

Il **Decreto Sviluppo 2012** ([Decreto Legge 22.06.2012 n° 83](#) , G.U. 26.06.2012, convertito con modificazioni, nella [L. 7 agosto 2012, n.. 134](#)) prevede la possibilità all'interno dell'attuazione dell'Agenda digitale di stipulare partenariati pubblico privato di tipo pre-commerciale al fine di individuare idee innovative per lo sviluppo anche locale.

Pur con alcune caratteristiche diverse, tali partenariati, o perlomeno il loro principio istitutore, sono ben descritti in alcune esperienze che le città hanno realizzato recentemente aggregando volontà pubbliche e private per la valorizzazione del bene comune e per la competitività del territorio.

Le partnership pubblico privato (PPP) sono in tal senso una delle principali leve per la realizzazione di smart cities.

Ma cosa sono queste PPP?

Le PPP sono gli strumenti che fanno da “ponte”, che collegano (e non dividono), attivano (e non inibiscono), trasformano (e non eliminano), valorizzano (e non deprezzano), guidano energie e non difendono poteri.

Attraverso partnership pubblico privato ispirate a fiducia, collaborazione, impegno e nuove metriche, si possono superare le profonde divisioni tra gli attori economici e limitare, per quanto possibile, il “narcisismo politico” e la burocrazia che rendono tanto difficile la collaborazione, l'innovazione e la trasformazione del nostro paese.

Le partnership pubblico privato sono sistemi che hanno la capacità di rafforzare la **fiducia** tra i diversi attori perché si basano sulla collaborazione, sulla costruzione di una comune metrica e di un comune obiettivo da raggiungere.

Questi strumenti nascono come sistemi normativi, ma sono efficaci solo se supportati da strumenti aggreganti digitali (sia per la partecipazione che per la trasparenza) e da adeguati sistemi di gestione e di accountability (per assicurare le modalità tecniche di realizzazione e rendicontare gli esiti).

La fiducia, la cultura del fare assieme e della collaborazione accompagnate da sistemi gestionali, protocolli, sistemi di indicatori (per facilitare le decisioni e le verifiche, con dati ed evidenze, qualitative e quantitative), aiutano a fare bene le cose. Devono tuttavia non essere concepiti come procedure burocratiche, ma come elementi di inquadramento di natura strategico-valoriale. Devono essere pensati per dare un senso complessivo dell'azione e supportarne la realizzazione. Si chiamano partnership pubblico privato, di fatto, una collaborazione volontaria tra pubblico e privato per migliorare la vita della comunità.

La collaborazione tra pubblica amministrazione locale e imprese è uno degli strumenti importanti per realizzare misure efficaci per lo sviluppo sostenibile locale.

Le esperienze denominate di partnership pubblico privato fanno infatti leva sulla capacità della pubblica amministrazione locale di collaborare con le imprese per la promozione della competitività del territorio, del benessere locale e degli abitanti. Si tratta di modelli dove di fatto imprese e amministratori definiscono obiettivi comuni, a livello valoriale, politico e tecnico e li attuano, verificando gli effetti della loro realizzazione.

Le partnership sono collaborazioni che nascono tra “persone e organizzazioni provenienti dal settore pubblico, privato e dalla società civile, che si impegnano volontariamente e reciprocamente in relazioni innovative per perseguire obiettivi condivisi attraverso la messa in comune delle loro risorse e competenze” (Copenhagen Center)

Le PPP rappresentano sicuramente per il governo locale un modo alternativo di perseguire obiettivi di crescita nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile. Secondo il Copenhagen Centre vi sono sei principi essenziali per la riuscita di una buona partnership pubblico-privato:

- i partner convergono per raggiungere benefici sociali attraverso l'azione congiunta;
- la ricerca di nuovi approcci e soluzioni innovative ai problemi;
- l'approccio multisettoriale, che implica la partecipazione di almeno due attori provenienti da ambiti settoriali differenti;
- la partecipazione volontaria dei membri;
- la condivisione dei costi e dei benefici dell'azione;
- la ricerca di una soluzione sinergica, in cui il risultato finale sia superiore alla somma dei differenti apporti di ciascuno.

Non coincidono perfettamente con gli accordi di programma - che sono più normativi e non prevedono né un processo codificato né una metrica definita ex ante e da verificare ex post - ma ne rappresentano una forma più articolata. **La differenza principale è che la PPP è un processo collaborativo, dove la pubblica amministrazione crea condizioni di condivisione e di collaborazione, ma è l'impresa che realizza e persegue obiettivi (anche economici).**

È un processo volontario, di natura strategica e non normativa. Si basa su diversi livelli: valoriale, politico, tecnico, amministrativo.

