



Dipartimento d'impresa e management

Cattedra di Economia Industriale

IL PARTENARIATO TRA PUBBLICO E PRIVATO

Relatore:

Prof. Ernesto Cassetta

Candidato:

Claudio Cinquanta

Matricola: 193221

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

INDICE

Introduzione.....	4
Capitolo 1: I caratteri essenziali del rapporto tra pubblico e privato e le infrastrutture.....	5
1.1 Le ragioni dell'intervento pubblico.....	5
1.2 Le soluzioni private alle inefficienze pubbliche: il concetto di contendibilità del mercato.....	7
1.3 Gli schemi di regolamentazione dell'offerta privata di un servizio pubblico: ROR e Price cap.....	10
1.4 La storia della privatizzazione in Italia.....	11
1.4.1 Le fasi della privatizzazione.....	13
1.5 Lo scenario economico: andamento investimenti in infrastrutture e gap infrastrutturale.....	14
1.5.1 L'andamento degli investimenti.....	15
1.5.2 Cause che hanno portato ad una riduzione degli investimenti.....	16
1.5.3 Il gap infrastrutturale italiano: principali cause e confronti con i paesi UE.....	17
1.5.4 Confronto con gli altri paesi: concetto di "less is more".....	18
Capitolo 2: Il partenariato tra pubblico e privato (PPP).....	20
2.1 L'inquadramento giuridico del PPP.....	20
2.1.1 Le linee guida a livello europeo: il libro verde.....	21

2.2 I modelli di PPP.....	22
2.2.1 Il modello contrattuale “Appalto e Concessione”.....	23
2.2.2 Differenze tra appalto e concessione.....	25
2.3 Elementi costituenti del PPP.....	26
2.4 Le fasi del PPP.....	27
2.4.1 I progetti realizzabili.....	28
2.5 I benefici del PPP nei confronti del partner pubblico.....	28
2.5.1 I benefici del PPP nei confronti della collettività.....	30
2.6 Il PPP in Europa.....	32
2.7 Il PPP in Italia.....	34
2.7.1 Procedure di PPP.....	36
2.7.2 Difficoltà applicative in Italia.....	38
Conclusioni.....	40
Bibliografia.....	41

Introduzione

La presente tesi ha l'obiettivo di analizzare il partenariato tra pubblico e privato (PPP) come un innovativo modello di collaborazione tra soggetto pubblico e soggetti privati che permette di efficientare il sistema di produzione e gestione di "beni pubblici", ovvero di infrastrutture e servizi pubblici. Al fine di raggiungere una conoscenza approfondita di tutti gli aspetti del Partenariato tra Pubblico e Privato, nei primi paragrafi si esporranno le caratteristiche essenziali che stanno alla base della storica relazione tra settore pubblico e settore privato e le motivazioni più profonde che spingono questi due settori alla collaborazione, il tutto nel più ampio processo che porta alla privatizzazione.

Sempre nel primo capitolo si sottolineerà l'importanza delle infrastrutture con un focus sul livello di sviluppo di questo settore in Italia che presenta un forte gap qualitativo rispetto ai maggiori paesi UE, gap colmabile proprio attraverso il PPP che permette all'amministrazione pubblica di usufruire di capitali privati da investire e di beneficiare di notevoli vantaggi prodotti dalla collaborazione con il privato.

Nel secondo capitolo si illustreranno le definizioni normative di PPP che sono previste a livello nazionale ed europeo, cercando di fornire una rappresentazione il più soddisfacente possibile dell'interpretazione che viene data a questo argomento.

Infine, nel corso degli ultimi paragrafi, si elencheranno gli elementi che costituiscono questo modello e tutti i benefici che produce nei confronti dell'amministrazione pubblica e più in generale nei confronti della comunità di cittadini. La spiegazione sarà incentrata sull'evoluzione del ruolo dello Stato, che passa dallo svolgere un ruolo di operatore diretto ad un ruolo di controllore e organizzatore dell'operato dell'impresa privata. Verranno anche fornite delle rappresentazioni grafiche che esprimono l'evoluzione del PPP in Italia e in Europa, con riferimenti ai progetti più rilevanti che hanno caratterizzato la storia di questo modello collaborativo.

CAPITOLO I

I CARATTERI ESSENZIALI DEL RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO E LE INFRASTRUTTURE

1.1 Le ragioni dell'intervento pubblico

Per cercare di comprendere a pieno il processo di privatizzazione, è utile effettuare un'analisi delle motivazioni che giustificano le politiche interventiste di uno stato. La principale causa d'intervento dello stato si può riferire alla volontà di risolvere le inefficienze prodotte dal mercato concorrenziale che allontanano l'ambiente economico-sociale dalle condizioni di "ottimo paretiano", inefficienze che vengono definite nella teoria economica i "*fallimenti del mercato*".

Uno di questi fallimenti coincide con la presenza, in un'economia di mercato, di beni pubblici, la cui natura non permette di definire in che misura un individuo benefici dei vantaggi connessi al suo utilizzo. Questo fenomeno è definito come "*indivisibilità dei vantaggi*".

La condizione viene ulteriormente aggravata dal fenomeno del "free riding", per il quale gli individui non sono disposti a rivelare le loro preferenze, né tanto meno il valore che attribuiscono al bene o al servizio pubblico. Tutto ciò non permette di individuare un prezzo che identifichi il valore della controprestazione al servizio

offerto e, di conseguenza, rende molto difficile la produzione privata del bene pubblico.

