanto riguarda il pedaggio degli automezzi pesanti. Nel novembre del 2019, la Corte d'Appello di Celle ha stabilito che lo Stato non era tenuto a pagare in quanto la A1 Mobil si era assunta integralmente nel contratto il rischio legato alla domanda.[43]

A prima vista, questo sembra essere stato un successo per quanto riguarda il trasferimento del rischio. Ma cosa succederebbe se la A1 Mobil dovesse effettivamente fallire? È quello che è successo con l'autostrada M1/M15 in Ungheria. La domanda di utilizzo dell'infrastruttura era inferiore del 50% rispetto alle previsioni[44] e nel 1999 l'autostrada è stata rinazionalizzata e ritrasferita ad una società veicolo del settore pubblico.[45]

Nella maggior parte dei Paesi europei, dall'inizio degli anni 2000 i PPP si sono basati su quote di disponibilità, versate esclusivamente per il funzionamento dell'impianto, oppure su pedaggi sostenuti da garanzie pubbliche per domande inferiori alle previsioni, o su una combinazione di queste due modalità. In entrambi i casi, l'unico rischio reale che il partner privato deve assumersi è il rischio di costruzione. Una volta fatto ciò, il suo reddito è garantito per tutto il periodo della concessione, a condizione che effettui la manutenzione ordinaria.

In realtà, anche il rischio di costruzione non viene sempre trasferito integralmente al partner privato. Nel 2014, l'Organo regionale di controllo della Galizia (Spagna) ha rilevato che i PPP autostradali a pedaggio ombra erano soggetti a variazioni di prezzo comprese tra il 9 e il 29%, coperte con pagamenti diretti da parte del governo regionale. Tuttavia, come ha rilevato l'Organo di controllo, tali cambiamenti erano legati ai rischi di costruzione che il concessionario avrebbe dovuto sostenere e ad altre questioni che avrebbero dovuto essere risolte prima della firma del contratto.[46]

Anche il collegamento ferroviario **Perpignan-Figueras,** una tratta di 44 km che collega Francia e Spagna, ha finito per trasferire il rischio di costruzione al settore pubblico. Nel 2004 è stato firmato un contratto di PPP con il consorzio TP Ferro - composto dalla francese Eiffage e dalla spagnola ACS-Dragados - e i lavori sono stati ultimati nel 2009. Il budget iniziale del progetto è stato fissato nel 2003 a 952 milioni di euro, ma è cresciuto fino a raggiungere un importo finale di quasi 1,2 miliardi di euro. I governi di Spagna e Francia (e in misura minore l'UE) hanno contribuito con 636 milioni di euro sotto forma di sovvenzioni dirette e 44 milioni di euro come finanziamento aggiuntivo per garantire la redditività della concessione.[47]

Il progetto illustra altresì come lo Stato possa essere, in ultima analisi, responsabile dei rischi legati alla domanda anche in progetti che non prevedono un pedaggio. Un collegamento ferroviario adiacente che avrebbe dovuto aumentare la domanda sulla tratta è stato inaugurato soltanto nel 2013. È apparso subito evidente che la domanda era stata sopravvalutata. Nel 2014, TP Ferro aveva calcolato di far circolare 24 treni al giorno, ma la richiesta effettiva non superava i 12 treni al giorno, anche in alta stagione.

Di conseguenza, TP Ferro ha registrato quell'anno perdite per 112,9 milioni di euro. ACS ha chiesto al governo spagnolo una compensazione in base a una clausola contrattuale di responsabilità dell'amministrazione statale. Tuttavia, entrambi i governi hanno rifiutato il risarcimento. Nel 2016 i creditori del progetto hanno chiesto la liquidazione di TP Ferro e l'attivazione della responsabilità dello Stato. Cosa che è avvenuta, unitamente all'annullamento della concessione.[48]

Talvolta, come nel caso dell'**autostrada Trakia in Bulgaria** e dell'**autostrada Horgoš-Požega in Serbia**, la consapevolezza che lo Stato avrebbe dovuto risarcire il partner privato per livelli di traffico inferiori alle stime ha portato ad opporsi al progetto e alla fine i contratti sono stati annullati, anche in parte a causa di ciò.[49] L'autostrada Trakia è stata successivamente completata nell'ambito di un appalto pubblico,[50] mentre la costruzione dell'autostrada Horgoš-Požega procede per tronconi successivi.[51]

In pratica, la crisi economica indotta da COVID-19 può determinare una diminuzione senza precedenti dei ricavi di molti progetti infrastrutturali realizzati tramite PPP, come aeroporti e infrastrutture stradali, attivando così garanzie pubbliche per compensare le perdite subite dalle imprese private. Secondo una ricerca del Transnational Institute, i Paesi potrebbero dover affrontare cause legali per richieste di danni da parte delle aziende private dovute all'impatto dei provvedimenti messi in atto dai governi a tutela della salute pubblica nel corso della pandemia.[52]

4. Scarso rapporto costi-benefici

I fautori dei PPP sostengono che, grazie alle risorse e alle competenze del settore privato, i PPP siano in grado di migliorare la quantità e la qualità dei servizi erogati, creando così un miglior "rapporto costi-benefici" rispetto agli appalti pubblici tradizionali. Prima di essere autorizzate, le proposte di PPP dovrebbero normalmente essere analizzate alla luce del cosiddetto "public sector comparator" (PSC), uno strumento che simula un modello dello stesso progetto attuato nell'ambito di una normale procedura pubblica d'appalto. Tuttavia, questa analisi, o la sua mancanza, è stata fortemente criticata.

Le relazioni[53] dell'**Organo di controllo nazionale** hanno rilevato che nel Regno Unito queste analisi comparative sono state fatte male, non sono state sottoposte a confronti e dibattiti adeguati e sono state sistematicamente influenzate a favore dei PPP. Di conseguenza, nel dicembre del 2012 il Tesoro britannico ha ritirato il modulo del foglio di calcolo per la valutazione del rapporto qualità-prezzo e le linee guida, promettendo di pubblicarne una versione aggiornata. Tuttavia, a gennaio del 2018, questo non era ancora stato fatto.[54] Più tardi, nello stesso anno, il governo del Regno Unito ha annunciato che non avrebbe più utilizzato il cosiddetto modello PFI2 (ossia PPP) per nuovi progetti,[55] per cui tali linee guida non erano più necessarie.

Analogamente, un'analisi condotta in **Irlanda** nel 2011 sui PPP del settore idrico ha rilevato che la preferenza del governo per i PPP aveva portato in alcuni casi le amministrazioni locali a respingere le proprie valutazioni del rapporto costi-benefici o i rapporti preliminari quando questi erano in favore di metodi di appalto tradizionali.[56]

Nel 2014, anche la Corte dei Conti federale tedesca ha criticato il calcolo del rapporto costi-benefici di cinque progetti autostradali su sei, affermando di essere *"dell'opinione che i precedenti progetti PPP fossero antieconomici"*. Ha rilevato che i progetti di PPP, del costo di 5,1 miliardi di

euro, fossero con ogni probabilità più costosi di 1,9 miliardi di euro rispetto ai progetti convenzionali.

