

PAROLE CHIAVE

Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia

Elisabetta Iossa - Federico Antellini Russo*

Università di Roma "Tor Vergata"
Brunel University, CEDI e CMPO

CONSIP, Roma
LUISS Guido Carli

Quali sono le potenzialità e le criticità del Partenariato Pubblico Privato (PPP) in Italia? In questo lavoro si discutono alcuni aspetti della recente contrattualistica pubblica sul PPP alla luce della teoria economica dei contratti e della teoria degli incentivi. Si evidenzia come la presenza di un rischio amministrativo ancora elevato, la complessità di talune procedure che portano a distorsioni della concorrenza e la difficoltà di allocare i rischi secondo criteri di efficienza economica, costituiscano forti elementi di freno allo sviluppo di uno strumento che, se correttamente impostato, potrebbe rappresentare una risorsa fondamentale per lo sviluppo del sistema infrastrutturale del Paese.

In this paper we discuss procedural and contractual aspects of Public Private Partnerships (PPP) in Italy, in the light of the economic theory of contracts and of incentives. We emphasize the potential role for PPPs for infrastructure development in Italy and the inefficiencies that arise in practice because of administrative risk, procedural complexity that distort competition and inefficient allocation of risks between the public and the private sector. [JEL Classification: D8, L5, H54, H57]

Keyword: incentives, public-service provision and public private partnership.

1. - Il legame tra infrastrutture e crescita e la carenza infrastrutturale italiana

Ci sono almeno tre valide ragioni, concatenate, per approfon-

* <elisabetta.iossa@uniroma2.it>, Dipartimento di Economia e Istituzioni, Facoltà di Economia, Università di Roma "Tor Vergata"; <federicorusso@luiss.it>, Ufficio Studi, Consip S.p.A. e Dipartimento di Scienze Economiche ed Aziendali, Facoltà di Economia, LUISS Guido Carli. Per gli utili commenti, si ringraziano Sumon Bhaumick, Nicola Doni, Cristina Giorgioantonio, Giovanna Messina, Paolo Nardi, Giuliana Palumbo, Jaideep Roy, e Massimo Ricchi.

dire il tema del Partenariato Pubblico Privato (PPP) nel contesto infrastrutturale del nostro Paese: il legame tra infrastrutture e crescita, la carenza infrastrutturale italiana rispetto alla media europea e le potenzialità del PPP non ancora pienamente sfruttate.

Fin dal lavoro seminale di Aschauer (1989), la teoria macroeconomica ha iniziato a contemplare la possibilità che lo *stock* di infrastrutture pubbliche costituisca un elemento determinante del TFP. Dopo una prima battuta d'arresto, dovuta principalmente a mancati riscontri econometrici¹, è ormai accertato (Canning, 1999; Fernald, 1999; Röller e Waverman, 2001; Calderón e Servén, 2003) che la dotazione infrastrutturale contribuisca non soltanto alla determinazione dell'*output*, ma anche alla spiegazione delle divergenze — in termini di PIL *pro-capite* — tra paesi e regioni. Diversi studi, infatti, fanno riferimento all'effetto potenziale sui profitti delle imprese e sui redditi dei cittadini (López, 2005 e Calderón e Servén, 2004). In un numero crescente di analisi, si riscontra che le infrastrutture contribuiscono alla crescita economica (Easterly e Rebelo, 1993; Sanchez-Robles, 1998; Easterly, 2001; Loayza, Fajnzylber e Calderón, 2003); se non sono addirittura viste come un volano significativo per la crescita di un paese (Kramps, 2004; Estache, Speciale e Veredas, 2005)².

L'Italia soffre di una dotazione infrastrutturale carente rispetto alla media dei paesi europei, come si può evincere dal grafico 1. Secondo i dati del Centro Studi sui Sistemi di Trasporto riferiti al 2005, considerando le cosiddette infrastrutture economiche rispetto al PIL dei principali paesi dell'area Euro, l'Italia ha un indice pari a 120 su una media UE pari a 100. Si colloca, quindi, al di sotto di Germania (con un indice pari a 261), Regno Unito (245,3), Francia (202) e Spagna (131).

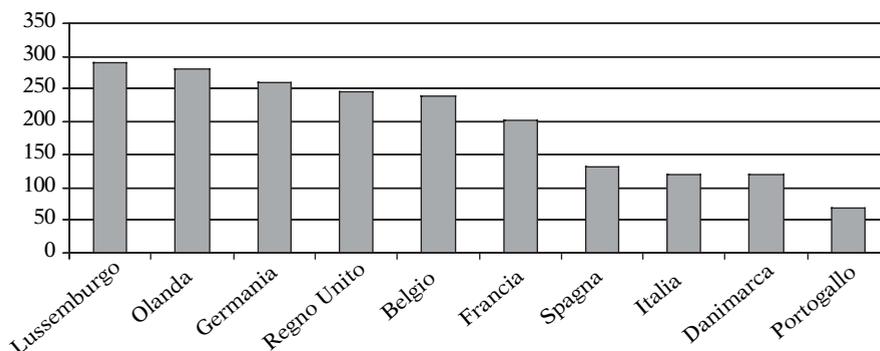
Considerando i soli settori stradale e ferroviario, seguendo il nuovo indice elaborato in Messina (2008) in grado di tenere conto del concetto di mercato potenziale (quindi in grado di valutare, tra gli altri aspetti, la dimensione del tempo di percorrenza)

¹ Per una rassegna della letteratura in proposito, si veda GRAMLICH E. (1994).

² Sebbene le stime in merito all'elasticità complessiva del reddito rispetto alla dotazione infrastrutturale varino a seconda della metodologia e dei campioni utilizzati, il valore desumibile dai diversi studi è pari a 0,2: ovvero si può ipotizzare che un differenziale di reddito tra due regioni pari al 20% possa essere colmato raddoppiando la dotazione infrastrutturale (ETRO F., 2007).

GRAF. 1

INDICE DEL LIVELLO DI DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE
AL 2005 IN RAPPORTO AL PIL (UE=100)



Fonte: Elaborazione dati CENTRO STUDI SISTEMI DI TRASPORTO PER IL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE.

su un campione di sei paesi (Austria, Belgio, Francia Germania, Italia e Spagna), notiamo che l'Italia si trova sempre al di sotto della media. La tavola 1 riporta la graduatoria dei paesi considerati in termini di consistenza fisica e di tempi di percorrenza. L'I-

TAV. 1

DOTAZIONE DI STRADE E DI FERROVIE DELLE REGIONI
EUROPEE: INDICI FISICI E TEMPI DI TRASPORTO

	Strade (tempi)	Ferr (tempi)	Strade: graduatoria				Ferrovie: graduatoria			
			su pil	su pop	su sup	tempi	su pil	su pop	su sup	tempi
Austria	96,0	89,4	4	3	2	4	3	1	3	5
Belgio	77,1	73,9	1	1	1	6	2	4	1	6
Francia	107,6	117,4	2	2	4	1	1	2	4	1
Germania	105,8	106,6	6	6	3	2	4	3	2	2
Italia	98,7	92,5	5	5	6	3	6	6	5	4
Spagna	95,7	94,8	3	4	5	5	5	5	6	3

Fonte: MESSINA G. (2008).

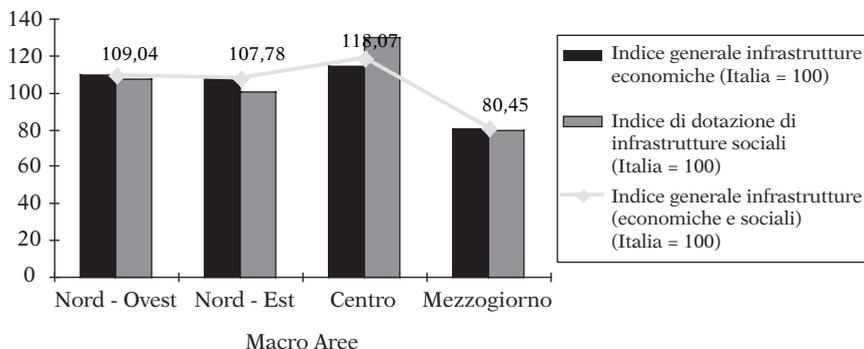
talia risulta penultima o ultima in graduatoria per offerta (ovvero, per dotazione di infrastrutture) in termini di ogni *proxy* della domanda (superficie, popolazione e PIL).

Scendendo nel dettaglio della situazione nazionale, utilizzando i dati dell'Istituto Tagliacarne (talvolta su elaborazione di dati ECOTER), il grafico 2 illustra la situazione della dotazione infrastrutturale in relazione alle macroaree in cui è possibile suddividere il Paese. Gli indici considerano la dotazione infrastrutturale relativa: concentrazione di infrastrutture rapportata a media della popolazione, superficie territoriale e numero di addetti.

Soffermandoci soltanto sulle infrastrutture economiche, è possibile entrare nel dettaglio delle tipologie infrastrutturali a cui si riferisce l'indicatore denominato "indice generale". Dalla tavola 2 si nota che, fatto 100 l'indice per l'Italia, il Mezzogiorno, ovvero la più povera delle quattro macroaree (nel 2004, sempre secondo l'Istituto Tagliacarne su elaborazione dati ISTAT³, fatto € 16.075,09 il reddito disponibile *pro-capite* dell'Italia, nel Mezzogiorno si registrava un

GRAF. 2

INDICI INFRASTRUTTURALI (2007)



Fonte: Elaborazione su dati ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE (2008).

³ ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE, «Atlante della Competitività delle Province e delle Regioni», settembre 2008, <http://www.unioncamere.it/Atlante/index.htm>.

reddito disponibile *pro-capite* pari a € 11.580,25), soffre sistematicamente di carenze infrastrutturali: il livello dell'“indice generale infrastrutture economiche”, pari a 80,71, è, infatti, ben al di sotto della media nazionale. Tuttavia, anche le altre macroaree sono toccate da carenze settoriali: il Nord-Ovest (la macroarea più ricca, con un reddito disponibile *pro-capite* al 2004 pari a € 19.445,69) nella rete ferroviaria e nei porti; il Nord-Est (con un reddito *pro-capite* disponibile di € 18.309,15) negli aeroporti e nelle strutture e reti per telefonia e telematica; il Centro (con un reddito *pro-capite* di € 17.595,82) nella rete stradale.