Pertanto, le situazioni appena illustrate rappresentano una prima giustificazione all'intervento dello Stato, che risulta fondamentale per ovviare alla mancata produzione privata di determinati beni individuati come pubblici.

Altre cause di fallimento del mercato possono essere individuate nelle restrizioni alla concorrenza che si vengono a creare in presenza di posizioni di monopolio. Sotto questo aspetto si parla di *monopolio naturale*, per indicare una situazione di monopolio che si viene a creare quando il costo che sostiene una singola impresa per fornire un determinato quantitativo di un bene è inferiore alla somma dei costi che sostengono più imprese che si spartiscono l'offerta (*Principio della sub-additività dei costi*).

La produzione pubblica del servizio può dunque rappresentare una soluzione al problema del monopolio naturale; tuttavia fattori come l'innovazione tecnologica e l'evoluzione sociale possono creare delle inefficienze gestionali che spingono il pubblico ad affidarsi "nuovamente" alla gestione privata, facendo attenzione a non trasferire i vantaggi che scaturiscono dalla posizione di monopolio.

Anche la classica condizione di monopolio, provocando un'inefficienza allocativa nota come "perdita secca di surplus", può giustificare l'intervento dello Stato.

Un altro fallimento del mercato è riconducibile al fenomeno delle esternalità per il quale i prezzi, che rappresentano il punto di riferimento nelle scelte degli operatori privati, non sintetizzano tutte le informazioni a disposizione sul mercato, trascurando nello specifico costi e benefici sociali. Anche in questo caso, la produzione pubblica rappresenta una delle soluzioni indicate dagli studi economici.

L'interventismo dello Stato può essere finalizzato, inoltre, al raggiungimento di obiettivi definiti dalle politiche di welfare in ambiti come la sanità, l'istruzione e i servizi di utilità pubblica (public utilities).

1.2 Le soluzioni private alle inefficienze pubbliche: il concetto di contendibilità del mercato

Dopo aver definito le motivazioni che spingono uno Stato ad implementare politiche interventiste, andiamo ora ad analizzare la panoramica di soluzioni private che possono essere adottate da uno stato per risolvere le inefficienze che produce il mercato concorrenziale o la gestione pubblica. I concetti che saranno esposti rappresentano le motivazioni più profonde della collaborazione tra Pubblico e Privato.

Spesso, infatti, le condizioni che si vengono a creare impongono un alleggerimento dell'intervento dello Stato, dovuto proprio ad inefficienze gestionali derivanti dalla mancanza di tecnologia e di competenze, ovvero dal conflitto d'interessi che si genera tra manager pubblici e politici.

Inoltre, nelle politiche di stampo liberista che hanno contraddistinto l'economia moderna, vi è una forte propensione alla massimizzazione della concorrenza e quindi alla creazione di un ambiente competitivo che permetta al cittadino di beneficiare di vantaggi maggiori in termini di qualità dell'offerta.

In precedenza, abbiamo illustrato come è possibile affrontare una situazione di monopolio naturale che si verifica sul mercato, individuando nella produzione pubblica la soluzione ottimale. Come già visto, però, la gestione pubblica può causare molteplici inefficienze che potrebbero imporre allo Stato di riconsiderare un processo di privatizzazione anche solo parziale.

Uno studio molto importante in questo ambito fu' quello che svilupparono gli economisti William Baumol, Robert Willing e John Panzar, i quali introdussero il concetto di *mercati contendibili*.

Un mercato si dice contendibile quando presenta livelli molto bassi, o addirittura pari a zero, di barriere all'entrata e di barriere all'uscita. Nello specifico, l'assenza di barriere all'entrata incide sulla creazione della *concorrenza potenziale*, la quale permette di raggiungere condizioni di efficienza anche nel caso in cui a soddisfare

l'offerta ci sia una sola impresa. Infatti, un monopolista che opera in un mercato dove è presente un alto livello di concorrenza potenziale sarà costretto a ridurre i prezzi al di sotto del valore dei ricavi marginali, se non vuole rischiare che un'altra impresa si accorga dell'opportunità di profitto e metta in atto una strategia di entrata nel mercato.

Altra condizione fondamentale per la presenza di *contendibilità* in un mercato è l'assenza di barriere all'uscita, in particolare dei *sunk costs*, ovvero i costi non recuperabili una volta entrati in un determinato ambiente competitivo. Difatti, un potenziale concorrente sarebbe scoraggiato ad entrare in un nuovo mercato se, in caso di insuccesso della strategia, tutti gli investimenti effettuati diventino irrecuperabili.

L'esempio calzante di un settore che possiede le caratteristiche che permettono l'esistenza della condizione di monopolio naturale e che presenta una contendibilità quasi nulla è quello delle Public Utilities.

In queste condizioni, la privatizzazione integrale risulta la strategia sbagliata da applicare, perché si ridurrebbe ad un semplice trasferimento delle rendite monopolistiche a favore del privato. Ad ogni modo, si può optare per una privatizzazione parziale dell'offerta.