Il Ministero Federale dei Trasporti aveva precedentemente segnalato vantaggi economici pari ad un massimo del 40% per questi progetti rispetto alle versioni del settore pubblico, ma la Corte dei conti non era convinta che i benefici macroeconomici della variante PPP rivendicata dal Ministero potessero compensare il surplus di costi, pari a 1,9 miliardi di euro, che aveva riscontrato. La Corte ha inoltre indicato che le differenze nei tempi di costruzione su cui il Ministero basava il confronto delle varianti non fossero convincenti.[57]

La maggior parte delle valutazioni del rapporto costi-benefici non sono disponibili al pubblico, ma una sintesi di una valutazione del **PPP dell'autostrada D1 in Slovacchia** mostra quanto sia facile manipolare questi dati. Nell'aprile del 2009 sono stati pubblicati i dati del Ministero dei Trasporti slovacco che confrontavano una versione pubblica e un'opzione PPP per il progetto in esame. Alcune delle ipotesi utilizzate per giustificare la versione del PPP appaiono molto dubbie, in particolare "*una comparsa più precoce dei benefici socio-economici selezionati*", del valore di ben 593 milioni di euro, e il "*trasferimento del rischio*", del valore di 221 milioni di euro.[58]

Nel 2010 è apparso un ulteriore livello di confusione, in quanto un'analisi comparativa del Ministero delle Finanze pubblicata a marzo contraddiceva i dati del Ministero dei Trasporti, su cui si supponeva dovesse basarsi. Anche i dati del Ministero dei Trasporti erano cambiati rispetto all'anno precedente, prevedendo nella nuova versione non meno di 665 milioni di euro di "*comparsa più precoce dei benefici socio-economici selezionati*".[59] In ogni caso, i costi e i benefici reali del progetto di PPP non sono mai stati rivelati, poiché la chiusura finanziaria del progetto è stata ripetutamente posticipata e nell'estate del 2010 un nuovo governo slovacco ha deciso di non concedere ulteriori proroghe per la scadenza del finanziamento e il PPP è fallito.

Una relazione della **Corte dei Conti europea** (CCE) del 2018 conferma l'importanza e la criticità del calcolo del rapporto costi-benefici. La CCE ha esaminato 12 PPP cofinanziati dall'UE in Francia, Grecia, Irlanda e Spagna nel settore del trasporto stradale e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) attuati tra il 2000 e il 2014. Il rapporto conclude che i PPP "*non hanno offerto un adeguato rapporto costi/benefici*" e che "*mancavano analisi adeguate sul potenziale dei PPP di fornire un rapporto costi/benefici migliore, così come mancavano strategie adeguate sull'uso dei PPP e dei quadri istituzionali e giuridici*".[60]

Indipendentemente dal fatto che questi calcoli vengano effettuati in anticipo, la realtà mostra come esistano numerosi esempi di PPP che non offrono un buon rapporto costi-benefici.

I pedaggi ombra nel caso delle opere **Madrid M-45** e **Navarra Autovia del Camino in Spagna** hanno entrambi rimborsato il costo del capitale dei progetti a 10 anni dall'inaugurazione,[61] mentre il resto del periodo contrattuale ha finanziato i costi di manutenzione e i profitti del partner privato.

Analogamente, per **l'impianto di trattamento delle acque reflue di Zagabria in Croazia**, finanziato dalla BERS: "*La redditività per il concessionario è ben al di sopra della media del mercato (...). Questa eccessiva redditività è dovuta alla formula di compensazione, che aggrava la situazione per la città e che sarà probabilmente rinegoziata.*"[62]

La scelta di costruire un nuovo **Palazzo di Giustizia di Parigi** ricorrendo ad un PPP, di cui si è già detto in precedenza, era discutibile fin dall'inizio, in quanto il "public sector comparator" aveva dimostrato che non sarebbe stata l'opzione più economica. Tuttavia, la legge francese permetteva di prendere in esame altri criteri, tra cui la complessità e l'urgenza, e si è comunque optato per il PPP.[63] Nel 2012 è stato firmato con il consorzio Arélia un contratto del valore di 2,3 miliardi di euro, che scadrà nel 2044, per un investimento di 725,5 milioni di euro. Gli altri costi comprendevano non meno di 642,8 milioni di euro di costi di finanziamento e 960 milioni di euro di costi operativi, entrambi superiori rispetto a quelli di un progetto selezionato nell'ambito di una gara pubblica.[64]

L'associazione *La Justice dans la Cité* ha fatto ricorso contro la decisione di utilizzare un PPP, ma il ricorso è stato respinto. Tuttavia, nel 2017 la Corte dei Conti francese ha raccomandato di non utilizzare i PPP per le carceri o i beni immobili[65] e, come già indicato in precedenza, il Ministero della Giustizia ha deciso di non utilizzare più i PPP in futuro.[66]

Uno degli aspetti particolarmente degni di nota per quanto riguarda il rapporto costi/benefici è la mancanza di valutazioni disponibili che monitorino sistematicamente, nella realtà, questo rapporto nei PPP. Nemmeno nel Regno Unito, dove è stato varato il primo e più grande programma di PPP, il governo non ha effettuato alcuna valutazione sistematica dei risultati. Solo nel 2018, dopo decenni di utilizzo dei PPP, il Ministero dell'Istruzione ha finalmente iniziato a raccogliere dati per comparare le scuole finanziate da fonti private e pubbliche.[67]

Inoltre, poiché le procedure di gara dei PPP richiedono più tempo e costano di più di un normale appalto, creano costi aggiuntivi sia per i governi sia per le aziende. La complessità dei PPP comporta spese legali e contabili molto elevate, sia per i governi sia per le imprese, con periodi di gara che durano in media 34 mesi.[68]

Uno studio della BEI sui progetti di PPP in tutta Europa ha mostrato che i costi di approvvigionamento erano mediamente superiori al 10% del valore totale di ciascun contratto.[69] I costi di transazione per il PPP della metropolitana di Londra nel Regno Unito rappresentavano solo il 2,8% del valore del progetto, ma il progetto stesso era talmente costoso che questi costi di approvvigionamento ammontavano a non meno di 455 milioni di sterline.[70]

A causa dell'entità dei costi di preparazione dei progetti, la concorrenza è spesso limitata e questo, a sua volta, rende il rapporto costi/benefici ancora più basso di quello che potrebbe essere con altre opzioni.

Il **PPP per l'ospedale di Stoccolma Nya Karolinska Solna (NKS**), firmato nel 2010, ha attirato un solo offerente, anche se ci sono state molte manifestazioni di interesse. Numerose aziende svedesi non erano disposte a correre i rischi comportati dal progetto. La costruzione sarebbe dovuta costare 1,4 miliardi di euro, ma vi sono stati sforamenti rispetto alle disponibilità di bilancio e nel 2015 il costo è lievitato sino a raggiungere 2,4 miliardi di euro, da cui l'appellativo di "*ospedale più costoso del mondo*".[71]

5. Tagliare i costi porta a scorciatoie e compromessi

I fautori dei PPP sostengono che le aziende del settore privato rendono efficiente la fornitura di infrastrutture e servizi pubblici. Questi aumenti di efficienza possono essere dovuti a miglioramenti nella progettazione, nella costruzione e nelle operazioni.

Come riassunto dal FMI nel 2004, *"gran parte delle argomentazioni a favore dei PPP si basa sulla relativa efficienza del settore privato. Anche se esiste un'ampia letteratura su questo argomento, la teoria è ambigua e le prove empiriche sono contrastanti."*[72]

Un rapporto della Banca Mondiale del 2009 ha mostrato che, sebbene i PPP relativi ai servizi di distribuzione di acqua ed elettricità abbiano ottenuto miglioramenti in termini di efficienza operativa e di produttività del lavoro, questi non hanno necessariamente comportato benefici per gli utenti finali né un aumento degli investimenti. Gli autori sono giunti alla conclusione che a) i servizi erano stati così sottostimati all'inizio che gli aumenti di efficienza non erano sufficienti a giustificare un abbassamento dei prezzi oppure b) i maggiori margini di efficienza venivano semplicemente convertiti in profitti per il settore privato.[73]

In alcuni casi, gli incrementi di efficienza comportano un costo – ad esempio, l'abbattimento dei costi tramite riduzione dei posti di lavoro o condizioni di lavoro meno sicure. Nel caso dell'**ospedale del PPP Alzira in Spagna** sono stati modificati i contratti di lavoro, con un peg-

gioramento delle condizioni lavorative, "*minor sicurezza del posto di lavoro, fasce retributive più basse e orari di lavoro più lunghi*".[74]