TAV. 2

INDICI INFRASTRUTTURE ECONOMICHE (ITALIA=100)

	Rete stradale	Rete ferroviaria	Porti (e bacini di utenza)	Aeroporti (e bacini di utenza)	Impianti e reti energetico-ambientali	Infrastrutture e reti telefonica e telematica	Infrastrutture economiche
Nord - Ovest	115,35	91,01	59,29	124,14	129,57	114,11	110,11
Nord - Est	108,08	110,04	128,72	82,90	128,94	91,94	108,66
Centro	97,34	122,83	108,38	160,31	100,80	100,99	114,72
Mezzogiorno	87,10	87,81	105,68	61,20	64,54	94,86	80,71

Fonte: ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE (2008).

Mantenendo l'analisi in un contesto macro-regionale, guardiamo ora le infrastrutture sociali. La tavola 3 mostra la carenza del Mezzogiorno in tutti gli indici, con un indice complessivo distante 20,11 punti dalla media nazionale; mentre il Centro è al di sopra della media in tutti e tre gli indici, entrambe le macro-aree del Nord mostrano un valore al di sotto della media nazionale su un indice strategicamente rilevante come la dotazione di strutture per l'istruzione.

Il grafico 3 consente di scendere nel dettaglio regionale. Sono al di sopra della media nazionale Liguria — principalmente grazie all'indice generale di dotazione delle infrastrutture econo-

INDICI INFRASTRUTTURE SOCIALI (ITALIA=100)

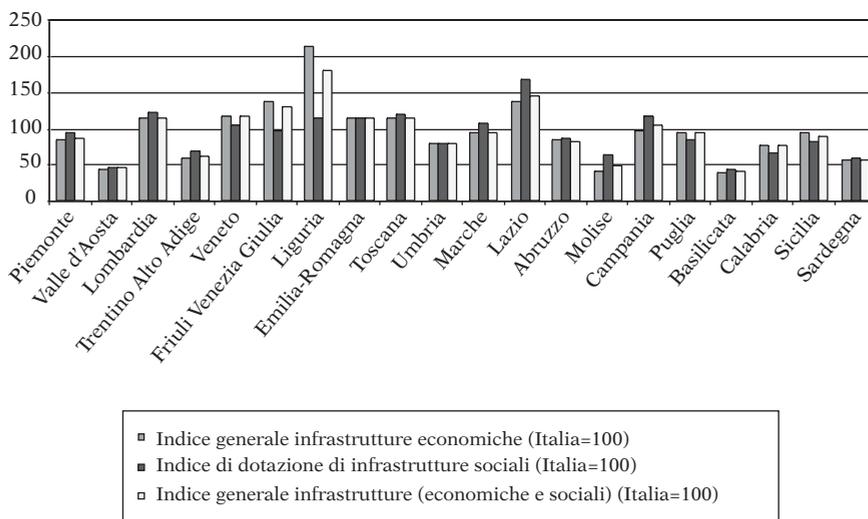
	Indice di dotazione di strutture culturali e ricreative (Italia=100)	Indice di dotazione di strutture per l'istruzione (Italia=100)	Indice di dotazione di strutture sanitarie (Italia=100)	Indice di dotazione di infrastrutture sociali (Italia=100)
Nord - Ovest	108,46	96,37	117,22	107,35
Nord - Est	102,54	96,39	103,35	100,76
Centro	171,28	109,55	108,87	129,90
Mezzogiorno	57,06	99,11	83,51	79,89

Fonte: ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE (2008).

miche — e Lazio — in virtù del più consistente indice di dotazione di infrastrutture sociali del paese —. Successivamente, troviamo la Lombardia — piuttosto bilanciata in entrambi gli indicatori —, il Friuli Venezia Giulia, il Veneto, la Toscana e l'Emilia-Romagna. Limite è il caso della Campania, che arriva alla media nazionale grazie alle infrastrutture sociali; mentre particolare è il caso delle Marche: se è vero che l'indice di dotazione di infrastrutture sociali è al di sopra della media nazionale, l'indice generale resta al di sotto.

Oltre che facilitare la crescita, una maggiore dotazione di infrastrutture economiche e sociali in Italia permetterebbe di rispondere ai bisogni reali di imprese e cittadini. Se guardiamo l'evoluzione della domanda di infrastrutture, considerando questa volta l'Europa a 25, notiamo che si è verificato, nel tempo, un forte incremento della domanda delle infrastrutture economiche principali. Dal 1995 al 2005, con una crescita del PIL a prezzi costanti del 25%, si è avuta una crescita delle merci trasportate in termini di tonnellate per kilometro pari al 31% con un incremento relativo del trasporto su strada del 37,9% e del trasporto su rotaia del 9,2%. Dal 1995 al 2004, la crescita del PIL a prezzi costanti del 23% è stata accompagnata da una crescita del trasporto passeggeri in termini di passeggeri per kilometro pari al 18% con un incremento relativo su

INDICI INFRASTRUTTURALI PER REGIONE (2007)



Fonte: Elaborazione su dati ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE (2008).

strada del 43,2%, su rotaia urbana — tram e metropolitana — del 16,4% e su rotaia del 8,6%. Selezionando, poi, tra i paesi europei, i cinque che riportano non solo il maggior numero di impiegati, a vario titolo, nel settore dei trasporti (63% sul totale UE), ma anche il maggior valore aggiunto al costo dei fattori (71% sul totale UE) e il maggior *turn-over* (70% sul totale UE) — ovvero Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna — (Eurostat, 2007), abbiamo la conferma del ritardo italiano nel rispondere alla maggiore domanda. Dalla tavola 4 si nota che, nonostante la lieve crescita nel corso degli anni, l'Italia resta distanziata da Germania e Francia in termini di rete ferroviaria, mentre è vicina al Regno Unito e può contare un distacco dalla Spagna. In termini di linee ferroviarie ad alta velocità, invece, è in ultima posizione con la medesima dotazione: unica insieme alla Spagna a non aumentarne il kilometraggio. Sul versante delle autostrade è davanti soltanto al Regno Unito, ma maggiore è il divario rispetto ad altri paesi.

TAV. 4

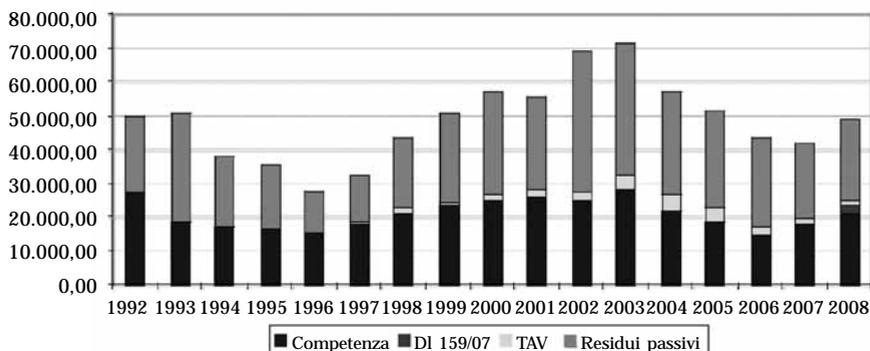
EVOLUZIONE DELLE PRINCIPALI LINEE DI TRASPORTO (IN KM)

<i>Anno 1990</i>	EU-25	Italia	Francia	Germania	UK	Spagna
Railways	215.441	16.066	34.070	40.981	16.066	14.539
High-speed Railways	n.d.	n.d.	667	n.d.	n.d.	n.d.
Motorways	41.125	6.193	9.766	10.854	3.181	4.693
Oil Pipelines	25.400	4.086	5.746	3.038	2.462	2.678
Inland waterways	37.700	1.366	6.197	6.669	1.631	70
<i>Anno 2000</i>	EU-25	Italia	Francia	Germania	UK	Spagna
Railways	201.547	16.187	29.272	36.588	17.044	13.868
High-speed Railways	2.325	237	1.147	491	n.d.	377
Motorways	54.431	6.478	9.766	11.712	3.600	9.049
Oil Pipelines	27.143	4.346	5.746	2.370	4.368	3.780
Inland waterways	n.d.	1.477	5.789	6.754	1.153	n.d.
<i>Anno 2003</i>						
Railways	198.963	16.287	29.269	36.054	17.050	14.387
High-speed Railways	2.799	237	1.400	645	n.d.	377
Motorways	58.100	6.487	10.379	12.044	3.609	10.296
Oil Pipelines	28.700	n.d.	5.746	2.370	4.325	n.d.
Inland waterways	n.d.	n.d.	5.384	6.636	1.065	n.d.

Fonte: EUROSTAT, *Panorama of Transport* (2007).

Dato il bisogno di infrastrutture economiche e sociali, la domanda che si pone, dunque, è come provvedere in Italia alla realizzazione di nuove dotazioni infrastrutturali e migliorare quelle esistenti. Mentre, tradizionalmente, nuove dotazioni infrastrutturali sono state realizzati tramite investimento diretto in opere pubbliche (per il periodo 1992 - 2008, il grafico 4 riporta le risorse

RISORSE DISPONIBILI PER NUOVE INFRASTRUTTURE
MLN DI EURO 2008



Fonte: ANCE (2008).

disponibili), di recente maggiore attenzione stanno ricevendo forme di PPP, incluso il *Project Financing* (PF), in cui si fa uso di capitali privati.