Oltre alla soluzione pubblica, la teoria economica moderna individua due possibili strategie perseguibili per risolvere la condizione di monopolio naturale non contendibile: la *concorrenza per il mercato* e la *concorrenza nel mercato*. La prima rappresenta la strategia in cui lo Stato, tramite un meccanismo concorrenziale ad asta che massimizza l'efficienza, affida in concessione la gestione di un servizio ad un'impresa privata. Questa strategia non prevede una riduzione della presenza dello Stato nel processo di offerta del bene o servizio in questione, tutt'al più innesca una trasformazione del ruolo svolto da quest'ultimo, che passa da operatore diretto a regolatore. Ovviamente, lo Stato può incontrare delle difficoltà anche nell'implementazione di questa strategia; infatti risultano di difficile definizione i parametri che costituiscono il bando d'asta. Quest'ultimo rappresenta il documento in cui il pubblico definisce tutti gli obiettivi di tipo economico, temporali o anche solo formali che il privato dovrà rispettare. La presenza di asimmetrie informative è la causa

principale delle difficoltà che incontra uno Stato. Questo meccanismo coincide con quello che si instaura in un contratto d'appalto.

Un'ulteriore via perseguibile, per ovviare al problema in questione, è rappresentata dal concetto di *concorrenza nel mercato*, ovvero da quello di *regolamentazione*: in questo caso, lo Stato affida direttamente la produzione di un bene o di un servizio ad un operatore privato, imponendogli vincoli funzionali al raggiungimento degli obiettivi di natura economico-sociali che caratterizzano le decisioni pubbliche.

Due sono i tipi di situazioni in cui si può articolare la regolamentazione: il primo è il caso in cui l'acquirente finale del bene o servizio sia il cittadino, e quindi l'attività regolatrice dello Stato si sviluppa nella definizione del livello qualitativo dell'offerta e sulla fissazione del livello dei prezzi di vendita ai consumatori; il secondo è il caso in cui la figura dell'acquirente finale sia ricoperta dallo Stato, e quindi la questione più rilevante sta nella definizione del prezzo d'acquisto. Questa situazione viene chiamata *commessa pubblica*, ovvero concessione.

Il fine ultimo della regolamentazione è quello di incentivare il privato a raggiungere condizioni efficienti. Infatti, a causa della sostanziale asimmetria informativa che sussiste tra regolatore ed impresa regolata, l'unica strategia che non preveda un intervento invasivo dello Stato è rappresentato dall'instaurazione di un sistema di incentivi che stimoli l'impresa a raggiungere gli obiettivi propri del regolatore.

1.3 Gli schemi di regolamentazione dell'offerta privata di un servizio pubblico: ROR e Price Cap

ROR:

Il primo schema di regolazione che andremo ad analizzare è quello utilizzato nell'esperienza degli Stati Uniti, denominato *ROR* (rate of return, tasso di rendimento). Questo metodo si fonda sull'applicazione di un vincolo, da parte dello Stato, alla funzione del profitto di un'impresa. In altre parole, lo Stato impone un limite massimo al profitto che un'impresa può raggiungere in relazione al capitale investito. Questo vincolo limita le scelte del privato nella definizione delle tariffe del servizio offerto. Egli non potrà imporre delle tariffe troppo elevate, poiché queste causerebbero degli aumenti dei profitti; dovrà, perciò, definire un livello di tariffe che permettano una remunerazione equa del capitale. Il significato di equo è da interpretare come in linea con l'andamento delle remunerazioni di imprese simili che operano nello stesso settore. Ovviamente se un'impresa supera questo limite, automaticamente gli viene imposta una riduzione delle tariffe.

Questo schema non permette di eliminare tutte le inefficienze che derivano dalla gestione privata. Infatti, come abbiamo precedentemente affermato, la regolazione in questo caso si basa sul tasso di rendimento calcolato in relazione al capitale investito, anche se quest'ultimo può essere "gonfiato" mediante investimenti superflui in modo tale da giustificare un eventuale aumento delle tariffe.

Price cap:

Un altro modello regolatorio è quello che si sviluppa nell'esperienza europea, definito *Price Cap*. In questo caso l'attenzione del regolatore è focalizzata sulla dinamica dei prezzi in un intervallo di tempo, nello specifico il limite che viene imposto all'impresa regolata insiste sull'incremento massimo che può presentare il livello dei prezzi relativi al servizio offerto in un intervallo di tempo predeterminato. La peculiarità di

questo schema sta proprio nel metodo di calcolo del limite alla variazione dei prezzi che è rappresentato dal differenziale tra IPC (indice dei prezzi al consumo), che di norma corrisponde al tasso d'inflazione atteso al tempo $t=0$, e un valore "X", fissato dal regolatore, che rispecchia l'incremento atteso della produttività dell'impresa regolata.

In conclusione, risulta evidente come il metodo del Price Cap possieda maggiori caratteristiche di incentivazione dal punto di vista dell'efficienza produttiva. Infatti, un'impresa soggetta a questo tipo di regolazione risulta fortemente incoraggiata a concentrarsi sull'aumento dell'efficienza e dell'innovazione interna, poiché i profitti relativi agli incrementi di produttività, oltre il parametro X sopracitato, possono essere trattenuti.

1.4 La storia della privatizzazione in Italia

Le prime esperienze di privatizzazione nel mondo si verificarono verso la fine degli anni '70 negli Stati Uniti e nel Regno Unito, due nazioni i cui governi erano incentrati alla realizzazione di politiche economiche di stampo liberista.