Gli ospedali dei partenariati pubblico-privato potrebbero anche favorire una riduzione della durata di degenza media, un parametro utilizzato dall'industria sanitaria per misurare l'efficienza. Tuttavia, questa misura non significa necessariamente migliori pratiche ospedaliere e può incidere in modo sproporzionato sulla salute e sul benessere delle donne, che spesso si prendono cura dei parenti malati a casa.[75]

L'esperienza suggerisce anche che i PPP potrebbero non portare ad esempi migliori di progettazione rispetto ai normali appalti. Nel 2011, il **Parlamento del Regno Unito** ha riferito che "*per quanto riguarda l'innovazione progettuale e la qualità degli edifici sono emerse alcune prove che suggeriscono una minor performance degli edifici previsti dal programma PFI rispetto a quelli realizzati ricorrendo ad appalti tradizionali.*"[76]

Una frase che è suonata come un drammatico eufemismo quando, nel gennaio del 2016, durante una tempesta, nove tonnellate di mattoni e muratura sono volate via dagli edifici della **Oxgangs Primary School di Edimburgo, in Scozia**. A seguito di ciò, altre 16 scuole sono state immediatamente chiuse per diversi mesi quando le prime ispezioni urgenti hanno rivelato difetti di costruzione.[77]

Pur concludendo che non esiste alcuna ragione intrinseca per cui i PPP non possano portare a strutture sicure e ben costruite, un'indagine indipendente ha mostrato che l'esame indipendente dei lavori previsto dal contratto non era stato definito correttamente o che non erano state previste risorse adeguate a tal fine.[78] Sembra ragionevole pensare che la complessità dei contratti di PPP faciliti il verificarsi di tali gravi omissioni.

Il **depuratore regionale delle acque reflue di Dublino, in Irlanda**, inaugurato nel 2003, dimostra che le innovazioni del PPP non portano necessariamente ad una migliore erogazione dei servizi municipali. Sebbene il miglioramento del trattamento delle acque reflue abbia avuto un impatto positivo per il Mare d'Irlanda, i residenti locali hanno dovuto subire per diversi

anni la presenza di odori persistenti a causa dell'uso di una tecnologia non comprovata e di limiti di inquinamento olfattivo non correttamente specificati nel contratto. L'impianto, inoltre, ha mostrato sin dal primo giorno un grave problema di sottodimensionamento rispetto all'effettiva quantità di acque reflue da trattare, in parte a causa della mancata considerazione dei locali commerciali in sede di pianificazione.[79] Il Consiglio comunale di Dublino ha versato 35,6 milioni di euro alla Celtic Anglian Water per cercare di risolvere questi problemi.[80]

L'ospedale NKS di Stoccolma ha cercato di introdurre elementi innovativi nel processo di PPP organizzando un concorso preliminare di progettazione, finalizzato a far emergere nuove idee. Ciononostante, il personale dell'ospedale ha riferito effetti negativi per i pazienti e il personale, inclusi guasti informatici, che hanno messo in serio pericolo la sicurezza dei pazienti; sale operatorie non adatte allo scopo; rischio di alterazione dei medicinali a causa delle alte temperature nelle stanze di conservazione degli stessi; medici costretti a portare il materiale amministrativo negli zaini per la mancanza di aree idonee allo svolgimento dei compiti amministrativi.[81]

Come sottolinea una recente analisi del progetto: "*l'esperienza della ricerca in diversi campi disciplinari, nonché nella costruzione e nella pratica sanitaria, avrebbe potuto essere utilizzata per esaminare vaghe promesse di innovazione, qualità e controllo dei costi fatte da gruppi di interesse privati*".[82] Anche se nessuna delle questioni di cui sopra è un problema esclusivo dei PPP è chiaro che l'alto livello di complessità, unitamente all'interesse del partner privato a ridurre quanto più possibile i costi, può facilmente tradursi in indesiderabili scorciatoie.

6. Nessuna garanzia di rispetto dei tempi di consegna o dei limiti di bilancio

Di norma si ritiene che le aziende del settore privato siano migliori di quelle pubbliche nel realizzare i progetti rispettando tempi e limiti di bilancio. Tuttavia, non le prove non suffragano questa affermazione.

Innanzitutto, come si è visto in precedenza, la complessità della progettazione e delle gare d'appalto per i contratti di PPP costringono a procedure molto lunghe, spesso molto più lunghe di quelle previste per gli appalti tradizionali. Secondo un rapporto del 2011 della Commissione Tesoro della Camera dei Comuni del Regno Unito: "*non vi sono prove convincenti che portano a credere che i progetti basati su PFI siano realizzati più rapidamente e con un costo reale inferiore rispetto ai progetti selezionati ricorrendo ai metodi di appalto tradizionali. Al contrario, a causa della lunga procedura di appalto, è probabile che un edificio attuato nell'ambito di una PFI richieda tempi di consegna più lunghi, se si tiene conto della durata dell'intero processo*".[83]

Se si considera esclusivamente la fase di costruzione, tuttavia, i PPP utilizzano "contratti chiavi in mano", il che significa che non viene corrisposta alcuna somma sino al completamento del progetto. Questi sono più costosi dei contratti tradizionali, ma danno al partner privato un forte incentivo a concludere i lavori di costruzione entro le scadenze previste nel contratto. Sebbene sia importante accertarsi che l'appaltatore si assuma il rischio della costruzione, è possibile utilizzare contratti "chiavi in mano" anche nei normali appalti, senza dover ricorrere ad un contratto di PPP per diversi decenni.[84]

Nonostante il forte incentivo presumibilmente fornito dai PPP, la realtà ha dimostrato che molti progetti, tra cui diversi menzionati in questo documento, come il PPP del Palazzo di Giustizia di Parigi[85] e l'ospedale NKS di Stoccolma, sono stati consegnati in ritardo e/o hanno superato il budget.

L'Ospedale NKS è un esempio particolarmente eclatante. Il suo completamento, inizialmente previsto per il 2015, è stato posticipato al 2019. Il costo totale della costruzione avrebbe dovuto ammontare a 1,4 miliardi di euro, ma entro il 2015 era lievitato a oltre 2,4 miliardi di euro.[86]

La Relazione del 2018 della Corte dei Conti europea sui PPP, già menzionata in precedenza, ha inoltre rilevato che sette dei nove progetti portati a termine presi in esame hanno subito ritardi compresi tra due e 52 mesi.[87]

Inoltre, per completare le cinque autostrade esaminate dalla Corte in Grecia e Spagna si è reso necessario un importo supplementare di fondi pubblici di 1,5 miliardi di euro, di cui circa il 30% (422 milioni di euro) fornito dall'UE. In Grecia, il costo per chilometro delle tre autostrade sottoposte a verifica è aumentato sino al 69%, mentre al contempo la portata dei progetti è stata ridotta sino al 55%. Ciò è principalmente imputabile alla crisi finanziaria e all'inadeguata preparazione dei progetti da parte del partner pubblico, che ha dato luogo a contratti prematuri e insufficientemente efficaci con concessionari privati.[88]

7. Una scarsa trasparenza può favorire atti di corruzione

Per far sì che i PPP possano essere del tutto coerenti con una "titolarità democratica" e strategie di sviluppo nazionali è necessario un alto livello di trasparenza e di impegno dei cittadini per l'intero ciclo di vita del progetto.[89] Si tratta di una criticità presente in tutti i grandi progetti infrastrutturali, che viene tuttavia accentuata in modo particolare dalla complessità dei PPP.