2. - Sull'applicazione del PPP in Italia

2.1 *L'efficienza del PPP: l'allocazione dei rischi, il bundling e l'impiego di finanza privata*

Dopo un'iniziale applicazione negli Stati Uniti nel settore dell'energia e dell'estrazione di combustibili, il ricorso all'investimento privato si è diffuso a seguito delle crisi degli anni '70. I paesi in via di sviluppo ritennero opportuno, sotto l'indicazione di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale, incrementare le interazioni commerciali regionali, il che, unitamente alla pressione demografica e all'urbanizzazione, portò ad accentuare il divario tra la domanda (elevata) e l'offerta (scarsa) delle infrastrutture esistenti. La necessità di reperire fondi per questi progetti si scontrò con ricorrenti crisi finanziarie e conseguenti ri-

duzioni della spesa pubblica, aprendo così la strada all'investimento privato. La Banca Mondiale ha stimato che il settore privato abbia finanziato circa il 20% degli investimenti in infrastrutture nei paesi in via di sviluppo nel corso degli anni '90 (Hamami, *et al.*, 2006).

L'impiego del PPP per la fornitura di servizi pubblici è stato reso organico dal governo britannico, che se ne è fatto promotore a livello mondiale sin dal lancio della *Private Finance Initiative* (PFI) nel 1992. Nel Regno Unito, il PPP costituisce circa il 10-15% dell'investimento in servizi pubblici: al marzo 2008 sono stati aggiudicati più di 625 progetti per un ammontare complessivo di oltre 58.7 miliardi di sterline e più di 510 delle opere completate sono ora in fase operativa (HM Treasury, 2008).

In Italia le prime operazioni di PF (che altro non è che una delle forme che può assumere un contratto di PPP) sono state realizzate a seguito della liberalizzazione del mercato della produzione dell'energia elettrica, delineata agli inizi degli anni Novanta dalla legge 9/91 e dalla legge 10/91. Secondo l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP, 2006), l'esperienza legata alla liberalizzazione del settore elettrico ha portato ad investimenti relativi a centrali in cogenerazione pari a 10.000 miliardi di lire e fornito la prova della possibilità dell'utilizzo del PF ad altri settori delle infrastrutture di pubblico servizio.

Nel nostro ordinamento, una definizione di PPP è stata data solo di recente dal III Correttivo al D.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (per brevità "Codice dei Contratti")⁴, dove i contratti di PPP vengono definiti come aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti.

⁴ Il III decreto correttivo (ovvero il D.lgs. 11 settembre 2008, n. 152) al codice dei contratti (D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) è entrato in vigore il 17 ottobre 2008. Per una discussione giuridica del PPP nel codice dei contratti si veda FIDONE G. e RAGANELLI B. (2009).

Si possono, quindi, individuare due tipologie principali di PPP: il PPP come modello concessorio (opere calde) e le operazioni di tipo PFI (opere fredde). In entrambe, il contratto prevede che il partner privato progetti, finanzi, costruisca e ponga in opera la struttura, che si impegna anche a gestire e mantenere. La differenza tra le due tipologie sta nella fonte dei ricavi: nel PPP come modello concessorio, i progetti hanno un'intrinseca capacità di generare reddito, per cui la remunerazione del privato deriva prevalentemente dai ricavi d'utenza. È questo il caso, per esempio, delle autostrade, dei ponti, dei centri sportivi e dei cimiteri. Le operazioni di tipo PFI (opere fredde), che costituiscono la tipologia più innovativa del PPP, includono, invece, progetti in cui il partner privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione (PA) e trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla PA su base commerciale. Rientrano in questo tipo di PPP i progetti per la costruzione e gestione di scuole, carceri ed ospedali.

Da questa classificazione emerge subito che una prima caratteristica fondamentale del PPP è il *bundling* delle fasi del progetto, ovvero l'accorpamento delle distinte fasi progettuali in un contratto che copre la progettazione (*design*), costruzione (*build*), finanziamento (*finance*), gestione (*operate*) e la manutenzione (*maintenance*)⁵. Il consorzio di imprese che si impegna a realizzare il progetto si struttura in uno «Special Purpose Vehicle» (SPV) che diventa parte contrattuale⁶.

Il *bundling* nasce per rispondere alle esigenze di una PA che abbia chiari i propri bisogni, ma non quale sia il modo migliore per realizzarli e come tale voglia delegare al privato il disegno e la realizzazione dell'intero progetto. L'obiettivo è quello di incentivare idee innovative ed impiegare conoscenze e abilità peculiari del privato per la fornitura di servizi pubblici, disegnando il contratto di PPP in modo tale da fornire gli incentivi giusti. L'allocazione dei rischi del progetto deve essere dunque effettuata secon-

⁵ Il cosiddetto modello DBFO.

⁶ L'SPV viene utilizzato, come entità dotata di personalità giuridica autonoma rispetto ai componenti, per isolare il progetto, con i rischi ed i flussi annessi, della restante attività delle imprese coinvolte.

do criteri di efficienza economica e far uso di un sistema di bonus, deduzioni e penali. Il trasferimento al privato dei rischi di progettazione, costruzione e tempi di consegna (chiaramente per la parte da essi controllabile e non, per esempio, per la parte che riguarda ritardi nel rilascio di autorizzazioni), ad esempio, deve essere utilizzato per fornire l'incentivo alla realizzazione dell'opera e all'erogazione del servizio nei tempi stabiliti (per una discussione approfondita sull'allocazione dei rischi nei contratti di PPP si veda Iossa, 2009)

L'evidenza empirica mostra che il privato risponde agli incentivi. Considerando un campione di 277 contratti aggiudicati dal Dipartimento dei Trasporti dello Stato del Minnesota per la costruzione di autostrade, Bajari e Lewis (2008) hanno mostrato come il privato raramente scelga di consegnare anticipatamente l'opera nel caso non vengano previsti bonus *ad hoc* e che, in presenza di un sistema di premi per consegna anticipata, gli operatori strategicamente dilatino i tempi di consegna nella loro offerta per completare, poi, il progetto in anticipo sulla pianificazione e beneficiare del bonus. Gli autori hanno, inoltre, stimato che il potenziale guadagno di efficienza, ottenibile quando il tempo di consegna diventa parte della *scoring rule* e la struttura di incentivi viene adeguatamente implementata, può raggiungere l'8% del valore del progetto. Nel Regno Unito, dove il principio del "*no service no fees*" richiede che il privato riceva il pagamento (dagli utenti nel caso di opere calde e dalla PA nel caso di opere fredde) solo dopo avere iniziato a rendere il servizio, il National Audit Office (NAO, 2003) ha constatato che il 76% dei progetti realizzati tramite PPP sono stati completati nei tempi previsti contro il 30% dei progetti realizzati tramite la forma tradizionale di *procurement* pubblico.

Quando l'allocazione dei rischi è effettuata in modo da seguire criteri di efficienza economica, il *bundling* può generare aumenti di efficienza se ci sono esternalità positive tra la fase di progettazione e costruzione dell'opera e quella di gestione e manutenzione (Bennett e Iossa, 2006; Martimort e Pouyet, 2007; Iossa e Martimort, 2008), cioè quando, ad esempio, la qualità dell'infrastruttura, che tipicamente influenza la qualità del servizio, ri-

duce i costi di mantenimento e gestione dell'opera⁷. Inducendo il privato a tenere conto di come la qualità dell'opera incida sui costi di gestione e manutenzione, il *bundling* consente di attenuare l'*underinvestment problem*, che sorge a causa della non contrattabilità di alcuni aspetti della qualità e della spinta del privato a ridurre i costi anche a scapito della qualità.

Il *bundling*, dunque, può generare significativi guadagni di efficienza quando la qualità dell'infrastruttura incide sui costi di manutenzione e gestione, come nel caso degli ospedali, dove la qualità dell'infrastruttura e dei macchinari ha un grosso impatto sulla performance ospedaliera, delle infrastrutture di trasporto, dove i costi di manutenzione ed i benefici degli utenti sono strettamente connessi alla qualità dell'infrastruttura, o delle strutture carcerarie, dove miglioramenti nel disegno della struttura carceraria possono condurre a riduzioni dei costi di gestione fino al 30%; NAO, 2007a; 2007b).

Le esternalità tra le fasi di costruzione e gestione spiega, poi, perché i contratti di PPP debbano essere di lungo periodo. La durata di un contratto è, infatti, fondamentale affinché il partner privato abbia incentivo a tenere pienamente conto dell'effetto dell'investimento, fatto nella fase di costruzione dell'opera, sui costi di gestione e mantenimento. Una durata contrattuale eccessivamente lunga, d'altra parte, renderebbe il privato immune dalla pressione competitiva per troppo tempo e, quindi, risulterebbe inefficiente. Quando, inoltre, le esigenze degli utenti evolvono velocemente, una lunga durata dell'accordo contrattuale comporta un rischio che la PA resti vincolata a clausole obsolete o debba incorrere in rinegoziazioni del contratto che, come mostrato da numerosa evidenza empirica (si veda, ad esempio Guash, 2004), è, generalmente, eccessivamente costosa (per una discussione approfondita, si veda Iossa, Spagnolo e Vellez, 2007)⁸.

Per tali ragioni, in settori in cui le esigenze degli utenti evolvono molto velocemente, il PPP può essere inadeguato, come si è

⁷ Vedi anche HART O. (2003).

⁸ L'articolo 143 del Codice degli Appalti Pubblici, infatti, stabilisce, al sesto comma, che le concessioni debbano avere, tipicamente, una durata non superiore a trenta anni.

riscontrato per i servizi di *information technology* nel Regno Unito. Inoltre, data l'assenza, o quasi, di esternalità con la fase di costruzione o con aspetti della gestione, i vantaggi del *bundling* sono minimi, se non nulli, per i servizi ausiliari di gestione (*soft services*), come la preparazione e distribuzione dei pasti, la pulizia dei locali, la lavanderia, la manutenzione dei servizi tecnologici e dell'edificio, il parcheggio etc. Nel Regno Unito questi servizi, inizialmente incorporati nel contratto di PPP, sono attualmente regolati da contratti indipendenti, di durata relativamente breve, in modo da favorire la partecipazione di un maggior numero di imprese (HM Treasury 2006)⁹.