L'Italia, come da tradizione, assume il ruolo di second mover in questo processo, ed è solo alla fine degli anni '80 che tra i politici e gli economisti italiani si iniziò ad accendere il dibattito su questo argomento. Le cause di questo ritardo sono da ricercarsi nella storica lentezza del sistema governativo e in tutte le politiche interventiste che erano state poste in essere dal '900 fino al periodo in questione.

Innanzitutto, è bene ricordare l'istituzione dell'IRI (Istituto per la Ricostituzione Industriale), avvenuta nel '33 durante il regime fascista. Questo istituto, con il passare

degli anni, aumentava sempre più il suo peso specifico nell'economia italiana, fino a divenire lo strumento principale per sostenere l'intervento dello Stato.

I governi di Democrazia Cristiana prima, e quelli di centro sinistra (di stampo socialista) poi, hanno contribuito notevolmente ad un incremento della presenza dell'attività pubblica nell'economia. In particolare, durante il governo di centro sinistra, si perseguivano politiche incentrate sulla *programmazione economica* che, per essere attuate, necessitavano di svariati istituti funzionali alla regolazione dell'offerta nei settori che più strategici, tant'è vero che nel '53 si sviluppa l'ENI e nel '62 l'ENEL.

Terminata questa fase in cui le politiche interventistiche caratterizzavano l'operato dei governi, lo Stato avrebbe dovuto ridurre il suo grado d'intervento e optare per una liberalizzazione del mercato, soprattutto in quei settori dove era diventato evidente che il processo di privatizzazione avrebbe generato molteplici efficienze.

Le prime esperienze di privatizzazione in Italia si manifestano all'inizio degli anni '90, sotto spinta delle linee guida di stampo liberista imposte dall'Unione Europea, con la trasformazione degli enti pubblici come ENI ed ENEL in S.p.a. Se questo processo di trasformazione avviene solo a livello giuridico, ovvero lo Stato mantiene partecipazioni di controllo nella società, allora questa soluzione non si discosta molto da quella della proprietà pubblica che abbiamo illustrato nel primo paragrafo. È ciò che confermano i dati sulle partecipazioni del MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze), che ad oggi ancora detiene il 25,5% delle azioni di ENEL ed il 4,3% di ENI.

Un aspetto delicato, sotto questo punto di vista, è la difficoltà nella definizione del prezzo di vendita di un asset per lo Stato; quest'ultimo, mosso dall'urgente necessità di fare cassa, ha subito delle perdite in termini di costo opportunità nella fase di privatizzazione, offrendo a prezzi inferiori al valore di mercato i propri assets.

Ad ogni modo, il processo di privatizzazione che ha investito l'Italia è stato uno dei più ampi d'Europa dal punto di vista del valore economico. Infatti, l'incasso netto dovuto alla dismissione degli assets pubblici dal '92 ad oggi è di circa 95 miliardi.

1.4.1 Le fasi della privatizzazione

È bene, a tale pro, analizzare le fasi che caratterizzano il passaggio da un'economia fortemente influenzata dal settore pubblico ad un'economia più liberale.

La prima fase è quella della trasformazione giuridica degli enti pubblici in enti privati, che presentano quindi caratteristiche diverse e che necessitano di una disciplina diversa. Per risolvere la necessità di monitoraggio dell'operato del privato, nonché quella di controllo del rispetto della disciplina sopracitata, nella seconda fase si vanno a creare delle istituzioni indipendenti come l'Agcm (autorità garante della concorrenza e del mercato), che possano provvedere a svolgere le funzioni appena indicate. La terza fase si concentra sulla creazione di tutti i presupposti per la liberalizzazione del mercato e la massimizzazione della concorrenza; a quest'ultima segue la questione più delicata che deve affrontare il settore pubblico, ovvero la definizione del prezzo di vendita. L'ultima fase che la privatizzazione prevede è la fase di regolamentazione che comprende la definizione di dei diritti e doveri del privato, nonché le forme di controllo che saranno esercitate dalle istituzioni indipendenti create nella seconda fase.

1.5 Lo scenario economico: andamento investimenti in infrastrutture e gap infrastrutturale

Non v'è dubbio ormai sull'importanza delle infrastrutture per lo sviluppo economico e sociale di un paese. Già a partire dagli antichi Romani, la rilevanza di questo settore era stata riconosciuta e sostenuta mediante la costruzione di strade, acquedotti e opere pubbliche di ogni genere.

Considerando la storia recente, e per sottolineare maggiormente la criticità del ruolo ricoperto dalle infrastrutture nel processo di sviluppo economico di un paese, è bene considerare alcuni contributi teorici forniti da vari economisti.

Il primo a riconoscere la relazione incrementale che esiste tra dotazione infrastrutturale e livello di sviluppo economico di un paese fu Aschauer; il suo studio verteva in particolar modo sul ruolo del capitale pubblico.

Un contributo non indifferente lo fornì D. Biehl. La sua analisi si concentrava a livello territoriale, assegnando alle infrastrutture un ruolo determinante nello sviluppo di una regione. Egli affermava che una regione ben dotata di infrastrutture avrà un vantaggio comparato rispetto ad una meno dotata, ciò si tradurrà in un più elevato PIL regionale pro-capite e in più elevati livelli occupazionali.

