

**Partnership pubblico – privato e rischio sismico**  
**realizzazione di un progetto pilota per la messa a norma di edifici pubblici a rischio**  
**sismico nel territorio dell'Appennino emiliano – romagnolo mediante forme di finanza di**  
**progetto**

21.09.06

**PREMESSA**

Al fine di soddisfare le recenti disposizioni della Protezione Civile in tema di rischio sismico sul territorio nazionale appare opportuno avviare politiche *ad hoc* per la riduzione di tali rischi tramite la realizzazione di analisi preliminari di vulnerabilità dei complessi edilizi e urbani. A tale proposito appare evidente la necessità di concentrare l'analisi su aree a elevato rischio sismico e nelle zone dove la subsidenza del terreno determina diffuse condizioni di instabilità incidendo direttamente sugli elementi di fondazione.

Al fine di quantificare e rendere pubblici i dati e le informazioni relativi al grado di rischio sismico appare opportuno intraprendere un percorso attuativo che consenta l'analisi e la quantificazione del rischio e la definizione di una politica di riduzione. In tale contesto la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha realizzato un documento tecnico sulle problematiche legate al rischio sismico<sup>1</sup>. Al fine di valorizzare tale importante contributo, si potrebbe dare avvio all'attività di analisi del livello di rischio sismico degli edifici tramite la promozione di un progetto "pilota" su strutture a elevata sensibilità sociale.

Uno dei risultati più significativi, in parte mutuato dall'esperienza del Giappone, consiste nell'avvio in un processo rivolto all'iniziativa privata capace, nell'arco di un ventennio, di ridurre drasticamente la vulnerabilità urbana dell'intero Paese dedicando solo una quota dei tre miliardi di euro ad incentivare il miglioramento sismico dei complessi edilizi esistenti attraverso sgravi fiscali pilotando e coordinando tecnicamente le diverse proposte intraprese.

Sul fronte dell'iniziativa pubblica, che dovrebbe affiancare sempre il processo di riqualificazione dei privati, è risultata sempre più difficile la programmazione utile e credibile degli Enti locali stante la scarsità di mezzi e di risorse.

Da qui la necessità di avviare una sperimentazione pilota su un territorio di medie dimensioni e sovracomunale con due finalità principali:

1. trovare l'equilibrio economico e finanziario degli interventi necessari tramite il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato per il miglioramento sismico e la messa in sicurezza di edifici, complessi e infrastrutture pubbliche e di utilità pubblica;
2. promuovere l'occupazione giovanile avviando un percorso formativo "sul campo" di nuovi tecnici specializzati nella diagnosi speditiva della vulnerabilità, nell'accatastamento e gestione dei dati e, in caso di emergenza calamitosa, nell'assistenza tecnica diffusa per le operazioni di protezione civile.

---

<sup>1</sup> Cfr. "Censimento di vulnerabilità degli edifici pubblici, strategici e speciali"- Dipartimento della Protezione Civile- Ministero del Lavoro e della Presidenza Sociale- CNR; Gruppo Nazionale per la Difesa dai terremoti (G.N.D.T.).

### LA REALIZZAZIONE DI UN PROGETTO “PILOTA”

Il progetto pilota potrebbe prevedere l'analisi di un campione di strutture pubbliche in zone dell'Appennino emiliano - romagnolo a rischio sismico, al fine di individuare gli interventi necessari al ripristino edilizio, di quantificare il costo per tali interventi e di individuare lo schema procedurale ottimale per la realizzazione dell'iniziativa. In particolare, la realizzazione di tale progetto potrebbe prevedere lo svolgimento delle seguenti attività:

- orientare, informare, sensibilizzare cittadini e tecnici operanti nel settore;
- svolgere un'analisi di vulnerabilità urbana;
- avviare un'analisi di vulnerabilità edilizia, in particolare concentrata sugli edifici scolastici;
- impostare il “catasto degli interventi strutturali” tramite la definizione dell'architettura di un sistema informativo georeferenziato relativo alle informazioni e alle analisi sul grado di rischio sismico degli edifici individuati;
- incentivare il miglioramento sismico in ogni intervento edilizio;
- individuare le modalità di finanziamento e l'iter procedurale “ottimale” per la realizzazione degli interventi.

Il risultato atteso del lavoro di analisi di vulnerabilità urbana ed edilizia potrebbe permettere di individuare una struttura urbana in grado di evidenziare:

- la vulnerabilità urbana per aree omogenee (ossia a comportamento analogo in caso di sisma);
- gli scenari di impatto al massimo sisma storico e gli scenari intermedi con frequenza più elevata al fine di stimare il rischio connesso ai parametri di presenza delle persone negli edifici, ora del giorno, stagione ed eventuali manifestazioni a forte afflusso pubblico;
- gli edifici strategici (dei quali deve essere garantita la funzionalità) e quelli sensibili (per persone o strutture ospitate);
- la rete delle *life - lines*, con caratteristiche e vulnerabilità;
- le arterie stradali che devono essere preservate dal crollo delle facciate;
- le aree di raccolta e di accoglienza della popolazione.

Con riferimento alle modalità di finanziamento degli interventi, lo studio prenderà in esame *in primis* la possibilità di procedere alla realizzazione delle opere di ripristino tramite il coinvolgimento di soggetti privati secondo gli schemi propri della *partnership* pubblico – privato e il ricorso alle tecniche tipiche della Finanza di Progetto. Il coinvolgimento del soggetto privato consente infatti di contenere le spese di investimento a carico delle amministrazioni pubbliche coinvolte e di ottenere dal mercato le necessarie competenze realizzative e gestionali. Se si escludono le soluzioni che potrebbero vedere il soggetto pubblico come unico finanziatore dell'opera (l'impostazione tradizionale dell'appalto), le modalità di finanziamento dell'iniziativa sono essenzialmente due:

- la prima fa riferimento a una soluzione nella quale un soggetto privato, o più soggetti privati, finanziano completamente l'opera;

- la seconda fa invece riferimento a una soluzione che prevede l'apporto finanziario da parte di entrambi i soggetti, pubblico e privato.