In Italia, una serie di problemi legati alle procedure di assegnazione dei contratti di PPP ed alla normativa vigente hanno, in passato, impedito che si realizzasse un'allocazione del rischio pienamente efficiente. Prima dell'entrata in vigore del III correttivo al Codice dei Contratti, accadeva alla PA di esprimersi sulla conformità del progetto in momenti successivi alla presentazione delle proposte, creando un problema di *hold up*. La PA poteva imporre nuove prescrizioni onerose che modificavano il *lay-out* progettuale in fase successiva alla presentazione delle proposte, falsando il procedimento rivolto all'individuazione del migliore progetto ed espandendo i tempi del procedimento¹⁰. Con il III Correttivo, questo problema del rischio amministrativo (legato ai pareri, autorizzazioni e nulla osta che devono essere rilasciare della PA) si è in parte risolto, richiedendo l'attivazione della Conferenza di Servizi sul progetto preliminare presentato dal promotore, anche ai fini della valutazione di impatto ambientale.

⁹ La presenza di un'esternalità negativa, invece, rende ottimale la frammentazione delle fasi del progetto. Si ha un un'esternalità negativa quando la migliore qualità, pur incrementando i benefici sociali dell'opera, genera un aumento dei costi di gestione e manutenzione. Si pensi ad esempio agli aspetti legati della sicurezza degli impianti. In tali casi, l'incompletezza dei contratti può rendere ottimale indurre le imprese a non internalizzare l'esternalità negativa (un risultato di *second-best*), dal momento che l'internalizzazione potrebbe deprimere ulteriormente gli incentivi ad investimenti in qualità/sicurezza. Per questa ragione può essere preferibile avere due diverse imprese che si occupano della costruzione dell'opera e della sua gestione (*unbundling*).

¹⁰ Per una discussione più dettagliata del III Correttivo al Codice dei Contratti pubblici si veda RICCHI M. (2009).

Altre criticità sono rinvenibili nella disciplina dei contratti. Come discusso in Giorgioantonio (2009), un'operazione di PF effettuata in un ordinamento di *common law* — all'interno del quale ha avuto origine — prevede la possibilità di disegnare il contratto in modo tale da fornire gli incentivi giusti, grazie ad una precisa individuazione ed un'altrettanto precisa delimitazione dei rischi assunti dalle parti. Il diritto privato italiano, cresciuto invece in una tradizione di *civil law*, in molti casi non consente un'allocazione certa dei rischi tra le diverse parti coinvolte. Gli istituti della risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta e per inadempimento, il collegamento funzionale dei contratti, l'eterointegrazione e il potere del giudice di ricondurre la clausola penale ad equità, sono esempi di come il volere delle parti espresso nel contratto possa, comunque, non essere applicato¹¹. Il superamento di queste criticità concorrerebbe, quindi, allo sviluppo del PPP nel contesto italiano, garantendo che l'allocazione dei rischi del progetto sia quella stabilita dalle parti contrattuali.

Consideriamo, infine, un'altra caratteristica del contratto di PPP: l'impiego di finanza privata. I capitali privati, spesso pari all'intera somma necessaria alla realizzazione dell'opera, provengono tipicamente da tre fonti: capitali propri (*inside equity*), capitali azionari (*outside equity*) e debito, prevalentemente bancario, ma talvolta anche obbligazionario (solitamente subordinato)¹². Nel PPP il pool degli istituti bancari finanziatori del progetto comprende normalmente 2-3 istituti bancari. I dati disponibili sul finanziamento delle PFI nel Regno Unito mostrano che, per oltre 100 progetti su un totale di 143, il *debt/equity ratio* è pari a 90/10 con una soglia minima che non scende comunque al di sotto dell'80% (per qualche progetto).

In pratica, una delle motivazioni adottate dalle PA europee per giustificare il ricorso a capitali privati in operazioni di PPP è

¹¹ Che, al ricorrere di determinati presupposti, possono comportare rispettivamente la risoluzione, la caducazione automatica e/o la nullità, l'inserzione di nuove clausole e/o la modifica di preesistenti nei contratti in precedenza stipulati dai soggetti coinvolti in un'operazione di PF.

¹² In realtà, il finanziamento delle PPP è spesso integrato da capitali provenienti da fondi infrastrutturali (inclusi quelli stanziati dalla European Investment Bank (EIB) e da *private equity funds* con un focus specifico sulle infrastrutture pubbliche (sempre più diffusi sia in Italia che all'Estero).

che l'impiego di finanza privata genera ulteriori risorse finanziarie per investimenti in nuove opere pubbliche, permettendo così di allentare i vincoli di bilancio pubblico (Spackman, 2002). Argomento questo fortemente favorito dal fatto che le opere costruite con finanza privata potessero essere registrate come operazioni fuori bilancio (e quindi nel rispetto dei parametri di Maastricht). Robinson (2002), analizzando le operazioni di PFI inglesi, dimostra invece come questa idea sia assolutamente illusoria: le PFI costituiscono, comunque, un impiego di risorse pubbliche, solo con profili dei flussi di cassa diversi rispetto ad operazioni di *procurement* tradizionali. Promuovere il PPP solo per ragioni legate al suo trattamento di contabilità pubblica è, perciò, altamente inefficiente.

Proprio per evitare questo uso distorto del PPP, è intervenuta la decisione Eurostat del 11 Febbraio 2004 che ha disciplinato il trattamento contabile nei conti nazionali di operazioni di PPP, limitando la registrazione fuori bilancio solo a quelle opere fredde nelle quali, pur assicurando lo Stato il flusso dei ricavi prevalente in fase di gestione, vi sia un sostanziale trasferimento del rischio dal soggetto pubblico al soggetto privato¹³. La decisione Eurostat ha contribuito, quindi, a chiarire che il beneficio delle operazioni di PFI non può e non deve risiedere nel più vantaggioso trattamento contabile, ma piuttosto nel possibile guadagno di efficienza che il *bundling* ed un'efficiente allocazione del rischio possono generare. Le nuove regole si annunciano come maggiormente restrittive in merito alla possibilità di utilizzare il PPP allo scopo di costruire opere fuori bilancio¹⁴.

Il ricorso alla finanza privata è, generalmente, più costoso rispetto al ricorso a quella pubblica: il costo del capitale per il pri-

¹³ La decisione dell'Eurostat, riservata alle "opere fredde", prevede che gli *asset* non vengano registrati nel bilancio delle pubbliche amministrazioni ai fini del Trattato di Maastricht nel caso in cui vi sia un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica a quella privata: il trasferimento di rischio avviene quando contemporaneamente il partner privato si assuma non solo il rischio di costruzione, ma anche almeno uno dei due rischi tra quello di disponibilità e quello di domanda.

¹⁴ Per ciò che riguarda il contesto italiano, si vedano i chiarimenti e gli applicativi in merito presenti nella Circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009.

vato, tipicamente più alto di quello che pagherebbe il governo tramite l'emissione di titoli del Tesoro, incorpora, infatti, anche il rischio di cui il contraente si fa carico. Come discusso da Falconieri (2008), nel Regno Unito in media il costo del capitale per il privato è di 0,75-1% più alto del tasso d'interesse *risk free*; nel 2002 il costo del capitale per le SPV nei settori stradali e sanità è stato rispettivamente dell'11% e del 10% a fronte di un tasso d'interesse sui Titoli di Stato, nello stesso periodo, del 4.5%. Il premio al rischio corrisposto dal Governo alle SPV, inoltre, arriva al 25% del valore totale dei costi di costruzione per i PFI nel settore stradale e al 30% del valore totale dei costi di costruzione per il settore ospedaliero

Ma allora perché ricorrere alla finanza privata? La letteratura economica (Leland e Pyle, 1977; Holmstrom e Tirole, 1997; Iossa e Martimort, 2008) ci suggerisce che la disponibilità da parte dei finanziatori ad investire denaro proprio possa dare un segnale positivo sulla solidità del progetto, trasmettendo in modo credibile a terzi che il progetto sia bancabile ed il piano economico-finanziario ben formulato: si alleviano, così, i problemi di *adverse selection*, migliorando l'efficienza. Risultato, quest'ultimo, che l'incentivo a monitorare la realizzazione del progetto da parte degli investitori concorre a conseguire. Anche qualora il progetto venga finanziato da più istituti finanziari, presentandosi la possibilità del *free riding* tra le banche (Carletti *et al.* 2007), il monitoraggio può alleviare problemi di *moral hazard* e generare aumenti di efficienza tali da compensare il costo maggiore della finanza privata rispetto a quella pubblica. L'entità e l'efficacia della segnalazione e del monitoraggio effettuato dalle banche dipende, però, dal ruolo che queste svolgono nell'ambito del processo di aggiudicazione del progetto, dagli incentivi a verificare la qualità del progetto e a monitorarne l'esecuzione.

La normativa italiana per il PF, in base alla nuova lettera dell'art. 153 del Codice dei Contratti, richiede obbligatoriamente che la proposta del promotore contenga un piano economico-finanziario (PEF) asseverato da una banca (in Inghilterra invece l'attività di *auditing* del *financial model* è prevalentemente svolta da società di consulenza come Deloitte, Ernst and Young, KPMG e

PriceWaterhouseCoopers). L'asseverazione è redatta allo scopo di attestare la coerenza e l'equilibrio del PEF, la capacità del progetto di generare flussi di cassa tali da garantire il rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio e, quindi, la possibilità di realizzare l'opera pubblica con il ricorso al capitale privato. L'asseverazione, dunque, costituisce essenzialmente una valutazione tecnica del progetto tesa ad accertare la coerenza del PEF. Non rientra, invece, tra le attività di asseverazione la valutazione della correttezza dei dati utilizzati nel PEF quali, ad esempio, l'entità della domanda di servizio, la dimensione del bacino di utenza ed il costo di realizzazione dell'opera. L'asseverazione della proposta, infine, non equivale ad un impegno della banca a finanziare il progetto: le figure dell'istituto asseveratore e del capofila del *pool* di finanziatori possono, infatti, essere separate.