Questa analisi evidenzia realmente il ruolo di motore trainante dell'economia che viene svolto dal settore delle infrastrutture, identificando nel livello della dotazione di infrastrutture lo strumento per migliorare indici macroeconomici come il PIL o il tasso di disoccupazione, nonché per migliorare la qualità di vita degli abitanti di un determinato territorio.

È ormai largamente condivisa l'idea che l'attuale condizione in cui si trova il sistema infrastrutturale italiano sia alla base del ritardo nello sviluppo socioeconomico del nostro paese. Ad esempio, la bassa qualità delle infrastrutture di trasporto, oltre ad incidere sulla vita dei cittadini che ne usufruiscono in un determinato territorio, crea

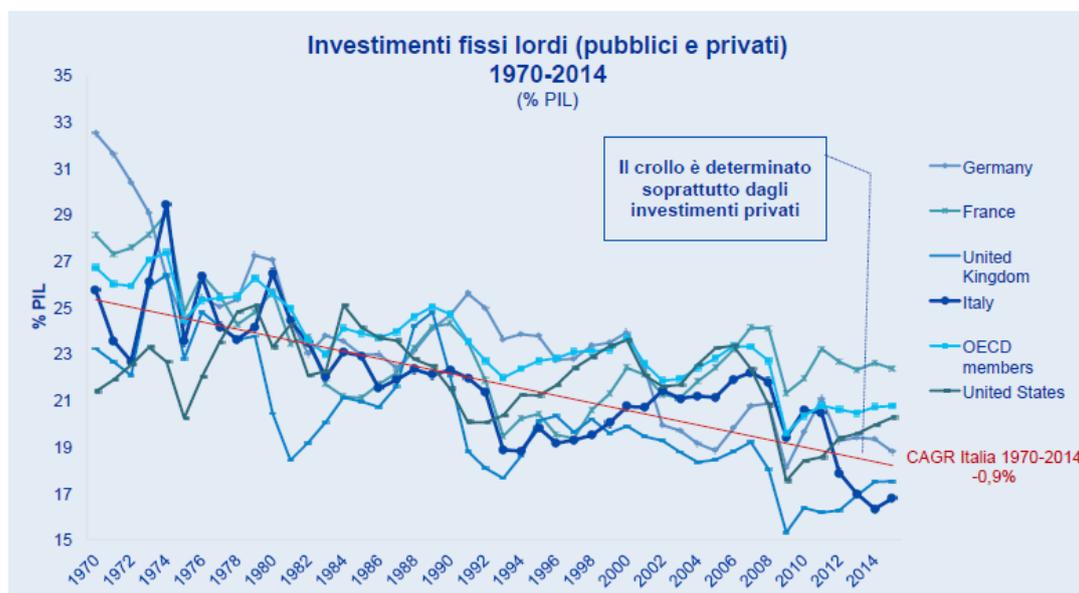
notevoli vincoli alla competitività delle imprese, le quali, a causa di fenomeni come la congestione o la mancanza di percorsi più brevi, si ritrovano in una condizione di svantaggio nei confronti delle imprese che operano in economie più sviluppate.

1.5.1 Andamento investimenti

Per comprendere a pieno le cause che hanno portato alla creazione del gap infrastrutturale tra l'Italia e gli altri paesi UE, è bene andare ad analizzare l'andamento degli investimenti pubblici e privati degli ultimi 40 anni in Europa. Come è possibile evincere dal grafico sottostante, l'andamento degli investimenti, sia pubblici che privati, ha riscontrato un trend prevalentemente negativo a livello europeo. In Italia, durante questo arco temporale, gli investimenti si sono ridotti ad una media annua dello 0,9%. All'inizio degli anni 2000 il processo di riduzione degli investimenti sembrava essersi arrestato ma, con l'avvento della crisi finanziaria del 2008, ha ripreso la sua inesorabile caduta fino ad arrivare ai giorni nostri, in cui l'Italia investe mediamente meno degli altri paesi dell'UE.

Ovviamente, questa generale riduzione degli investimenti si ritorceva anche sulla disponibilità economica che aveva la PA per effettuare investimenti nel settore delle infrastrutture. Considerando che anche gli impieghi di capitali privati si sono ridotti durante l'arco temporale in questione, il settore pubblico aveva difficoltà a stare al passo con i bisogni dei cittadini e, non potendo contare sul contributo privato, dovette escogitare nuove soluzioni al problema, come la creazione di un sistema di incentivazione agli investimenti privati che si basava sul modello di PPP.

Figura 1: andamento investimenti pubblici e privati 1970-2014



Fonte: partenariato tra pubblico e privato, un equilibrio possibile, 10/11/16 SDA Bocconi