I principali passi operativi per la PPP sono:

- definizione degli obiettivi comuni
- elaborazione dell'accordo
- condivisione dei KPI (Key Performance Indicator)
- realizzazione delle attività e del coinvolgimento del gruppo dirigente
- assegnazione delle responsabilità al management pubblico e privato
- verifica e monitoraggio
- open data e trasparenza
- ridefinizione obiettivi a medio termine

Tale collaborazione può essere configurata con diversi strumenti:

Il protocollo d'intesa: è un accordo fra enti pubblici, al quale possono, in varia forma, partecipare anche soggetti privati, può trovarsi nella forma di un'intesa preliminare o di un accordo più dettagliato e più rigidamente vincolante.

L'accordo di programma: accordo fra due o più pubbliche amministrazioni per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedano, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata delle stesse e coinvolgano anche diversi livelli di governo (statale, regionale, provinciale, comunale).

Le convenzioni: sono uno strumento di coordinamento dell'azione amministrativa previsto dal Legislatore, al fine di favorire un adempimento, nel modo più economico ed efficiente, dei diversi compiti istituzionali (usato soprattutto dai piccoli Comuni e dagli enti locali). Lo strumento convenzionale ha quindi una sua utilità, sia per assicurare il coordinamento di più soggetti pubblici, sia per sostituire il provvedimento autoritativo, nei casi in cui esistano motivazioni per ritenere che, con il consenso del destinatario, si possa raggiungere la conclusione dell'accordo, in modo più efficiente ed efficace dell'imposizione unilaterale.

I Social Impact Bond: (spesso indicati anche come Social Investment Bonds, Social Benefit Bonds o Pay for Success Bond) sono strumenti finanziari innovativi utilizzati da soggetti pubblici (Stato, enti locali, agenzie governative) per raccogliere finanziamenti privati destinati alla realizzazione di progetti di pubblica utilità.

Il progetto GAIA

Il [Progetto Gaia](#) è un esempio di buona pratica di applicazione del modello PPP.

GAIA è un progetto Life, cofinanziato dalla Commissione europea, volto a incrementare le aree verdi di Bologna attraverso la piantagione di nuovi alberi con l'obiettivo di contrastare i cambiamenti climatici, migliorare la qualità dell'aria e l'ambiente urbano. L'iniziativa è promossa dal Comune di Bologna, in qualità di coordinatore, insieme a Cittalia - Fondazione Anci Ricerche, Impronta Etica, Istituto di Biometeorologia - CNR e Unindustria Bologna, Indica srl e si basa sulla realizzazione di partnership pubblico-privato tra il Comune e le aziende presenti a livello locale che decidono di contribuire al progetto compensando le emissioni derivanti dalle loro attività. Il progetto, di durata triennale, porterà alla piantagione di 3.000 alberi sul territorio comunale entro il 2013 e consentirà di mettere a punto un sistema di governance ambientale applicabile per il futuro.

Le imprese danno concretamente un contributo economico per piantare alberi e rendere più vivibile la città e contemporaneamente imparano a inquinare meno. Analizzano le loro emissioni attraverso un LCA (Life Cycle Assessment) di alcuni loro processi, fatto in apposite sessioni di capacity building sulla low carbon economy (e qui sta la componente economica), le riducono, contribuiscono a migliorare la propria città e a qualificare i propri processi.

Il problema dei cambiamenti climatici è diventato oramai cruciale a livello globale e necessita di strategie che agiscano sia sulle cause, attraverso la riduzione dei gas serra presenti in atmosfera, sia sugli effetti, pianificando interventi di adattamento. Nelle città, in particolare, le conseguenze sono sempre più evidenti a causa del surriscaldamento dell'aria e della presenza di polveri e inquinanti prodotti dal traffico, dal riscaldamento e dai processi industriali che incidono sulla qualità dell'aria. Il verde urbano può giocare un ruolo importante nell'affrontare questi problemi grazie alle funzioni biologiche delle piante che permettono l'assorbimento della CO₂ e la depurazione dell'aria. Il Progetto GAIA nasce da questa consapevolezza e ha definito strumenti e modalità operative innovative per l'utilizzo della forestazione urbana come strumento di riduzione delle emissioni climalteranti.

Le imprese del territorio e il Comune sono fra gli attori principali di GAIA. La necessità di creare nuove aree verdi fruibili per migliorare l'ambiente urbano si coniuga infatti al sempre maggior interesse delle aziende a compensare le proprie emissioni o parte di esse. Con questo progetto è stato quindi possibile creare una partnership tra il Comune di Bologna e le imprese che hanno deciso di intraprendere volontariamente un percorso rivolto alla sostenibilità ambientale che ha consentito e consentirà di collaborare in modo sinergico alla realizzazione di nuove aree verdi urbane generando, fra gli altri, i seguenti benefici diretti sul territorio:

- assorbimento della CO₂;
- miglioramento della qualità dell'aria grazie all'assorbimento degli altri inquinanti;
- rinnovamento dell'ambiente urbano;
- mitigazione dell'effetto "isola di calore".