Iossa e Legros (2004) mostrano come delegare a terzi il compito di acquisire e processare informazioni su variabili che non sono immediatamente verificabili sia talvolta inefficiente in presenza di problemi di *moral hazard*, dovuti alla non osservabilità dello sforzo dell'*auditor*, e di *adverse selection*, dovuti alla non verificabilità della validità dell'informazione acquisita. La delega ad una parte che si impegna ad investire capitale proprio nel momento in cui riporta informazioni positive su un progetto, invece, aiuta ad alleviare i problemi di *moral hazard* e di *adverse selection* ed aumentare l'efficienza della delega. La disponibilità ad investire capitale proprio, infatti, in un contesto in cui quel capitale è soggetto a rischio, aiuta a trasmettere le informazioni in modo credibile, mentre la possibilità di ottenere una rendita dall'investimento nel progetto fornisce incentivo ad acquisire informazioni.

In Inghilterra, gli incentivi delle società di consulenza ad effettuare una valutazione attenta del PEF derivano prevalentemente da meccanismi di reputazione, che, in un mercato concentrato come quello della consulenza inglese, possono essere molto efficaci (anche se la storia di Arthur Andersen mostra che possono comunque non bastare). In Italia, si è voluto restringere agli istituti finanziari il compito di asseverare il PEF e, in un mercato ancora non maturo come quello italiano, non è chiaro se gli incen-

tivi delle banche siano allineati con quelli dell'interesse pubblico di modo da poter effettivamente considerare l'asseverazione come un segnale della qualità del progetto. Quando, tuttavia, la banca che fa l'asseverazione è anche capofila, la disponibilità ad investire denaro proprio in un progetto rischioso rafforza il potere di segnalazione dell'asseverazione bancaria¹⁵.

Le Linee Guida sul PF delineate dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP, 2008), riconoscono il ruolo di segnalazione che deve assumere l'asseverazione bancaria, ricordando come la PA non valuti il contenuto dell'asseverazione, ma utilizzi la stessa come uno degli elementi su cui basare le successive decisioni. L'Associazione Bancaria Italiana ha messo a punto un modello standard di asseverazione che è diventato standard per le associate.

2.2 *La procedura di aggiudicazione*

Con l'approvazione del III Correttivo al Codice dei Contratti, è stata realizzata una profonda riforma dell'affidamento di lavori pubblici mediante PF. Al precedente unico *iter* per le procedure a iniziativa privata, articolato in tre sottofasi — presentazione delle proposte, gara e procedura negoziata — si è sostituita la possibilità per le stazioni appaltanti di scegliere tra due procedimenti alternativi: *i*) una gara unica semplificata (Art. 153, commi 1-14) e *ii*) una gara bifasica con diritto di prelazione (Art. 153, comma 15). È prevista, poi, una terza procedura (Art. 153, comma 16), qualora la PA non pubblichi il bando entro sei mesi dall'approvazione del proprio strumento di programmazione, che si articola in tre sub-procedure, che ricalcano le prime due (introducendo il dialogo competitivo nella *i*) e la concessione ad iniziativa pubblica.

Nella procedura con gara unica, una volta che abbia programmato la realizzazione di lavori pubblici o lavori di pubblica utilità, la PA può decidere di affidare una concessione ponendo a base di gara uno studio di fattibilità, invitando i privati a presen-

¹⁵ Problemi di conflitto di interessi possono però sorgere quando l'istituto di credito è anche parte dell'SPV, dato che in tal senso "monitorato" e "monitorante" coincidono.

tare offerte che contemplino l'utilizzo di finanza privata. I concorrenti competono sulla qualità del progetto e sui costi di realizzazione, presentando offerte corredate da progetto preliminare, PEF e bozza di convenzione (da cui si evinca la distribuzione dei rischi).

L'elemento sostanziale che distingue il PF dalla concessione è che, nella seconda, la PA predispone il progetto preliminare e stabilisce in modo autonomo gli elementi essenziali (prezzo, durata del contratto, tempo di esecuzione, ecc.) da indicare nel bando di gara per l'aggiudicazione della concessione stessa; mentre nella proposta di PF, in linea con i principi del PPP, sia il progetto preliminare sia il PEF sono predisposti dal privato. Diviene "promotore" colui che presenta l'offerta migliore. La PA può richiedere delle modifiche quando ponga in approvazione il progetto preliminare presentato dal promotore, sicché si avrà aggiudicazione, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, solo subordinatamente all'accettazione delle suddette modifiche¹⁶. Nel caso in cui il promotore non voglia adeguarsi, la PA ha facoltà di chiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche da apportare al progetto preliminare presentato dal promotore, alle stesse condizioni proposte al promotore e da quest'ultimo non accettate. Al promotore spetta, comunque, il rimborso, a carico dell'aggiudicatario, delle spese di predisposizione del progetto.

Nella procedura di gara bifasica, nella prima fase si compete sulla qualità del progetto (dove il termine "qualità" va inteso in senso lato, includendo la qualità della bozza di convenzione e tut-

¹⁶ Con il III Correttivo è stato stabilito che i criteri di valutazione vadano inseriti nel bando secondo l'ordine di importanza loro attribuita e vadano estesi ad aspetti relativi alla qualità del progetto preliminare presentato, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione. Il non precisare la ponderazione relativa da attribuire a ciascun criterio genera un *trade off*. Da una parte permette alla PA di usufruire di un sistema flessibile di valutazione che permette di scegliere i criteri *una volta* ricevute le proposte e, quindi, acquisita conoscenza di quali siano i fattori effettivamente importanti nella valutazione delle offerte. Conoscenza questa che proprio per la natura complessa dei progetti di PPP nella fase pre-gara è generalmente limitata. Dall'altra, lascia un margine discrezionale alla PA che, oltre a rischiare di essere abusato aumenta l'incertezza della gara e quindi scoraggia la partecipazione delle imprese. Per una discussione più approfondita sulle *scoring rules* e sulla fissazione dei criteri si veda DINI F., PACINI R. e VALLETTI T. (2006).

ti gli aspetti non-monetari della proposta), individuando il promotore, e dunque il progetto che si vuole realizzare; mentre nella seconda fase si compete sul prezzo, ponendo a base di gara il progetto del promotore, titolare di un diritto di prelazione che gli consente di adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente, aggiudicandosi il contratto.

Come rispondono i due *iter* procedurali alle esigenze del PPP? Abbiamo visto come nel PPP sia fondamentale incoraggiare la presentazione di proposte innovative da parte dei privati, attraverso una remunerazione adeguata dell'investimento in idee. Sia la procedura a gara unica, sia la procedura bifasica, realizzano in parte quest'obiettivo¹⁷. Nella procedura a gara unica, la remunerazione dell'investimento avviene attraverso la valutazione delle varie proposte presentate sia sotto il profilo qualitativo sia sotto quello economico: la gara non viene aggiudicata solo guardando al prezzo più basso ma anche alla *qualità* (inteso in senso lato) del progetto presentato. Il criterio di aggiudicazione è, infatti, dato dall'offerta economicamente più vantaggiosa dove i parametri di valutazione includono il profilo tecnico, quello economico e l'impatto sull'utenza. Nella procedura bifasica, la remunerazione dell'investimento avviene attraverso l'attribuzione di un vantaggio, il diritto di prelazione, al promotore nella seconda fase di gara, in cui si compete solo sul prezzo richiesto per realizzare il progetto.

Se entrambe le procedure realizzano l'obiettivo di remunerare l'innovatore, le conseguenze sulla partecipazione delle imprese e sul costo per la PA di realizzare il progetto sono, tuttavia, diverse. Nella gara unica, le imprese devono produrre un progetto con vincoli solo "perimetrali"; la loro posizione è simmetrica: tutti i partecipanti competono alla pari sia sulla qualità del progetto sia sui costi di realizzazione e, di conseguenza, il meccanismo di selezione delle offerte non viene distorto. Nella procedura bifasica, invece, il diritto di prelazione al promotore crea delle asimmetrie in fase di gara che creano inefficienze.

¹⁷ Per una discussione di altre forme di aggiudicazione dei contratti di PPP che cerchino di combinare l'obiettivo remunerazione dell'innovazione con quello di competenza del prezzo si veda RICCHI M. (2008).

In primo luogo, la probabilità che il promotore eserciti il diritto di prelazione genera un effetto di disincentivo sulla partecipazione alla gara da parte di imprese concorrenti. *Ceteris paribus*, tali imprese, consapevoli del diritto del promotore di rivendicare a sé l'aggiudicazione della gara adeguando la propria offerta a quella del concorrente vincente, hanno minore incentivo ad incorrere nei costi per la preparazione della gara. Il diritto di prelazione, pertanto, attenua la competizione sul prezzo di realizzazione della proposta progettuale nella seconda fase di gara; a meno che non venga accompagnato da misure correttive volte a rimediare all'anticoncorrenzialità del diritto di prelazione.

Per cercare di ovviare a questo problema, il legislatore ha stabilito nel III Correttivo che, ove il promotore eserciti il diritto di prelazione ed adegui la propria proposta a quella del migliore offerente, aggiudicandosi il contratto, l'amministrazione aggiudicatrice rimborsi al migliore offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla gara. Tale importo è riportato nel PEF predisposto dall'impresa al momento dell'offerta e, per legge, non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dallo studio di fattibilità posto dalla PA a base di gara.

Allo stesso tempo, nel caso in cui risulti aggiudicatario della concessione un soggetto diverso dal promotore, quest'ultimo ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione delle offerte. Tale importo è riportato nel PEF predisposto dal promotore al momento dell'offerta e, per legge, non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dallo studio di fattibilità posto dalla PA a base di gara.

Questo meccanismo correttivo, predisposto dal legislatore per rimediare all'anticoncorrenzialità della prelazione, ha, però, favorito comportamenti opportunistici da parte delle imprese partecipanti alla seconda fase di gara, inducendole a presentare offerte migliorative minime rispetto alla proposta del promotore per ottenere lauti rimborsi, gonfiando le spese sostenute (Ricchi, 2009)¹⁸.

¹⁸ È stato pertanto suggerito di condizionare l'effettiva erogazione della compensazione al raggiungimento di un certo livello di economie a vantaggio della PA (RICCHI M., 2009).