1.5.2 Cause che hanno portato ad una riduzione degli investimenti

Molteplici sono state le cause che hanno portato a questa inversione di marcia, per quanto riguarda le politiche di destinazione della quota di capitale agli investimenti nel settore delle infrastrutture. Innanzitutto, ricordiamo i vincoli che sono stati imposti a livello europeo, come le politiche sempre più incentrate al pareggio di bilancio e gli accordi, come il patto di stabilità e crescita che definisce il livello massimo di deficit annuo conseguibile e la quota massima di debito pubblico che il bilancio di uno stato può presentare (rispettivamente 3% e 60% del PIL). Ovviamente, non ha avuto importanza marginale la crisi del 2008 che ha ridotto fortemente lo stock di capitale a

disposizione della PA ed ha contemporaneamente creato un clima di avversione nei confronti degli investimenti, anche nel settore privato. Tutto ciò vincola inevitabilmente la capacità d'investimento di un paese che, oltretutto, non può ricorrere allo strumento dell'indebitamento per ovviare alle limitazioni sulla spesa pubblica. Dal lato privato, anche l'eccessiva pressione fiscale presente in alcuni paesi ha contribuito alla fuga di capitali. Da non dimenticare anche il problema dell'intervento pubblico nel sistema bancario nazionale, un intervento talmente profondo che per un lungo periodo non ha permesso né la creazione di un ambiente competitivo, né lo sviluppo di un adeguato mercato dei capitali

1.5.3 Il gap infrastrutturale italiano: principali cause e confronti con i paesi UE

Seppure le condizioni illustrate (vincoli europei, crisi, etc..) siano universalmente valide a livello europeo, negli ultimi anni si è venuto a creare un gap infrastrutturale tra l'Italia e i paesi più virtuosi dell'UE. Infatti, come si evince dal ranking del *World Economic Forum* sulla competitività (Rapporto 16-17), l'Italia si posiziona al 25° posto nella classifica mondiale sulla qualità delle infrastrutture, con forti difficoltà soprattutto nel settore aeroportuale. Nella stessa classifica la Francia occupa il 7° posto, la Germania l'8° e la Spagna il 12°.

Sicuramente l'instabilità politica interna al nostro paese che ha caratterizzato tutto il periodo di riferimento giungendo fino ai giorni nostri ha reso molto più complicata la pianificazione e la programmazione, portando ad inefficienze burocratiche che hanno rallentato il processo di crescita dell'economia (basti pensare che dal 2008 ad oggi in Italia si sono susseguiti ben 6 presidenti del consiglio); anche la bassa qualità del management pubblico ha fornito un notevole contributo ad incrementare il gap con gli altri paesi.

Un altro fattore che ha ostacolato fortemente lo sviluppo delle infrastrutture italiane è la *corruzione*. Per rendersi conto della criticità di questo concetto è utile paragonare la corruzione in Italia ad una malattia, una malattia che lentamente divora le fondamenta dell'economia di un paese, che ostacola la libera concorrenza del mercato e di conseguenza non permette di raggiungere condizioni socialmente efficienti; una malattia che ha utopizzato il concetto di meritocrazia limitando fortemente le possibilità di elevazione sociale per gli individui, inasprando i conflitti sociali. Purtroppo, per troppi anni, la corruzione è stata lasciata libera di agire e, poiché i suoi peggiori effetti si manifestano nel lungo periodo, alle volte il problema è stato anche sminuito. Proprio questa non curanza ha permesso alla corruzione di espandersi ed arrivare in ogni angolo del sistema governativo, burocratico ed esecutivo. Per classificare la gravità dell'argomento può rivelarsi utile considerare la posizione che assume l'Italia nelle classifiche internazionali sulla corruzione stilate dalla "*Transparency International*" dove, anche se è possibile apprezzare un trend positivo dello score del *corruption perception index* negli ultimi anni, l'Italia condivide il 60° posto con Cuba.

1.5.4 Confronto con gli altri paesi: concetto di "*less is more*"

L'ambiente esterno, come ribadito, si presenta uguale per tutti i paesi membri. La differenza la fanno l'approccio al problema, le metodologie risolutive che vengono applicate e molti altri fattori come la capacità governativa e gestionale di un paese. Al contrario dell'Italia, gli altri paesi hanno risposto alla riduzione dello stock di capitale disponibile con un approccio del tipo "*less is more*", ovvero sono riusciti a coniugare la necessità di risanamento dei bilanci pubblici sostenendo l'incremento della qualità delle infrastrutture e dei servizi pubblici, mediante un efficientamento del sistema di spesa.

Questo approccio tiene in considerazione il carattere dinamico che possiede la società moderna. Le richieste dei cittadini diventano sempre più particolari e di difficile realizzazione per la PA, che deve cercare di innovare il sistema di offerta dei servizi alla comunità. Infatti, anche se esistono condizioni come il monopolio naturale, le esternalità e più in generale i fallimenti del mercato che impongono allo stato un intervento teso a soddisfare direttamente i bisogni dei cittadini, con l'emergere di operatori privati che riescono a gestire tali servizi in maniera più efficiente e che apportano notevoli vantaggi per il cittadino, la PA potrebbe essere chiamata a ridurre il proprio interventismo, lasciando spazio alla "libera" concorrenza tra privati che porta alla massimizzazione del benessere sociale. In altre parole, per perseguire un approccio del tipo *less is more*, risulta necessario un intervento dello Stato finalizzato ad un coinvolgimento dei privati nel processo gestionale, i quali hanno più esperienza e provocano un inevitabile efficientamento del sistema che scaturisce dal processo di massimizzazione del profitto che sta alla base di ogni società privata.

Infatti, a livello finanziario, la media degli investimenti in infrastrutture dell'Italia non si discosta notevolmente dalla media dei paesi più virtuosi. Ciò nonostante, il trend della qualità delle infrastrutture e dei servizi offerti al cittadino da economie come quella Francese, Spagnola e Tedesca presenta una crescita stabile dovuta proprio a questa maggiore razionalità di spesa (*less is more*).