La trasparenza della partnership e il livello di accountability sono garantite da un sistema che individua criteri condivisi per la selezione delle aree; la scelta delle piante con maggiore potenziale di assorbimento di inquinanti e minore rischio allergenico; modalità di calcolo e contabilizzazione dell'assorbimento di CO₂ scientificamente attendibili. Il progetto prevede il coinvolgimento della comunità anche attraverso il Comitato Etico, composto dai Presidenti di quartiere, che avrà il compito di garantire la correttezza e l'attinenza del progetto con gli obiettivi prefissati e proporre le aree di intervento, dialogando con i residenti.

Hanno aderito molte imprese: Aeroporto G. Marconi Bologna, Coop Adriatica, Enel, Gruppo Hera, Gruppo Unipol, La Perla, Manutencoop, M. Casale Bauer, Fiera. Ma l'obiettivo è di far partecipare l'intera comunità.

Il sistema GAIA è costituito da un protocollo, da un set di indicatori strategici di risultato e da 5 allegati tecnici:

- Allegato tecnico sui criteri di scelta delle are
- Allegato tecnico sulla scelta delle essenze e la loro capacità di assorbimento
- Allegato tecnico amministrativo per la tracciabilità della sponsorizzazione o liberalità
- Allegato tecnico sugli standard di comunicazione
- Allegato tecnico sul monitoraggio

Lezione imparata: competitività del territorio, economia della collaborazione e fiducia

La competitività di un territorio è il risultato dell'interazione virtuosa e collaborativa dei soggetti (privati, pubblici, non profit) che determinano lo sviluppo di un determinato luogo o sistema locale¹

La fiducia ha bisogno di una parola comune, di un filo rosso di valori, ma anche di strumenti di feedback, di gestione. Non è una assunzione di principi. La fiducia è pragmatica.

In tutto ciò il sistema imprese è fondamentale per garantire il raggiungimento di questi obiettivi, ma il sistema imprese da solo non garantisce la qualità dei risultati.

Il ruolo delle imprese può essere ancora più centrale se letto in un'ottica di partenariato pubblico privato cioè di maggior integrazione con le politiche pubbliche, se l'impresa viene interpretata come strumento di realizzazione non solo di profitto ma di valore sociale generato e distribuito, se l'impresa viene considerata essa stessa un produttore di benessere.

Attivare processi di trasformazione e di sviluppo sostenibile del territorio significa anche essere in grado di misurare umilmente e in modo equilibrato ciò che cambia. Questo avviene raramente, perché è difficile: oltre agli indicatori di tipo prestazionale, il processo di collaborazione deve prevedere la condivisione degli indicatori di esito che non sono prettamente di natura economica, per nessuno degli attori.

Se la creazione di valore per gli azionisti nel breve periodo – la cosiddetta shareholder economy – è stata il paradigma dell'economia nella fase dell'affermazione della finanza, siamo ormai tutti d'accordo sulla necessità di procedere ad una sostanziale revisione del concetto di valore economico

Non si sta parlando solo di indicatori, i processi per essere "accountable" devono essere "open" non solo dal punto di vista della fruibilità dei dati ma anche nella loro capacità di essere essi stessi costruiti attraverso un percorso di collaborazione. Esiste una correlazione tra la capacità di realizzare agende digitali e la capacità di far partecipare i cittadini non solo come portatori di bisogni ma come attori che possono dare un contributo: più open sono i dati, più open è la governance, più efficace e democratico è il sistema locale.

Aprire, fruire, valere, contare.

La misurazione dell'efficacia invece richiede un patto di fiducia tra i partecipanti che si espongono seguendo una metrica comune.

E' a partire da una **nuova metrica** che possiamo affermare un modello di sviluppo sociale e economico, basato sul benessere attuale e futuro e sulla corretta gestione dei beni comuni.

Cosa significa? Significa che al di là della natura tecnica e metodologica degli indicatori individuati l'importante è che essi discendano da una gerarchia valoriale definita in maniera collaborativa e che restituisca anche in progress il SENSO all'agire dei diversi attori.

Il ruolo della PA nella promozione delle PPP è fondamentale, esso deve rappresentare la guida e il driver delle motivazioni generali, delle valutazioni in itinere, della efficacia complessiva per il perseguimento del bene comune. E se non è la pubblica amministrazione a promuovere soluzioni, chi altri può farlo?

***Alessandra Vaccari** è Amministratore Delegato di Indica srl, professore a contratto presso l'università di Ferrara (Sviluppo sostenibile, contabilità ambientale e nuovi strumenti di gestione),

membro della commissione del Ministero dell'Economia sulla contabilità ambientale e del gruppo di lavoro CLEAR, esperta di sistemi di accountability per il programma Cantieri, co-fondatrice del gruppo GBS per la statuizione dei principi contabili del bilancio sociale