Sono anche possibili comportamenti opportunistici da parte del promotore, visto che lo si lascia relativamente libero di fissare il premio a cui ha diritto quando non eserciti il diritto di prelazione. Il promotore ha, infatti, incentivo a dichiarare nel suo PEF il massimo valore possibile per i costi sostenuti per la partecipazione alla gara (e quindi il 2,5% del valore dell'investimento), al fine di massimizzare il premio. Richiedendo un premio elevato, inoltre, il promotore può scoraggiare la partecipazione di imprese alla seconda fase di gara dato che il migliore offerente, in caso in cui si aggiudichi la gara dovrà corrispondere tale premio al promotore.

Il diritto di prelazione, inoltre, introduce inefficienze nel meccanismo di selezione. In un contesto *buyer-seller*, Bikhchandani, Lippman, Reade (2005) hanno dimostrato che il diritto di prelazione riduce i ricavi attesi del venditore per due ragioni. In primo luogo, il compratore che ha il diritto di prelazione può riuscire a vincere la gara anche quando non ha la valutazione più alta. In secondo luogo, quando l'asta ha un elemento di *common value*, cioè c'è correlazione tra il valore che ciascun compratore attribuisce all'oggetto d'asta, il diritto di prelazione esaspera il problema della "maledizione del vincitore" (*winner's curse*) inducendo i partecipanti alla gara a sottomettere offerte poco aggressive. Se un acquirente fosse disposto a pagare fino al valore da lui stimato finirebbe per vincere quando le sue stime sono eccessivamente ottimistiche (e quindi più alte delle stime degli altri acquirenti), trovandosi a pagare troppo. Per evitare il fenomeno, la strategia ottima dei compratori è presentare offerte sempre inferiori al valore che attribuiscono all'oggetto in vendita: la maledizione del vincitore riduce, quindi, la pressione competitiva.

Un fenomeno simile si presenta nel caso di gare di aggiudicazione di un contratto di PPP per la costruzione e gestione di un'opera pubblica. La componente di *common value* nel valore del contratto è data, per i partecipanti, da quella parte del costo di realizzazione del progetto comune a tutti. Anche quando i progetti sono diversi, una componente comune è sempre presente; si pensi ad esempio ai costi dei materiali per la costruzione dell'opera, al prezzo del petrolio, al costo della manodopera fissato dai

contratti sindacali, ai prezzi di altri *inputs*, etc. Nel caso della procedura bifasica, la componente comune è particolarmente accentuata dato che nella seconda fase di gara si compete prevalentemente sui costi di realizzazione di un unico progetto, quello presentato dal promotore.

In questo contesto un'impresa che partecipa alla gara anticipa che, quando le imprese ed il promotore hanno costi sufficientemente correlati, il promotore tenderà ad esercitare il diritto di prelazione quando considererà corrette le stime dell'impresa concorrente e, dunque, l'offerta profittevole. Il promotore, invece, non tenderà ad esercitare il diritto di prelazione, quando riterrà che l'offerta dell'impresa concorrente sia basata su stime erronee e, quindi, aggiudicarsi il contratto a quelle condizioni non sia profittevole.

In generale dunque, l'impresa concorrente potrà vedersi aggiudicata la gara in due soli casi. Nel primo (*i*) la componente di costo comune è bassa, l'impresa ha elaborato stime di costo corrette ma è significativamente più efficiente del promotore che, pertanto, decide di non esercitare il diritto di prelazione. In tal caso, vincere la gara è *good news*: l'impresa concorrente si aggiudica il contratto che è per essa profittevole.

Nel secondo caso (*ii*), l'impresa ha elaborato stime di costo ottimistiche ed è per questo che il promotore non ritiene profittevole esercitare il diritto di prelazione. Vincere la gara, quindi, è *bad news*: l'impresa concorrente si aggiudica il contratto con un alto rischio di andare in perdita.

Tanto maggiore è la componente di costo comune, tanto più è possibile ricadere nel caso (*ii*) e tanto minore è l'incentivo dell'impresa concorrente a sottomettere un'offerta aggressiva o, addirittura, a partecipare alla gara. Poiché, inoltre, il promotore ha un vantaggio informativo dato da una migliore conoscenza del progetto a base di gara, il rischio per il promotore di fare valutazioni erronee è minore di quello per l'impresa concorrente. Ne segue che il *winner's curse* è tanto più severo quanto maggiore è il vantaggio informativo del promotore e, quindi, quanto meno standardizzato è il progetto.

Si pensi all'esempio estremo in cui il promotore e l'impresa sono egualmente efficienti ed hanno costi perfettamente correlati

ed inoltre il promotore è in grado di fare una stima precisa del costo di realizzazione del progetto mentre l'impresa osserva un segnale impreciso. In tal caso, ogni volta che l'offerta dell'impresa è profittevole, il promotore adeguerà la propria offerta a quella dell'impresa e si aggiudicherà il contratto. L'unica situazione in cui il promotore preferirà non adeguare la propria offerta e lasciare l'impresa aggiudicarsi la gara sarà quando l'impresa concorrente avrà fatto stime così ottimistiche che aggiudicarsi il contratto non sia più profittevole.

La maledizione del vincitore rende, quindi, il diritto di prelazione particolarmente anticompetitivo nella seconda fase della gara. Non a caso, considerando un campione di appalti aggiudicati in Lombardia al 2007, ben 3/4 delle gare indette a seguito dell'individuazione di un promotore (ovvero, in seconda fase) sono andate deserte, a conferma che la presenza di quest'ultimo scoraggi la partecipazione e riduca la concorrenza (Panicara, Tidu, 2008). Inoltre, ma qui non abbiamo dati precisi in merito, la maggior parte delle gare che hanno raggiunto la seconda fase sono aggiudicate al promotore.

Si noti tra l'altro che anche in assenza del diritto di prelazione, il promotore ha un vantaggio competitivo, dato dalla sua conoscenza del progetto preliminare, in grado di disincentivare la partecipazione di altre imprese. Osservatori internazionali hanno suggerito che questo vantaggio sia tale da disincentivare la partecipazione di altre imprese alla seconda fase di gara anche con l'abolizione del diritto di prelazione (si veda *Public Private Finance*, Maggio 2008).

Infine, mentre la gara unica è un procedura diffusa a livello europeo; il diritto di prelazione nel PPP, invece, non lo è. Procedure complesse ed atipiche possono costituire una barriera all'entrata per le imprese estere che decidessero di investire per acquisire informazioni sulla procedura. Una nota rivista inglese, specializzata in PF, ha sintetizzato la situazione del PPP in Italia scrivendo: "*Foreigners have long said that Italy is a mystery to us*". In occasione dell'emanazione delle linee guida sul PF, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ha recentemente sottolineato proprio l'importanza della semplificazione delle fasi della realizzazione di un'opera pubblica (tra altre cose) per incentivare gli investimenti.

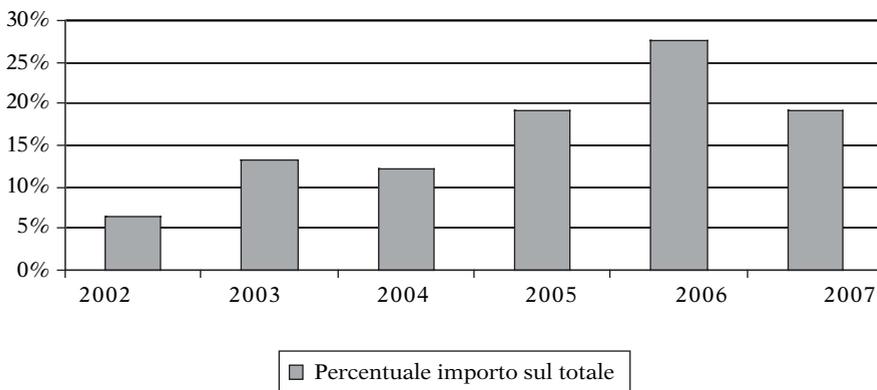
3. - I dati sul PPP in Italia

Considerando i dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato dal gennaio al dicembre 2007, su 25.525 gare per opere pubbliche, il 3,9% (ovvero 985) sono state effettuate con forme riconducibili al PPP per importi pari al 19,2% del totale (5.711.000.000 di euro su 29.789.000.000 di euro). Nel grafico 5, vengono evidenziate le percentuali degli importi PPP sul totale delle gare per opere pubbliche nel periodo 2002 - 2007.

Come si può vedere dal grafico 5 il picco si raggiunge nel 2006 (il più alto mai raggiunto nel periodo preso in esame), mentre la percentuale dei contratti diminuisce nel 2007 al di sotto dei valori del 2005, fenomeno su cui potrebbe avere inciso l'abolizione del diritto di prelazione a favore del promotore realizzata in quel periodo, o la caduta di investimenti pubblici rispetto al 2006.

GRAF. 5

PERCENTUALE IMPORTO SUL TOTALE



Fonte: Elaborazioni su dati OSSERVATORIO NAZIONALE DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (2008).

Considerando le gare di concessione e gestione¹⁹ e valutando l'origine dell'impulso alla procedura contrattuale (stazione appaltante o promotore), notiamo che i promotori hanno proposto il 41% dei contratti per un valore pari all'81% del totale. Su un totale di 143 gare su proposta dei promotori, poi, 94 risultavano assegnate contro le 56 gare assegnate sulle 210 proposte dalla stazione appaltante.

Per quanto riguarda la distribuzione per aree geografiche, il Sud domina per quantità numerica di concessioni (il 29,46% del totale per costruzione e gestione) ma si colloca dietro il Nord - Ovest per importi messi a gara (19,48% sul totale per costruzione e gestione contro il 57,94% del Nord - Ovest).