CAPITOLO II

Il Partenariato tra Pubblico e Privato (PPP)

2.1 L'inquadramento giuridico del PPP

Uno degli strumenti più innovativi che incorpora la necessità di innovazione del processo di costruzione e gestione di opere e dei servizi pubblici è il Partenariato tra Pubblico e Privato (PPP-Public Private Partnership), un modello contrattuale che nasce come soluzione alle problematiche illustrate nei paragrafi precedenti e che risolve anche la condizione di scarsità delle risorse in cui versa la PA. Il Partenariato tra Pubblico e Privato rappresenta uno strumento funzionale alla collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati. Il suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni è finalizzato alla costruzione e la gestione delle infrastrutture e la fornitura di servizi di interesse pubblico, nonché all'attrazione di capitale privato.

Definizioni normative:

Una prima definizione normativa a livello nazionale è fornita dal *Nuovo Codice Appalti* (d.lgs. n. 50/2016), che disciplina all'art. 180 l'istituto del Partenariato Pubblico Privato, la cui definizione normativa è data dall'art 3, comma 1, lett. eee:

“il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.”

In questa definizione è facile notare come viene sottolineato il rapporto di dare-avere che si deve instaurare tra PA (stazioni appaltanti) e operatori economici per poter parlare di PPP. Gli altri elementi cardine che vengono nominati sono la durata dell'accordo, le modalità di finanziamento e la metodologia di gestione e retribuzione che riguarda il privato. Inoltre, si fa riferimento anche al processo di allocazione dei rischi.

2.1.1 Linee guida a livello europeo: Il libro verde

A livello comunitario non esistono vere e proprie definizioni normative di PPP. *Nel libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (Bruxelles, 30.4.2004)*, che rappresenta un

documento con cui la Commissione europea fornisce interpretazioni riguardanti argomenti non disciplinati o poco disciplinati, viene definito il significato della locuzione PPP come:

“forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un’infrastruttura o la fornitura di un servizio”. (Libro Verde, paragrafo 1.1; punto 1)

Seguendo questa impostazione, l’attenzione viene spostata sugli obiettivi che si raggiungono utilizzando questo strumento. Tramite gli accordi tra pubblico e privato si cerca di ottenere una gestione più efficiente della *res pubblica* che conferisca maggiori vantaggi ai cittadini in termini di benessere.

2.2 Modelli di PPP

All’interno del documento, la Commissione europea ha ritenuto necessario effettuare una distinzione tra:

- il PPP di tipo *contrattuale*, che si sviluppa su legami esclusivamente convenzionali

“Riguarda un partenariato basato esclusivamente sui legami contrattuali tra i vari soggetti. Esso definisce vari tipi di operazione, nei quali uno o più compiti più o meno ampi – tra cui la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, il rinnovamento o lo sfruttamento di un lavoro o di un servizio - vengono affidati al partner privato.” (Libro verde, paragrafo 1.2; punto 21)

- il PPP di tipo *istituzionalizzato*, che *“si fonda sull’istituzione di un’entità distinta che possiede una personalità giuridica propria e permette al partner*

pubblico di mantenere un livello di controllo moderatamente elevato.” (Libro verde, paragrafo 1.2; punto 20)

Le principali forme di PPP contrattuale disciplinate dall’ordinamento italiano sono:

- La concessione di lavori pubblici
- La concessione di servizi
- La sponsorizzazione
- La locazione finanziaria
- Il contratto di disponibilità

Mentre le principali forme di PPP istituzionalizzato previste nell’ordinamento italiano sono:

- Società miste a prevalente capitale privato
- Società miste a prevalente capitale pubblico
- Società miste costituite ai sensi del codice civile, ad esempio mediante operazioni di trasformazione fusione o scissione societaria.
- Società di trasformazione urbana

2.2.1 Il modello contrattuale: “Appalto e Concessione”

Un’altra distinzione che viene fatta internamente al modello contrattuale è quella tra:

- *Il modello concessorio: “è caratterizzato dal legame diretto esistente tra il partner privato e l’utente finale: il partner privato fornisce un servizio al pubblico, “in luogo”, ma sotto il controllo, del partner pubblico. Il modello è*

caratterizzato anche dalla modalità di retribuzione del privato, che consistente in compensi riscossi presso gli utenti del servizio e, qualora si rivelasse necessario, completata da sovvenzioni versate dall'autorità pubblica” (Libro Verde, paragrafo 2, punto 22)

- *Il modello dell'appalto: “in queste operazioni il partner privato è destinato a realizzare e gestire un'infrastruttura per la pubblica amministrazione (ad esempio, una scuola, un ospedale, un centro penitenziario, un'infrastruttura di trasporto). L'esempio più tipico di questo modello è l'operazione di tipo PFI. In questo modello, la retribuzione del partner privato non avviene in forma di compensi versati dagli utenti del lavoro o del servizio, ma di pagamenti regolari ricevuti dal partner pubblico. Questi pagamenti possono essere fissi, ma anche calcolati in modo variabile, in funzione, ad esempio, della disponibilità dell'opera o dei servizi ad essa relativi, o anche della frequentazione dell'opera.” (Libro Verde, paragrafo 2; punto 23)*