Le società private insistono sul fatto che molti aspetti dei PPP siano tenuti segreti, solitamente anche gli stessi contratti. Nel **PPP per l'acqua di Berlino**, il contratto che la città di Berlino e le due società idriche, RWE e Vivendi (Veolia), hanno firmato nel 1999 era riservato e nemmeno il Parlamento ha potuto visionarlo. La combinazione tra l'aumento dei prezzi dell'acqua e la segretezza dei contratti ha suscitato una mobilitazione pubblica contro la privatizzazione dell'acqua. Dopo il successo del referendum del 2011, i contratti sono stati resi pubblici e hanno rivelato che ai fornitori privati era stato garantito un rendimento dell'8% sul capitale proprio.[90] Ciò ha portato a un cambio di proprietà del PPP nel 2012 e nel 2013.[91] Inoltre, anche il PPP per l'ospedale Nya Karolinska Solna (NKS) di Stoccolma e il PPP per il Tribunale di Parigi sono stati interpellati in merito alla rispettiva mancanza di trasparenza.[92]

In particolare, una relazione del 2011 della Commissione parlamentare per i Conti pubblici del Regno Unito ha concluso: "*La trasparenza sui costi e i benefici totali dei progetti di PFI, sia per il settore pubblico che per quello privato, è stata oscurata da dipartimenti e dagli investitori che si nascondono dietro la riservatezza commerciale*".[93] Anche quando vengono divulgati, i contratti e

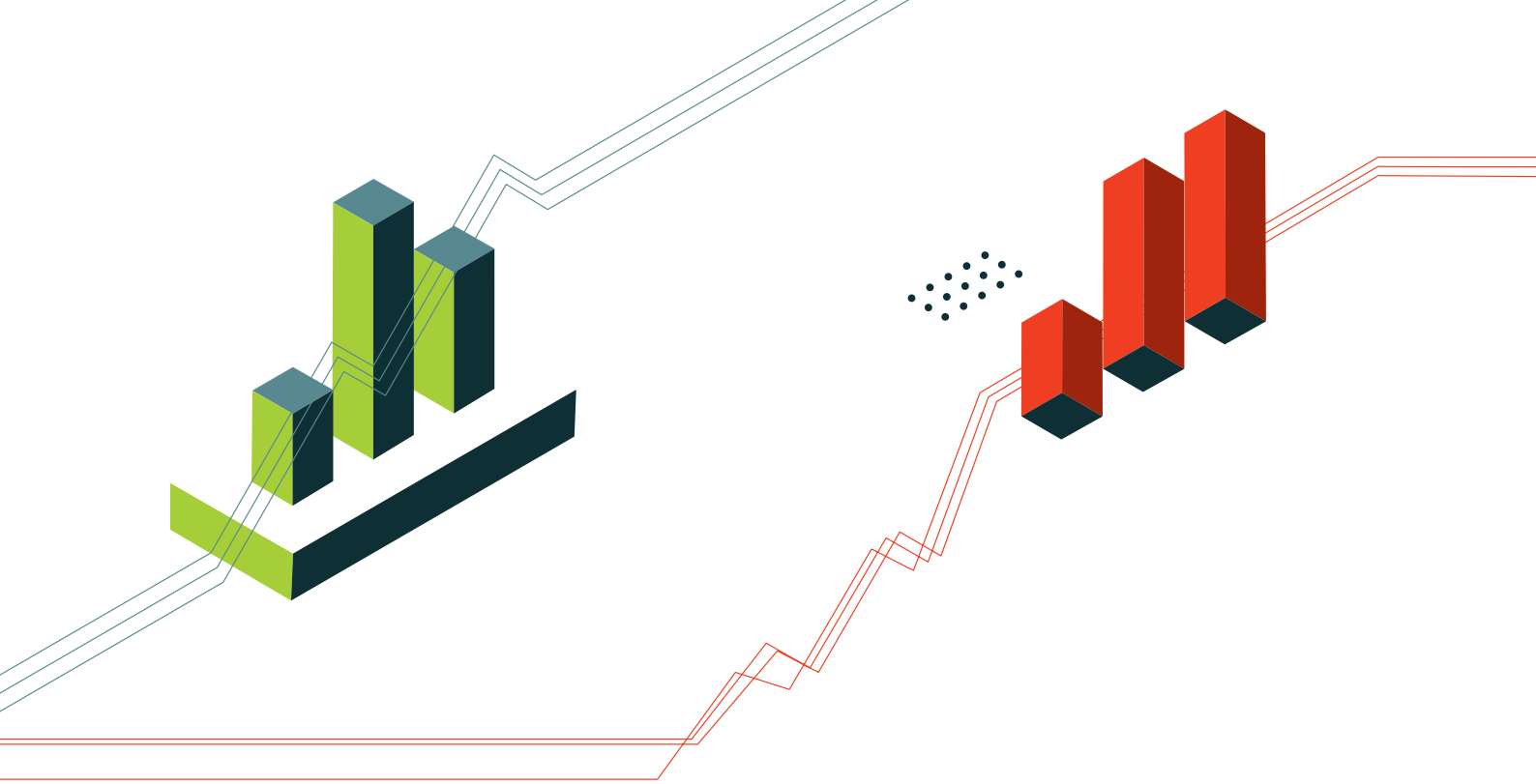
i loro allegati, spesso numerosi, sono così corposi che poche persone sono in grado di leggerli o comprenderli.

La mancanza di trasparenza e di controllo pubblico aumenta la possibilità di condotte corruttive. I PPP possono essere soggetti ad atti di questo tipo in tre diverse fasi: durante il processo decisionale, nella fase della gara d'appalto e durante l'esecuzione del contratto.[94] L'opportunità di bloccare per 25-30 anni finanziamenti statali per un dato progetto, che presenta solitamente rischi molto ridotti una volta terminata la fase di costruzione, offre ulteriori incentivi per assicurarsi che il progetto venga realizzato sotto forma di PPP.

È inoltre imperativo vincere la gara, poiché successivamente vi sono minori opportunità di subappalto rispetto a un progetto che rientra nel quadro degli appalti pubblici tradizionali. La mancanza di concorrenza in molti dei PPP di cui sopra rende più facile raggiungere questo obiettivo. Durante le trattative finali del contratto e durante l'esecuzione dello stesso sono previste ulteriori opportunità di rinegoziazione e vi sono forti pressioni sulle autorità pubbliche affinché queste accettino le modifiche proposte per evitare di dover ricominciare ex novo il processo.

L'esempio di **Apa Nova, in Romania**, mostra come la pressione per la fornitura di servizi pubblici e il conseguimento di profitti possa portare alla corruzione. Nel 2015 "*I procuratori della Direzione nazionale Anticorruzione (DNA), la principale autorità preposta all'applicazione della legge del Paese, hanno dichiarato che Bruno Roche, amministratore delegato francese di Apa Nova dal 2008 al 2013, aveva istituito conti bancari segreti e creato contratti fittizi. Questi sono stati poi utilizzati per trasferire milioni di euro ad alti funzionari di Bucarest, che a loro volta hanno approvato forti aumenti nelle bollette per la fornitura dei servizi idrici.*"[95]

Dal 2000, il prezzo dell'acqua potabile era cresciuto di oltre il 1.400% e le entrate di Apa Nova si sono moltiplicate per 28, passando da meno di 6 milioni di euro nel 2000 a 167 milioni di euro nel 2014.[96] Nel 2017, la polizia francese ha indagato per accertare se Veolia fosse a conoscenza delle presunte pratiche di corruzione di Apa Nova. Nel frattempo, nove persone sono state sottoposte a procedimento penale in Romania: Bruno Roche e il suo successore Laurent Lalague, quattro membri rumeni della direzione di Apa Nova, un politico, un ex consulente del sindaco e un uomo d'affari.[97]



8. Distorsione delle priorità di politica pubblica

I PPP devono essere commercialmente redditizi o le aziende private non vi prenderanno parte. Questo aspetto porta a distorcere le decisioni politiche: alcuni progetti non vengono selezionati perché non sono commercialmente validi, altri vengono selezionati perché sembrano essere commercialmente validi, altri ancora vengono adattati per renderli più attraenti agli occhi del settore privato, anche se questo implica un abbassamento del livello del servizio.