Realizzati principalmente dai Comuni, tanto per quantità (108 iniziative con importo segnalato su 150) quanto per importo (693 milioni di euro sui 959 totali), i contratti di concessione e gestione su proposta della stazione appaltante sono stati prevalentemente di entità medio-piccola (tra i 150 progetti con valore segnalato, 48 avevano un importo medio di quattrocentomila euro e 35 un importo medio di un milione e ottocentomila euro). Progetti che non sembrerebbero essere di portata strutturale, quindi, sebbene la distribuzione geografica li veda collocati nella parte del Paese maggiormente colpita da carenza infrastrutturale: il Sud. Nella macro area meridionale, infatti, sono state bandite 65 contratti, mentre nel Nord-Ovest 45, 44 nel Centro e 34 del Nord-Est. In contro tendenza rispetto al quadro introduttivo, la macro area con maggiori gare bandite, il Sud appunto, è stata anche quella in cui sono stati messi a gara importi complessivi maggiori (350 milioni di euro). Non è possibile, tuttavia, identificare le ragioni del dinamismo del Sud.

I dati dell'Osservatorio Nazionale sul PPP rivelano quali siano le amministrazioni più attive nel PPP, ma non permettono di capire quali siano le motivazioni che spingono le amministrazioni ad utilizzare questo meccanismo. Le ragioni potrebbero essere molteplici, spaziando dall'entità del fabbisogno infrastrutturale, alla competenza o incompetenza delle amministrazioni che potreb-

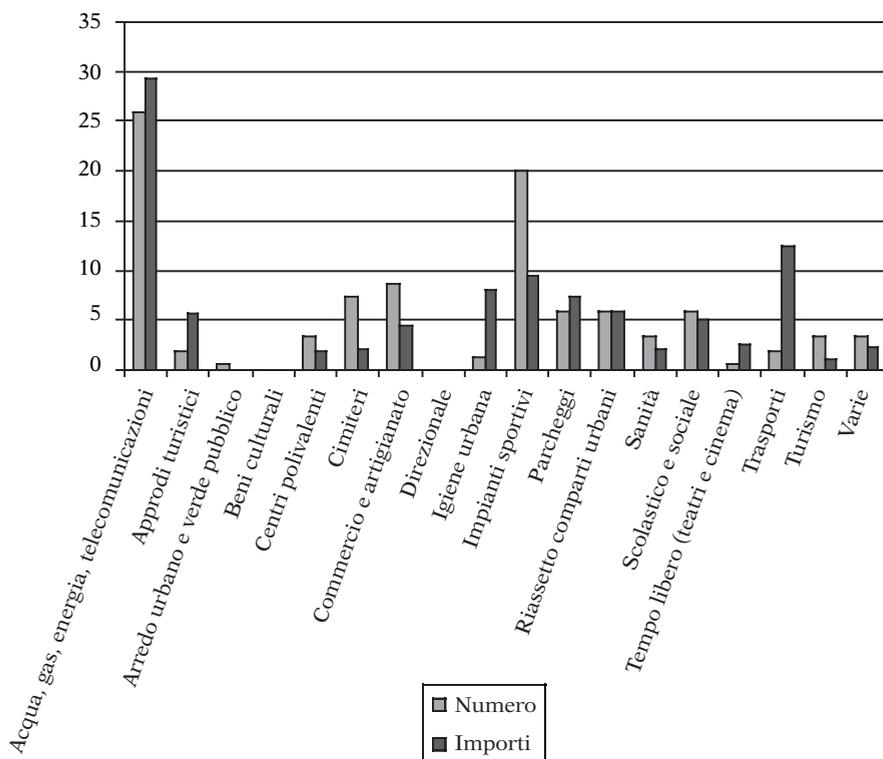
¹⁹ Nei rapporti dell'Osservatorio, ci si riferisce a "gare di concessione e gestione" per indicare forme di Partenariato Pubblico Privato, piuttosto che semplici concessioni in forma tradizionale. Nel prosieguo, quindi, pur utilizzando la terminologia della nostra fonte, ci riferiremo, di fatto, a PPP.

bero conoscere una procedura meglio di un'altra, al tentativo di costruire opere fuori bilancio o utilizzare procedure che, dando all'amministrazione un maggior livello di discrezionalità siano potenzialmente più suscettibili di abuso.

Relativamente ai settori di attività, quando è la stazione appaltante a proporre un contratto, il settore privilegiato è "Acqua, gas, energia e telecomunicazioni", tanto per numero quanto per importi complessivi coinvolti (grafico 6).

GRAF. 6

CONCESSIONI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE SU PROPOSTA DELLA STAZIONE APPALTANTE



Fonte: Elaborazione su dati OSSERVATORIO NAZIONALE DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (2008). Importi in milioni di euro.

Per le concessioni di costruzione e gestione su proposta del promotore, invece, nel 2007 gli avvisi di selezione di proposte di privati sono state 484, per un importo complessivo attorno ai nove miliardi e mezzo di euro. I Comuni di media dimensione (tra i 5.000 e i 50.000 cittadini) sono le principali stazioni appaltanti ma la maggior parte non ha superato la soglia dei dieci milioni di euro. Il Sud si conferma particolarmente vivace, sia come numero di proposte (154 su 484, pari al 31,82% circa), sia come importi complessivi considerati (3.384 milioni di euro su 9.486, pari al 35,67% circa). Come numero di proposte, segue il Centro (99, ovvero il 20,45% del totale); mentre, considerando gli importi complessivi, abbiamo il Nord - Est (2.563 milioni di euro, ovvero il 20% del totale).

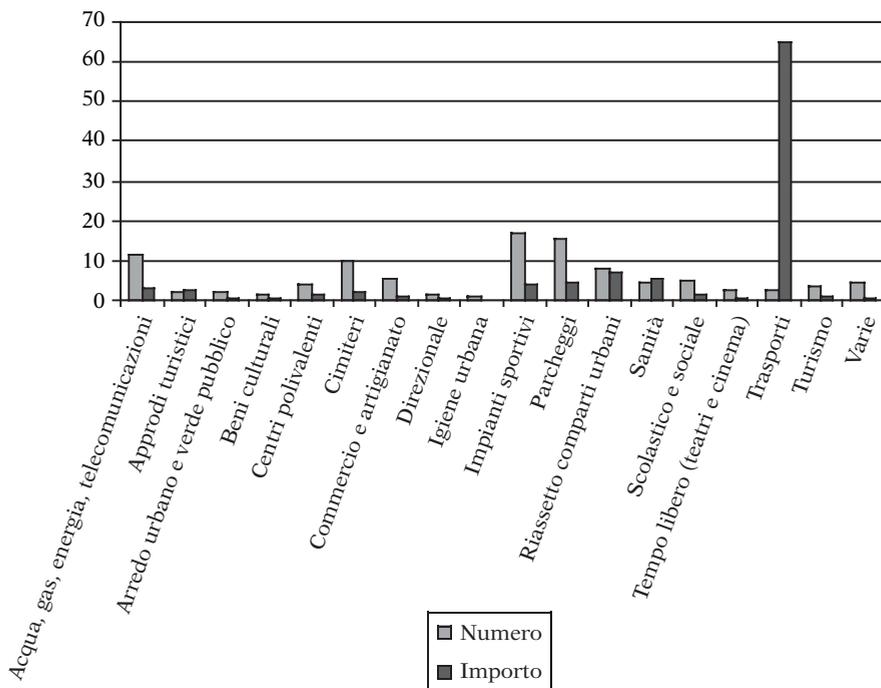
Quando si considerano le concessioni di costruzione e gestione presentate dai privati, tuttavia, oltre alla fase propositiva segue quella della gara, alla quale non tutte le proposte sono ammesse. Nel 2007, in fase ascendente rispetto all'anno precedente, sono arrivate alla fase della gara 143 proposte, per un importo complessivo attorno ai due miliardi di euro. Rispetto al *trend* precedente, si confermano i Comuni come committenti di maggior rilievo e gli importi medi dei progetti: 78 fino ai cinque milioni di euro e 52 dai cinque ai cinquanta milioni di euro. Muta, invece, la struttura territoriale: la maggior parte delle gare sono state indette nel Nord - Ovest (50 su 143, ovvero circa il 35%), con importi sproporzionatamente superiori rispetto a quelli delle altre macro-aree (2.855 milioni di euro su 4.215 milioni di euro, ovvero circa il 68%).

Per quel che concerne i settori (grafico 7), quello dei trasporti è dominante: principalmente grazie al dinamismo dell'Anas nel periodo considerato, gli importi coinvolti sono stati pari a 6.165 milioni di euro su un totale di 9.486; nel secondo caso, principalmente grazie a Infrastrutture Lombarde S.p.A. (per un'autostrada regionale direttrice Broni - Pavia - Mortara), all'Autorità Portuale di Savona e a Porto Antico di Genova S.p.A., gli importi sommano a 2.454 milioni di euro su un totale di 4.215.

Escludendo il settore dei trasporti, nella selezione di proposte dominano, numericamente, "Impianti sportivi" (75 su 449),

GRAF. 7

CONCESSIONI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE SU PROPOSTA DELLA STAZIONE APPALTANTE



Fonte: Elaborazioni su dati OSSERVATORIO NAZIONALE DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (2008).

“Parcheggi” (69) e “Acqua, gas e telecomunicazioni” (51); mentre, considerando gli importi, troviamo “Riassetto comparti urbani” (647 milioni di euro su 9.486), “Sanità” (501 milioni di euro) e “Parcheggi” (417 milioni di euro). Per quanto riguarda la fase delle gare, numericamente guidano i settori “Acqua, gas e telecomunicazioni” (29 su 141), “Parcheggi” (26) e “Cimiteri” (22); mentre, considerando gli importi complessivi, abbiamo “Acqua, energia e telecomunicazioni” (372 milioni di euro su 4.215), “Sanità” (288) e “Parcheggi” (168).