A tal fine risulta necessario procedere alla valutazione della sostenibilità economico - finanziaria degli interventi di recupero edilizio in uno schema attuativo che prevede la *partnership* con i soggetti privati sotto un duplice vincolo:

- la sostenibilità per il mercato;
- la convenienza economica per le amministrazioni locali coinvolte.

Il coinvolgimento dei soggetti privati in uno schema di *Project Finance* implica che l'amministrazione comunale concorra, qualora necessario, a garantire il conseguimento dell'equilibrio economico e finanziario della controparte privata tramite la corresponsione di un canone di concessione in denaro, di un "prezzo" ex art. 19, comma 2, L. 109/94 oppure di un contributo pubblico a fondo perduto.

Le iniziative del progetto "pilota" prevedono la realizzazione di progetti denominati "freddi", che pertanto non risultano sostenibili in assenza di contributi da parte della pubblica amministrazione. In tale ipotesi la valutazione economico - finanziaria ha lo scopo di individuare il livello e le modalità di contribuzione pubblica in grado di minimizzare l'impegno della pubblica amministrazione e di garantire l'equilibrio dell'iniziativa.

La definizione del campione di analisi per il progetto pilota, poiché riguarda strutture scolastiche collocate in zone dell'Appennino emiliano - romagnolo, presenta una elevata probabilità di toccare amministrazioni comunali i cui mezzi finanziari non consentano di corrispondere i livelli di contributi pubblici richiesti ai fini dell'equilibrio economico - finanziario del soggetto privato. In tal caso si procede all'approfondimento di soluzioni alternative, tra cui riveste particolare interesse l'utilizzo della tecnica del *bundling*, che consiste nel raggruppamento di più progetti in unico "pacchetto" o "portafoglio": l'unione del progetto di riqualificazione edile delle strutture scolastiche con altri progetti economicamente più vantaggiosi, consentirebbe la costituzione di un portafoglio complessivamente sostenibile e finanziabile come un'unica operazione complessa, in cui il margine generato dal progetto "caldo" consente il finanziamento dell'iniziativa "fredda" ad elevato interesse pubblico.

In particolare, l'applicazione del meccanismo del *bundling* permette di realizzare, in *partnership* con un unico soggetto privato, un insieme di opere tra loro omogenee (la riqualificazione di strutture scolastiche) in un'area che comprende il territorio di diversi comuni limitrofi.

Il coinvolgimento di soggetti privati determina in tal caso la necessità di prevedere all'interno dell'area di riferimento la presenza di comuni dotati di *asset* a elevato valore di mercato (ad esempio aree edificabili in zone di pregio) che possono essere inseriti nell'operazione di *project finance* come controprestazione da parte del soggetto pubblico e contribuire al conseguimento dell'equilibrio economico e finanziario del soggetto privato, a fronte della realizzazione da parte del privato degli interventi "pubblici" costituiti dal ripristino/ristrutturazione degli edifici scolastici. In tale contesto appare opportuno estendere l'area di intervento anche a Comuni localizzati nella prima pianura o in zona semi - collinare al fine di individuare comuni dotati di *asset* a elevato valore di mercato.

In tale schema, la cessione di asset da parte di uno o più comuni appartenenti all'area individuata consente la realizzazione degli interventi di ripristino edilizio anche nei comuni che non contribuiscono al perseguimento dell'equilibrio economico e finanziario del soggetto privato configurando una soluzione di sovvenzione incrociata (meccanismo di *cross-subsidization*). Al fine di evitare che il beneficio complessivo dei comuni appartenenti all'area individuata comporti oneri a carico solamente di quelle amministrazioni in grado di soddisfare in vincolo dell'appetibilità del mercato, il *partner* privato potrebbe farsi carico della realizzazione di altre opere di interesse pubblico individuate a titolo perequativo da parte di tali amministrazioni (ad es. impianti sportivi, strutture ricettive per anziani, etc.).

I vantaggi che possono scaturire dalla realizzazione del progetto pilota sono evidenti. Il successo della prima iniziativa potrebbe infatti contagiare altre realtà simili o comunque essere promosso organicamente a livello nazionale, soprattutto in virtù dell'elevato interesse pubblico associato alla gestione del rischio sismico. L'esito positivo del progetto pilota, che si concentra su un tema ad elevata sensibilità sociale quale la sicurezza degli edifici scolastici, potrebbe infatti condurre allo sviluppo di iniziative analoghe su altre tipologie di strutture di pubblica utilità dislocate sull'intero territorio nazionale. Un ritmo sostenuto della messa in sicurezza del sistema di edifici pubblici o di uso pubblico (scolastico, museale, ospedaliero,...) può inoltre trascinare in un arco di tempo ragionevole (un decennio o due) per emulazione anche i soggetti privati ad investire in opere di miglioramento sismico.

Si sottolinea infine che la realizzazione degli interventi avviene a costo quasi nullo da parte dello Stato, il cui concorso economico potrebbe intervenire solo nei casi più deboli in cui non regga il sistema sussidiario-perequativo ipotizzato (*bundling*).

#### **L'OUTPUT ATTESO DEL PROGETTO PILOTA**

L'output del progetto pilota sarà costituito da uno o più report relativi ai diversi aspetti dello studio descritti in precedenza, che potranno successivamente essere finalizzati alla pubblicazione.

Le modalità di redazione dei report dovrà prevedere la predisposizione di *draft* intermedi e del rapporto finale.