In base al piano ufficiale di gestione dei rifiuti della città di **Belgrado (Serbia)**, ad esempio, i rifiuti urbani devono essere pretrattati e riciclati, mentre il restante deve essere bruciato. Eppure, durante una procedura di dialogo competitivo per un impianto di termovalorizzazione, organizzata dalla International Finance Corporation (IFC), le aziende interessate hanno potuto scegliere se includere o meno nelle loro offerte la componente di riciclo.

Nessuna di loro ha scelto di complicarsi la vita includendo operazioni di riciclaggio e nel settembre del 2017 è stata firmata una concessione per un inceneritore da 340.000 tonnellate all'anno con un consorzio Suez-Itochu. Di conseguenza, la Serbia avrà probabilmente serie difficoltà a raggiungere i suoi obiettivi di riciclaggio una volta entrata nell'UE, oltre a dover affrontare un'ulteriore fonte di inquinamento atmosferico.[98]

Da un'analisi del 2008 è emerso che le priorità dei PPP nel *settore sanitario in Italia* hanno portato ad una distorsione delle esigenze sanitarie di base. I servizi sanitari italiani *"...non hanno effettuato alcun calcolo per ponderare i loro costi e ricavi futuri legati al progetto, né hanno considerato le conseguenze sociali per la comunità. Si sono limitati a seguire i requisiti di legge e hanno preparato un piano finanziario dal punto di vista dei partner privati."*[99] Ci si sarebbe potuto aspettare da parte delle autorità pubbliche una valutazione del beneficio pubblico, ma le metodologie per la definizione dei PPP sono state configurate considerando il punto di vista del settore privato.[100]

I PPP possono esacerbare gli effetti sociali delle grandi crisi finanziarie ed economiche, a causa dei loro contratti a lungo termine e poco flessibili e dei costi elevati. Quando vi sono esigenze politiche che premono per un taglio della spesa pubblica, i servizi pubblici che non rientrano nell'ambito di un PPP sono quelli che hanno più probabilità di essere ridotti. Così, ad esempio, quando nel Regno Unito sono state introdotte misure di austerità, se da un lato gli ospedali non-PPP sono stati costretti a tagliare i costi, dall'altro vi era poco margine per adeguare i pagamenti degli ospedali che rientravano nell'ambito di PPP.[101] Ciò è stato confermato da una nota del 2018 del Dipartimento Affari Fiscali del FMI, in cui si afferma che: "*mentre la spesa per gli investimenti pubblici tradizionali può essere ridotta, se necessario, la spesa per i PPP non può esserlo. I PPP rendono quindi più difficile per i governi assorbire gli shock fiscali, più o meno come fa il debito pubblico.*"[102]

La mancanza di flessibilità dei progetti di PPP, rispetto ai progetti non-PPP, ha significative ripercussioni sulle priorità delle politiche pubbliche che, a loro volta, hanno implicazioni di genere. In tempi di austerità, questa ulteriore pressione sui bilanci pubblici si ripercuote in modo sproporzionato sulle donne, sia attraverso l'aumento del lavoro femminile non retribuito, sia attraverso tagli all'occupazione nel settore pubblico.

Conclusioni

Di fronte alle questioni sollevate nelle pagine che precedono, le istituzioni e i governi che promuovono i PPP tendono spesso a invocare maggiori investimenti per potenziare le capacità delle autorità pubbliche per una migliore gestione dei partenariati pubblico-privato e la definizione di contratti standardizzati o di altri strumenti che possano contribuire a garantire un più agevole funzionamento dei PPP. Ciò che decenni di esperienza dimostrano, tuttavia, è che i PPP hanno un costo elevato e non realizzano i benefici attesi. Ciò che serve non è più tempo per sviluppare capacità, ma tempo per ripensare completamente il concetto.

L'esperienza dei PPP in Europa dovrebbe servire da lezione ai paesi che stanno considerando o rivedendo i propri approcci in materia. I governi europei, sia a livello bilaterale che attraverso la loro partecipazione a istituzioni e processi internazionali, non dovrebbero esportare un modello che ha fallito in patria.

"Se un settore pubblico funziona, non dovrebbe aver bisogno di PPP. Se non funziona, dovrebbe stargli alla larga."[103]

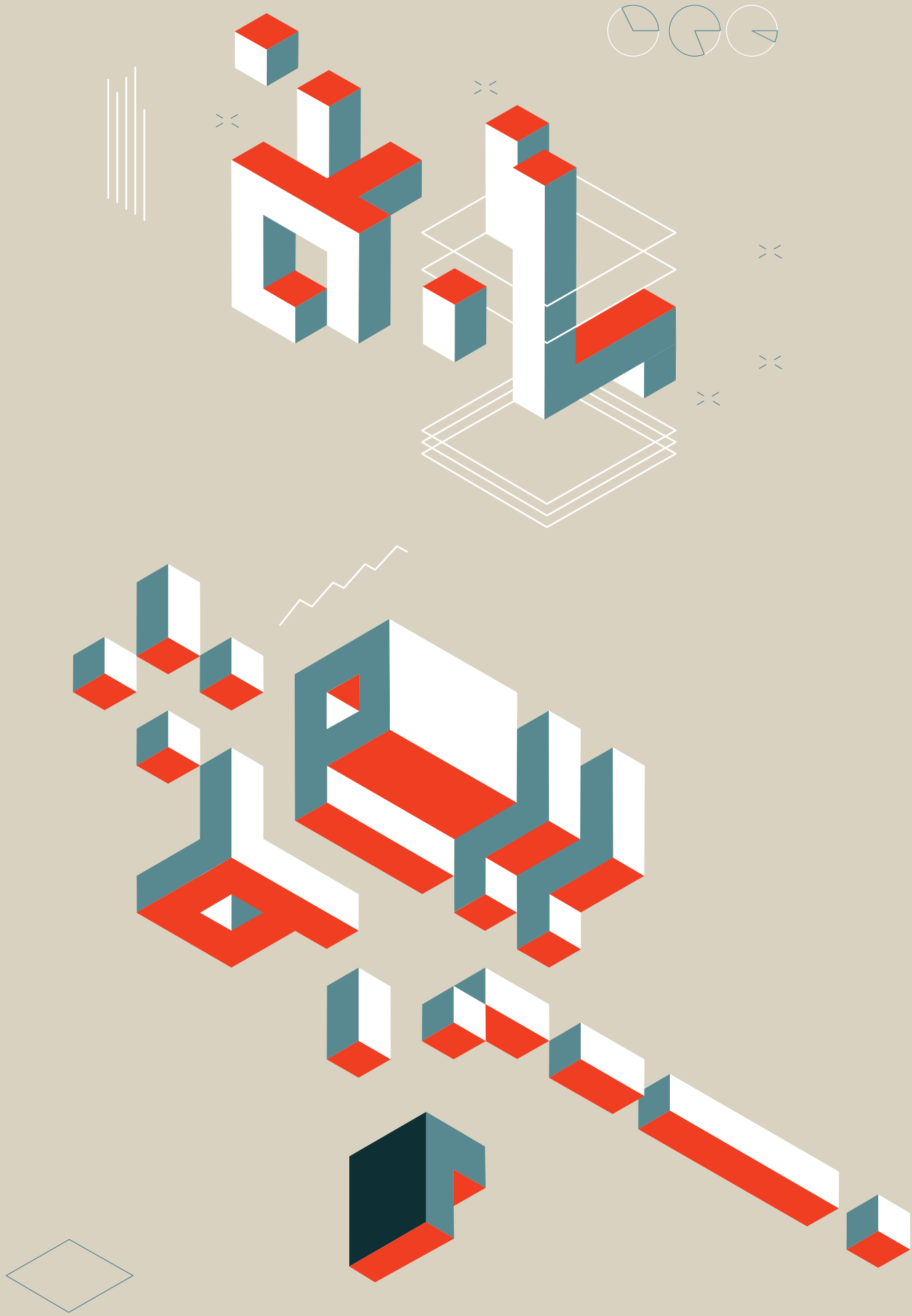
Un PPP non può salvare un progetto infrastrutturale di scarsa qualità, così come non può risollevare un'amministrazione pubblica poco efficiente. Il modo per realizzare progetti infrastrutturali più virtuosi è migliorare la pianificazione strategica, la trasparenza e la partecipazione pubblica ai processi di pianificazione, non confezionare progetti con contratti troppo complicati, scarsamente flessibili, poco trasparenti e di durata eccessiva.