Se consideriamo che, nel secondo caso, gran parte degli importi relativi al settore sanitario sono stati dedicati all'ampliamento o alla ristrutturazione di presidi ospedalieri, il quadro mostra un utilizzo riduttivo del PPP. A parte il settore "Acqua, gas e telecomunicazioni", gli altri impieghi prevalenti — su cui l'Osservatorio non fa rilievi di eccezionalità, il che fa pensare che il *trend* costituisca la norma — sono caratterizzati da contratti semplici, tendenzialmente ben definiti, in cui siano facilmente chiarificabili le esigenze del committente e dal basso rischio. La tipologia di contratti è piuttosto semplice: non si riscontrano, infatti, caratteristiche di innovazione quanto piuttosto quelle di anticipazione di capitale privato per la costruzione e la gestione di attività in grado di fornire ricavi di utenza.

Conclusioni

In questo lavoro abbiamo discusso di come l'interesse crescente verso forme di PPP abbia solide basi economiche anche se, rispetto a paesi come l'Inghilterra, l'applicazione del PPP in Italia non abbia ancora sfruttato pienamente le sue potenzialità. Dai dati disponibili e dall'analisi economica emerge che i fattori che contribuiscono a frenare il PPP siano principalmente: (i) l'elevato rischio amministrativo che ha caratterizzato le procedure di aggiudicazione, (ii) la complessità delle procedure e le distorsioni alla concorrenza dovute al diritto di prelazione, che hanno scoraggiato la partecipazione di imprese alle gare e allontanato le imprese estere (nonché probabilmente favorito un elevato numero di ricorsi), e (iii) le difficoltà, insite nel nostro ordinamento di utilizzare i contratti per attuare una precisa allocazione del rischio ed un'altrettanto precisa delimitazione dei rischi assunti dalle parti.

D'altra parte conclusioni ferme sull'applicazione del PPP in Italia si potranno trarre solo quando si analizzeranno i dati (purtroppo raramente disponibili) sulla performance delle gare di PPP (dal numero di partecipanti, ai tempi, all'andamento delle offerte, all'esercizio della prelazione), sulla *performance* dei progetti (in termini di tempi di completamento, *cost overruns*, rinegoziazione, qualità del servizio etc.) e sull'operato delle singole PA.

BIBLIOGRAFIA

- ASCHAUER D.A., «Public Investment and Productivity Growth in the Group of Seven», *Journal of Economic Perspectives*, n. 13, 1989, pp. 17-25.
- —, «Is Public Expenditure Productive?», *Journal of Monetary Economics*, n. 23, 1989, pp. 177-200.
- AUTORITÀ DI VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE, «Determinazione n. 1 del gennaio 2009: Linee guida per la compilazione dello studio di fattibilità», in *Linee guida sulla Finanza di Progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "Terzo Correttivo"* (D.lgs. 11 settembre 2008, n. 152).
- BAJARI P. - LEWIS G., «Procurement Contracting With Time Incentives. Theory and Evidence», Cambridge (MA), *NBER, Working Paper*, n. 14855, 2009.
- BENNETT J. - IOSSA E., «Building and Managing Facilities for Public Services», *Journal of Public Economics*, n. 90, 2006, pp. 2143-2160.
- BENTIVOGLI C. - PANICARA E. - TIDU A., «Poca finanza e poco progetto: il project finance nei servizi pubblici locali», Roma, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 25, 2008.
- BIKHCHANDANI S. - LIPPMAN S.A. - READE R., «On the Right-of-First-Refusal», *Advances in Theoretical Economics*, vol. 5, Iss. 1, Article 4, 2005.
- CALDERÓN C. - SERVÉN L., *Macroeconomic Dimensions of Infrastructure in Latin America*, in Fourth Annual Stanford Conference on Latin American Economic Development, November 13-15, 2003.
- — — —, «The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution», Washington DC, The World Bank Group, *The World Bank Policy Research Working Paper*, n. 3400, 2004.
- CANNING D., «The Contribution of Infrastructure to Aggregate Output», Washington DC, The World Bank Group, *The World Bank Policy Research Working Paper*, n. 2246, 1999.
- CARLETTI E. - CERASI V. - DALTUNG S., «Multiple-Bank Lending: Diversification and Free-Riding in Monitoring», *Journal of Financial Intermediation*, n. 16, 2007, pp. 425-451.
- DINI F. - PACINI R. - VALLETTI T., «Scoring Rules», in DIMITRI N. - PIGA G. - SPAGNOLO G. (eds.), *Handbook of Procurement Cambridge*, Cambridge University Press, 2006, pp. 293-321.
- EASTERLY W., *The Lost Decade: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform*, mimeo, 2001.
- EASTERLY W. - REBELO S., «Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation», *Journal of Monetary Economics*, n. 32, 1993, pp. 417-458.
- ENGEL E. - FISCHER R. - GALETOVIC A., «Least Present Value of Revenue Auctions and Highway Franchising», *Journal of Political Economy*, n. 109, 2001, pp. 993 - 1020.
- —, «Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong», *Economía*, n. 4, 2003, pp. 129-164.
- ESTACHE A. - GUASCH L. - TRUJILLO L., «Price Caps, Efficiency Payoffs, and Infrastructure Contract Renegotiation in Latin America», Washington DC, The World Bank Group, *The World Bank Policy Research Working Paper*, n. 3129, 2003.
- ESTACHE A. - SPECIALE B. - VEREDAS D., *How Much does Infrastructure Matter to Growth in Sub-Saharan Africa?*, dattiloscritto, 2005.
- ETRO F., «Infrastrutture e Crescita», Milano, Università di Milano Bicocca, Dipartimento di Economia, *Working Paper Series*, n. 119, 2007.

- FALCONIERI S., «I rapporti tra sistema finanziario e imprese di costruzione (società di progetto)», in *Perché è così difficile fare le infrastrutture? Lezioni per l'Italia*, Roma, Fondazione IRI, 23 Maggio 2008.
- FERNALD J.G., «Roads to Prosperity? Assessing the Link Between Public Capital and Productivity», *American Economic Review*, n. 89, 1999, pp. 619-638.
- FIDONE G. - RAGANELLI B., «Il partenariato pubblico privato e la finanza di progetto (artt. 152-160 co. 15 ter)», in CLARICH M. (a cura di), *Il Commentario al Codice dei contratti*, Torino, Giappichelli, 2009.
- GIORGIANTONIO C., *Project financing e diritto italiano dei contratti: quali limiti per un'allocazione predeterminata dei rischi?*, Roma, Banca d'Italia, mimeo, 2009.
- GRAMLICH E., «Infrastructure Investment: A Review Essay», *Journal of Economic Literature*, n. 32, 1994, pp. 1176-1196.
- GUASCH L., «Granting and Renegotiating Concessions. Doing it Right», Washington DC, The World Bank Group, *The World Bank Institute Development Studies*, 2004.
- HAMMAMI M. - RUHASHYANKIKO J.F. - YEHOUE E.B., «Determinants of Public-Private Partnership in Infrastructure», Washington DC, IMF, *IMF Working Paper*, n. 06/99, 2006.
- HART O., «Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnership», *Economic Journal*, n. 103, 2003, pp. C69-C76.
- HM TREASURY, *Strengthening Long-Term Partnerships*, London, HM Treasury, 2006.
- —, *Infrastructure Procurement: Delivering Long Term Value*, London, HM Treasury, 2008.
- HOLMSTROM B. - TIROLE J., «Financial Intermediation, Loanable Funds, and the Real Sector», *Quarterly Journal of Economics*, n. 112, 1997, pp. 663-692.
- IOSSA E., *L'allocazione del rischio e la struttura degli incentivi nel partenariato pubblico privato*, dattiloscritto, 2009.
- IOSSA E. - LEGROS P., «Auditing and Property Rights», *RAND, Journal of Economics*, n. 35, 2004, pp. 356-372.
- IOSSA E. - MARTIMORT D., «The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships», *Working paper IDEI*, Toulouse School of Economics, 2008.
- IOSSA E. - SPAGNOLO G. - VELLEZ M., *Best Practices on Contract Design in Public-Private Partnerships*, Washington DC, The World Bank Group, 2007.
- ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE, «Atlante della competitività delle province e delle regioni», Settembre 2008, <http://www.unioncamere.it/Atlante/>.
- LELAND H.E. - PYLE D.H., «Informational Asymmetries, Financial Structures, and Financial Intermediation», *Journal of Finance*, n. 32, 1977, pp. 371-387.
- LOAYZA N. - FAJNZYLBER P. - CALDERÓN C., *Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts, Explanations and Forecasts*, Washington DC, The World Bank Group, 2003.
- LÓPEZ R.A., «Trade and Growth: Reconciling the Macroeconomic and Microeconomic Evidence», *Journal of Economic Surveys*, n. 19, 2005, pp. 623-648.
- MARTIMORT D. - POUYET J., «Build It Not: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships», *International Journal of Industrial Organization*, Special Issue on PPPs, n. 26, 2008, pp. 393-411.
- MESSINA G., *Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto*, mimeo, 2008.
- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE, *Conferenza nazionale sulle infrastrutture*, Roma, 12 luglio 2007.

- NAO (NATIONAL AUDIT OFFICE), *Operational Performance of Prisons*, London, National Audit Office, HC700, 2003a.
- —, *PFI Construction Performance*, London, National Audit Office, HC371, 2003b.
- OSSERVATORIO NAZIONALE SUL PROJECT FINACING, *Il mercato del Partenariato Pubblico Privato nel 2007*, Roma, 2008.
- PARTNERSHIP UK, *PFI: The State of The Market*, 2007, London, 2007.
- RICCHI M., *Negoauction, discrezionalità e dialogo competitivo (Una teoria per l'affidamento dei contratti complessi di PPP)*, dattiloscritto, 2008.
- —, *La nuova finanza di progetto nel codice dei contratti pubblici*, Roma, Unità Tecnica per la Finanza di Progetto, 2009.
- ROBINSON P., «The Private Finance Initiative: Saviour, Villain or Irrelevance?» *IP-PR, Working Paper*, www.ippr.org, 2000.
- RÖLLER L.H. - WAVERMAN L., «Telecommunication Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach», *American Economic Review*, n. 91, 2001, pp. 909-923.
- SANCHEZ-ROBLES B., «Infrastructure Investment and Growth: Some Empirical Evidence», *Contemporary Economic Policy*, n. 16, 1998, pp. 98-108.