Per questa ragione, la FSESP ed Eurodad chiedono di:

1) fermare i PPP nei settori sociali, tra cui sanità, istruzione e risorse idriche;

2) aumentare gli investimenti pubblici nei servizi pubblici, da finanziare attraverso una tassazione progressiva.

Solo seguendo queste raccomandazioni i cittadini d'Europa e di tutto il mondo avranno accesso ai servizi pubblici universali e di alta qualità che meritano quali l'assistenza sanitaria, l'istruzione e I servizi idrici.



Note

[1] Si veda: European Commission, Recovery Plan for Europe : https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en#documents

[2] Si veda: European Public Service Union, Public investment needed to deliver on Pillar of Social Rights, unions say at Tripartite Social Summit, 2018; Counter Balance, What's new in the investment plan for Europe? Business as usual or genuine innovation? 2016.

[3] Si veda: European Commission, Investment Plan for Europe, https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe_en

[4] Si veda: European Commission, What's next? The InvestEU Programme (2021-2027): https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/whats-next-investeu-programme-2021-2027_en

[5] Si veda: European Bank for Reconstruction and Development, Pretty on paper, poor in practice: Infrastructure PPPs a struggle for governments in Eastern Europe and the CIS, EBRD, 18 July 2013.

[6] Si veda: EBRD, Public-Private Partnerships https://www.ebrd.com/infrastructure/infrastructurePPPs.com (accessed on 01 December 2020).

[7] European Court of Auditors, Special report 09/2018: Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits, 20 March 2018.

[8] European Network on Debt and Development, French Court of Auditors Annual Report reiterates failure of public private partnerships, Eurodad, 14 March 2019.

[9] UK National Audit Office, PF1 and PF2, NAO, January 2018.

[10] van Gerven Oei, Vincent W.J., Supreme State Audit Institution: Gov't Cooked the Books, Concessions Out of Control, *Exit News*, 22 October 2019.

[11] Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, 14 September 2011.

[12] European Network on Debt and Development, The escalating costs of public private partnerships in the UK, Eurodad, 13 November 2019.

[13] CEE Bankwatch, Overpriced and underwritten: The hidden costs of public-private partnerships.

[14] Counter Balance. Juncker Plan Not worth celebrating - yet? The Investment Plan for Europe. A critical analysis of the pilot phase of the 'Juncker Plan'. 2019; and Counter Balance. The Juncker Plan and the promotion of Public Private Partnerships: lessons learnt for future economic recovery measures? 2020.

[15] European Network on Debt and Development, History RePPPeated, Eurodad, 3 October 2018.

[16] Cepparulo, A.; Eusepi, G.; Giuriato, L. Public Private Partnership and fiscal illusion: A systematic review. Journal of Infrastructure, Policy and Development, p. 288-309, Dec. 2019; Languille, S. Public Private partnerships in education and health in the global South: A literature review. Journal of International and Comparative Social Policy, 33(2), p. 142-165, 2017.

[17] Public-Private Partnerships: Global Campaign Manifesto, October 2017.

[18] UK Treasury Select Committee, 17th Report - Private Finance Initiative, House of Commons, 18 July 2011.

[19] UK National Audit Office, PFI 1 and PFI 2, NAO, January 2018.

[20] UK National Audit Office, PFI 1 and PFI 2, NAO, January 2018.

[21] UK National Audit Office, PFI 1 and PFI 2, NAO, January 2018.

[22] Government of Hungary: Use of PPP is in Member States' exclusive discretion, Government website, 7 September 2011.

[23] Leonard Marias, Financial Losses and Political Interventions - Lessons From Three Hungarian PPP Projects, DemNet Foundation for the Development of Democratic Rights, 2019.

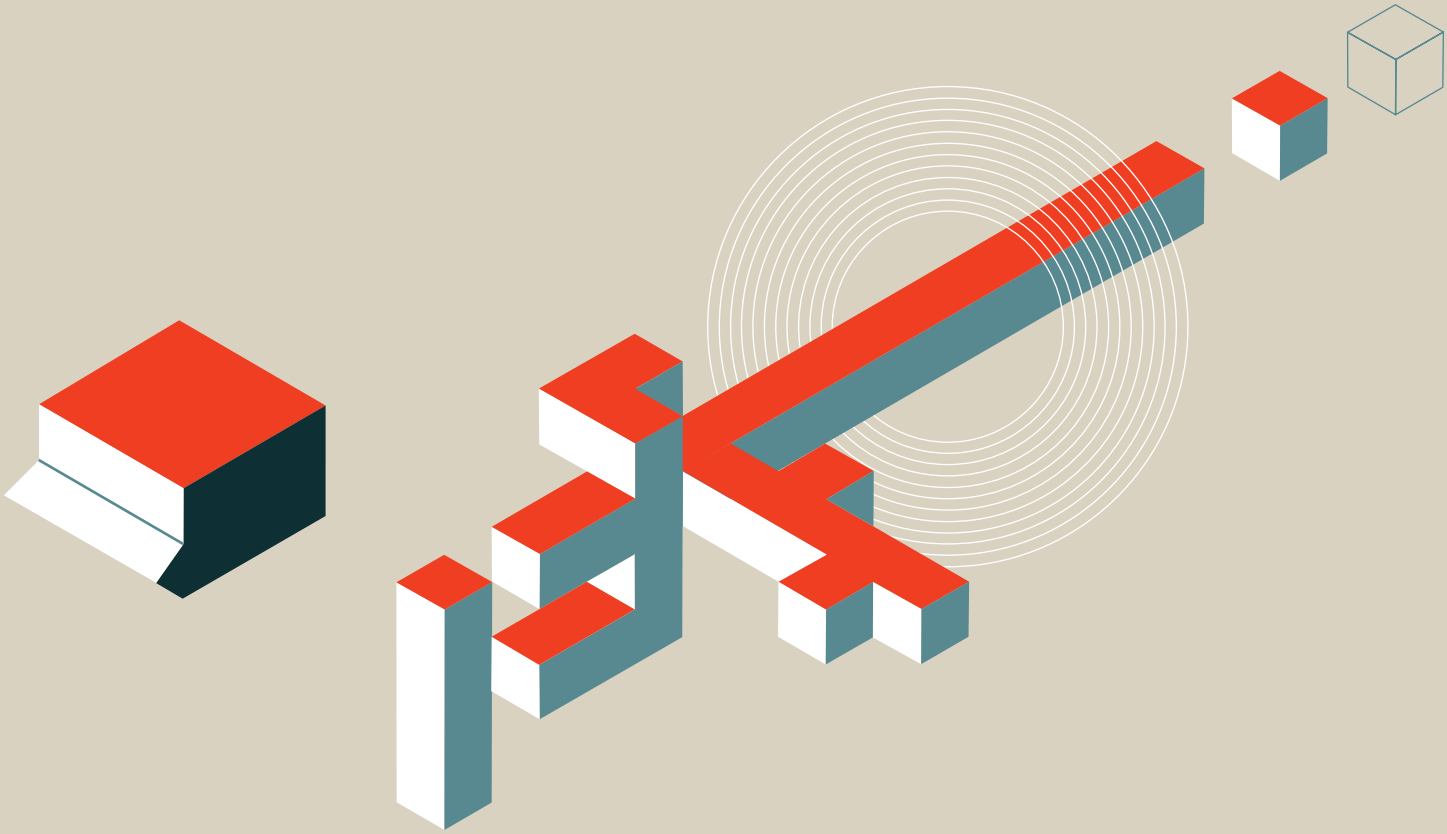
[24] CMS Legal Services EEIG: 2017-18 Public-Private Partnership Assessment, EBRD, 2018.

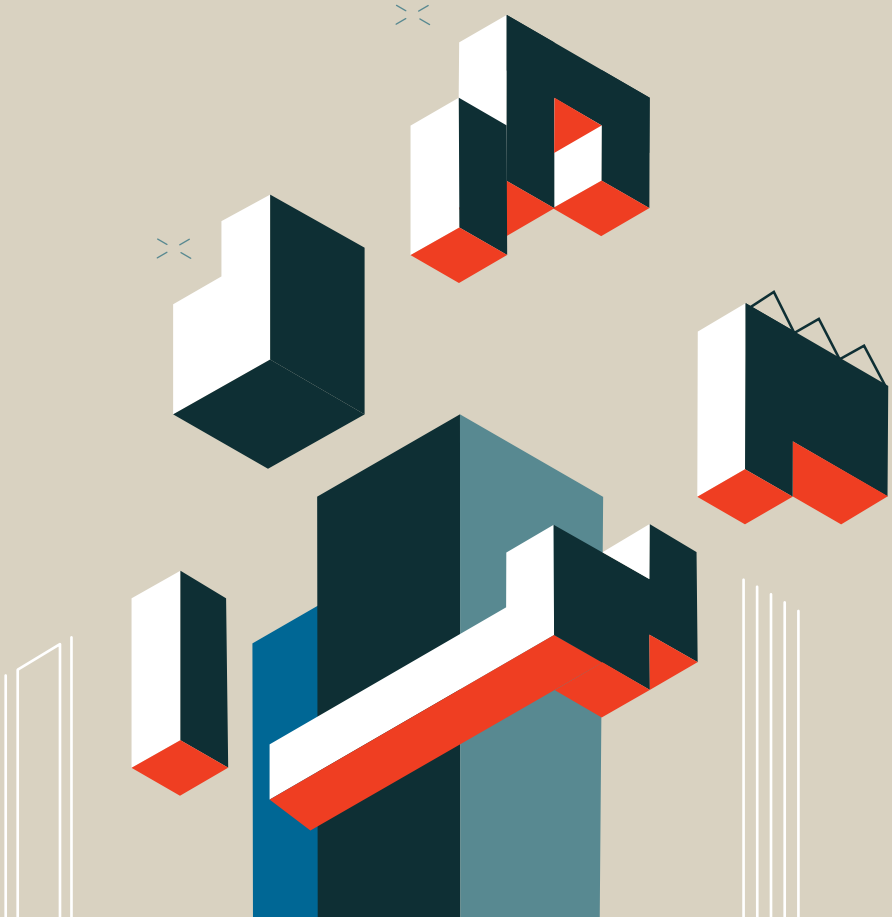
[25] 35 according to Sarmento, J.M., and Renneboog, L., Renegotiating Public-Private Partnerships, European Corporate Governance Institute, Finance Working Paper N° 461/2016, February 2016, but Portugal's letter of intent to the IMF from December 2019 cited below suggests there are at least 36, plus at least 24 concessions.

[26] Government of Portugal: Portugal: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, IMF, 9 December, 2011.
[27] Ricardo Ferreira Reis and Joaquim Miranda Sarmento: "Cutting costs to the bone": The Portuguese experience in renegotiating Public Private Partnerships Highways during the financial crisis, originally published 29 July 2017, later in *Transportation*, Volume 46, issue 1, 285-302, February 2019.
[28] Organisation for Economic Co-operation and Development, Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value-for-money, OECD, June 2008.
[29] International Monetary Fund, Public-Private Partnerships, IMF, 12 March 2004.
[30] Nicholas Timmins and Chris Giles, Private finance costs taxpayer £20bn (*pay wall*), *Financial Times,* 8 August 2011.
[31] National Audit Office, The choice of finance for capital investment, HM Treasury, 2015.
[32] Acerete B., Gasca M. and Stafford A., Two decades of DBFO roads in the UK and Spain: An evaluation of the financial performance, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2): 269-289, June 2019 (paper first published 14 December 2018).
[33] Cour des Comptes (French Court of Auditors), La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant, Rapport Public Thématique, December 2017.
[34] European Network on Debt and Development, History RePPPeated, Eurodad, 3 October 2018.
[35] Vega A., Eurostat, Soft Law and Measurement of public debt, *European Journal of Legal Studies* 6(2): 96-118, Autumn/Winter 2013/14.
[36] Eurostat: Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010, Eurostat Manuals and Guidelines, 2016.
[37] European PPP Expertise Centre: Market Update Review of the European PPP Market in 2019, European Investment Bank, 23 March 2020.
[38] Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, Public-private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis, EIB Economic and Financial Report 2010/04, July 2010.
[39] CEE Bankwatch Network, London Underground PPP, last accessed 4 October 2020.
[40] Simon Goodley, The four contracts that finished Carillion, *The Guardian*, 15 January 2018.
[41] Bull M., Mauchan A. and Wilson L., Delusion, Distortion, and Curses: Bias in Traffic Forecasting, PPIAF/World Bank/Global Infrastructure Facility Issue Brief, December 2016.
[42] David Böcking, Das öffentlich-private Autobahn-Desaster, *Der Spiegel*, 23 August 2017.
[43] Celle Higher Regional Court, Ausbau der BAB 1: Bund muss keine höhere Vergütung zahlen, 26 November 2019.
[44] Reiwer-Kaliszewska A. & Kaliszewska A., Baltic States Eye Public Private Partnerships for Transport Projects "Go ahead" problem Baltic Transport Journal 5, 26-28, January 2005.
[45] CEE Bankwatch Network, M1/M15 and M5 motorways Hungary, undated. Last accessed 4 October 2020.
[46] Acerete B., Gasca M. and Stafford A., Two decades of DBFO roads in the UK and Spain: An evaluation of the financial performance, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2): 269-289, June 2019 (paper first published 14 December 2018).
[47] Bel et al., Myopic PPPs: Risk allocation and hidden liabilities for taxpayers and users, *Utilities Policy Volume* 48: 147-156, October 2017.
[48] Bel et al., Myopic PPPs: Risk allocation and hidden liabilities for taxpayers and users, *Utilities Policy Volume* 48: 147-156, October 2017.
[49] CEE Bankwatch Network, Never Mind the Balance Sheet, November 2008.
[50] KPMG, Investment in Bulgaria 2028, KPMG in Bulgaria, 2018.
[51] Center for Investigative Reporting Serbia (CINS), Autoput Horgoš-Požega, CINS, 29 October 2018.
[52] Si veda: https://longreads.tni.org/pandemic-profiteers
[53] UK National Audit Office, PFI 1 and PFI 2, NAO, January 2018.
[54] UK National Audit Office, PFI 1 and PFI 2, NAO, January 2018.
[55] Philip Hammond, 2018 Budget Speech, UK Government, 29 October 2018.
[56] Reeves E., The Only Game in Town: Public Private Partnerships in the Irish Water Services Sector, The Economic and Social Review, Vol. 42, No. 1, 95–111, Spring 2011.
[57] Federal Court of Auditors, Report to the Budget Committee of the Bundestag on Public Private Partnerships in Federal Highway Construction, June 2014.
[58] CEE Bankwatch Network, D1 Motorway, Phase one, Slovakia, Issue Paper for the EBRD Annual Meeting, May 2010.
[59] CEE Bankwatch Network, D1 Motorway, Phase one, Slovakia, Issue Paper for the EBRD Annual Meeting, May 2010.

[60] European Court of Auditors, Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits, European Court of Auditors Report no. 9, 2018.
[61] Acerete B., Gasca M. and Stafford A., Two decades of DBFO roads in the UK and Spain: An evaluation of the financial performance, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2): 269-289, June 2019 (paper first published 14 December 2018).
[62] EBRD Evaluation Department: Private sector participation in municipal and environmental infrastructure projects - review and evaluation, Special Study, May 2014.
[63] Cour des Comptes (French Court of Auditors), La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant, Rapport Public Thématique, December 2017.
[64] Cour des Comptes (French Court of Auditors), La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant, Rapport Public Thématique, December 2017.
[65] Cour des Comptes (French Court of Auditors), La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant, Rapport Public Thématique, December 2017.
[66] European Network on Debt and Development, History RePPPeated, Eurodad, 3 October 2018.
[67] UK National Audit Office, PFI 1 and PFI 2, NAO, January 2018.
[68] Iossa E. and Martimort D., Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships, CEPREMAP Working paper no. 1104, 2011.
[69] Dudkin G. and Välilä T., Transaction Costs In Public-Private Partnerships: A First Look At The Evidence, EIB Economic and Financial Report 2005/03, 2005.
[70] House of Commons Committee of Public Accounts, London Underground Public Private Partnerships, Seventeenth Report of Session 2004–05, 9 March 2005.
[71] European Network on Debt and Development, History RePPPeated, Eurodad, 3 October 2018.
[72] International Monetary Fund, Public-Private Partnerships, IMF, 12 March 2004.
[73] Katharina Gassner, Alexander Popov and Nataliya Pushak, Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? World Bank/PPIAF, 2009.
[74] Basilio Acerete, Anne Stafford, and Pamela Stapleton, Spanish Healthcare Public Private Partnerships: The 'Alzira Model', *Critical Perspectives on Accounting* 22, no. 6, 533-49, August 2011.
[75] Elson D., Gender awareness in modelling structural adjustment, *World Development*, Volume 23, Issue 11, 1851-1868, November 1995; and Gideon, J. (Ed), Handbook on Gender and Health, Edward Elgar, 2016.
[76] UK Treasury Select Committee, 17th Report - Private Finance Initiative, House of Commons, 18 July 2011.
[77] John Cole CBE, Stewart Macartney, and Chris Phillips, Report of the Independent Inquiry into the Construction of Edinburgh Schools, February 2017.
[78] John Cole CBE, Stewart Macartney, and Chris Phillips, Report of the Independent Inquiry into the Construction of Edinburgh Schools, February 2017.
[79] DKM Economic Consultants, and Centre for Industrial Studies, Ex Post Evaluation of Investment Projects Co-Financed by the European Regional Development Fund (ERDF) or Cohesion Fund (CF) in the Period 1994-1999: Dublin Waste Water Treatment, prepared for the European Commission Directorate-General for Regional Policy, 5 September 2012.
[80] Hearne R. Actually Existing Neo-liberalism: Public-Private partnerships in public service and infrastructure provision in Ireland in McLaran A. & Kelly S. (Eds.) Neoliberal Urban Policy and the Transformation of the City, 157-173, January 2014.
[81] Basilio Acerete, Anne Stafford, and Pamela Stapleton, Spanish Healthcare Public Private Partnerships: The 'Alzira Model', *Critical Perspectives on Accounting* 22, no. 6, 533–49, August 2011.
[82] Alexandra Waluszewski, Hakan Hakansson, and Ivan Snehota, The Public-Private Partnership (PPP) Disaster of a New Hospital – Expected Political and Existing Business Interaction Patterns (*on request from authors) Journal of Business & Industrial Marketing*, 3 June 2019.
[83] UK Treasury Select Committee, 17th Report - Private Finance Initiative, House of Commons, 18 July 2011.
[84] UK Treasury Select Committee, 17th Report - Private Finance Initiative, House of Commons, 18 July 2011.
[85] European Network on Debt and Development, History RePPPeated, Eurodad, 3 October 2018.
[86] European Network on Debt and Development, History RePPPeated, Eurodad, 3 October 2018.
[87] European Court of Auditors, Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits, European Court of Auditors Report no. 9, 2018.
[88] European Court of Auditors, Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits, European Court of Auditors Report no. 9, 2018
[89] María José Romero: What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development, Eurodad, July 2015.

[90] Transnational Institute et al., Why are so many cities choosing to end privatisation and return to public water service? Media briefing, April 2015.
[91] Philipp Terhorst, Remunicipalisation in Berlin after the buy-back, From de-privatisation to demands for democratisation, Transnational Institute, 23 June 2014.
[92] European Network on Debt and Development, History RePPPeated, Eurodad, 3 October 2018.
[93] UK Public Accounts Committee, 44th Report - Lessons from PFI and other projects, House of Commons, 18 July 2011.
[94] Iossa E. and Martimort D., Corruption in Public-Private Partnerships, December 2011, also in the Routledge Companion to Public-Private Partnerships (*paywall*), Routledge, February 2013.
[95] Dale-Harris, Luke, France Water Executive charged in Romania Corruption probe, *Politico*, 9 October 2015, updated 16 January 2018.
[96] Dale-Harris, Luke, France Water Executive charged in Romania Corruption probe, *Politico*, 9 October 2015, updated 16 January 2018.
[97] RFI, Veolia investigated in France over Romania bribery accusations, RFI, 2 June 2017.
[98] Ksenija Radovanović, The Belgrade Solid Waste Public-Private Partnership, CEE Bankwatch Network, December 2019.
[99] Barretta A. & Ruggiero P., Ex-ante evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP? *(paywall), Health Policy* 88(1), 15-24, October 2008.
[100] Barretta A. & Ruggiero P., Ex-ante evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP? *(paywall), Health Policy* 88(1), 15-24, October 2008.
[101] Vivek Kotecha, Dealing with the legacy of PFI – options for policymakers, Centre for Health and the Public Interest, September 2018.
[102] Timothy C Irwin, Samah Mazraani and Sandeep Saxena, How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships, IMF How-To Notes, October 2016.
[103] Interviewee quoted in Robert Bain, Review of Lessons from Completed PPP Projects Financed by the EIB, European Investment Bank, May 2009.





EPSU

EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION

La **FSESP**, **Federazione sindacale europea dei servizi pubblici**, è la principale federazione di categoria della Confederazione europea dei Sindacati (CES). Raggruppa otto milioni di lavoratrici e lavoratori del servizio pubblico organizzati in oltre 260 sindacati nei settori dell'energia, dell'acqua e dei rifiuti, della sanità e dei servizi sociali, degli enti locali e dell'amministrazione centrale in tutti gli Stati dell'Unione europea, compresi i paesi limitrofi dell'Europa orientale. La FSESP è l'organizzazione regionale riconosciuta dell'Internazionale dei Servizi pubblici (ISP).

www.epsu.org

eurodad

european network on debt and development

Eurodad è un network cui aderiscono 49 organizzazioni della società civile di venti paesi che operano per un cambiamento trasformativo ma specifico delle politiche, delle istituzioni, delle norme e delle strutture globali ed europee al fine di garantire un sistema finanziario ed economico democratico e sostenibile dal punto di vista ambientale volto ad eradicare la povertà e garantire l'esercizio dei diritti umani universali.

www.eurodad.org