Viene evidenziato che il regime applicabile alla selezione di un partner privato dipende dal tipo di relazione contrattuale che quest'ultimo intrattiene con l'amministrazione. Infatti:

“ogni contratto stipulato per iscritto a titolo oneroso fra un'amministrazione aggiudicatrice ed un operatore, nella misura in cui ha per oggetto l'esecuzione di lavori, la realizzazione di un'opera o la prestazione di un servizio è definito “appalto pubblico” di lavori o di servizi. Il concetto di concessione è definito come un contratto con le stesse caratteristiche di un appalto pubblico ad eccezione del fatto che la contropartita dei lavori o dei servizi effettuati consiste solamente nel diritto di sfruttare l'opera o il servizio ovvero in tale diritto accompagnato da un prezzo.” (Libro Verde, paragrafo 1.2; punto 9)

2.2.2 Differenze appalto e concessione

Per comprendere meglio quanto appena riportato è bene definire i punti cardine su cui si differenziano questi due modelli:

- Oggetto dello scambio di prestazioni tra l'operatore economico ed il partner pubblico.
- Allocazione dei rischi.

Nel modello concessorio, le attività svolte dall'operatore economico trovano una contropartita nel diritto di gestione e sfruttamento dell'opera o del servizio che gli viene attribuito grazie al pagamento di un canone tendenzialmente fisso al partner pubblico; di conseguenza è anche variabile in funzione della capacità gestionale ed operativa dello specifico partner privato. Invece, nell'appalto la contropartita alle attività che vengono svolte dall'OE (operatore economico) si manifesta mediante pagamenti di somme di denaro da parte della PA. L'analisi svolta nei primi paragrafi sulla regolamentazione aiuta la comprensione di questo concetto.

Per quanto riguarda l'allocazione dei rischi la spiegazione risulta molto più semplice, basta analizzare quali sono i rischi che partecipano al processo di trasferimento che avviene tra PA e OE. Se il rischio che viene trasferito è esclusivamente quello di *performance*, allora saremo in presenza dell'istituto dell'appalto. Se invece al processo di trasferimento dei rischi prendono parte anche quello imprenditoriale, ovvero operativo-gestionale, allora ci si riferisce all'istituto della concessione.

2.3 Elementi costituenti del PPP

Dopo aver dato un'interpretazione teorica al concetto di PPP, la Commissione europea, sempre tramite il Libro Verde, continua individuando gli elementi caratteristici di questo istituto quali:

- una durata temporale medio lunga, variabile a seconda di numerosi fattori;
- la modalità di finanziamento del progetto che di regola è a carico del privato, il quale però ha la possibilità di ricevere un aiuto economico dal pubblico, aiuti economici che alle volte possono essere anche molto ingenti;
- il ruolo che assume l'operatore economico lungo tutte le fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione e finanziamento). Grazie a questo tipo di collaborazione i compiti a carico della PA si riducono notevolmente, infatti essa si limita a svolgere funzioni marginali di coordinamento e monitoraggio sull'operato del privato. Questa semplificazione dei compiti permette al partner pubblico di concentrarsi su quello che deve essere il suo obiettivo principale, ovvero la soddisfazione dei bisogni dei cittadini e la massimizzazione del benessere sociale;
- la ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato. Il processo di ripartizione del rischio è un argomento molto delicato in questo modello contrattuale che meriterebbe una trattazione molto più approfondita e dettagliata di quella che è possibile fornire qui. Ad ogni modo, la Commissione europea specifica che tramite il PPP vi è un processo di mitigazione del rischio basato su una ripartizione più efficiente possibile dei rischi commisurata anche alla capacità gestionale dei due partner (pubblico e privato).

2.4 Le fasi del PPP e i progetti realizzabili

Un'operazione di PPP è composta da una prima fase di *programmazione e affidamento* in cui l'impresa privata, dopo aver analizzato l'opportunità che gli si presenta, formula il programma di strategie che andrà ad attuare e realizza il cosiddetto *studio di fattibilità*, mediante il quale si forniscono al committente tutte le informazioni funzionali alla definizione delle potenzialità di sviluppo e di raggiungimento degli obiettivi del progetto. Dopo di che si procede alla pubblicazione della selezione delle proposte o del bando di gara ed infine si individua il promotore o il vincitore della gara con cui si andrà a stipulare il contratto. In questo processo ha un'importanza notevole l'attività di collaborazione tra pubblico e privato per cercare di soddisfare congiuntamente le esigenze di entrambi i partecipanti del contratto.

Altro stadio molto importante è quello della *progettazione e costruzione*. Siamo ancora in una fase che possiamo definire preliminare che si avvia con l'adempimento agli obblighi, di natura contrattuale e giuridica, imposti a carico della società che svilupperà il progetto. Si prosegue poi con le operazioni di costruzione o il riammodernamento delle opere, seguite dall'attività di controllo, monitoraggio e collaudo.

Nell'ultima fase, detta fase di *gestione*, ci si concentra appunto sulla gestione e la manutenzione dell'opera. Questa è la fase in cui avvengono più manifestazioni finanziarie, infatti si percepiscono i ricavi commerciali (ad esempio i ricavi da utenza) e si provvede anche al rimborso del finanziamento privato. In fine si provvede al trasferimento dell'opera nei confronti dell'amministrazione pubblica.

2.4.1 Progetti realizzabili

Le opere che si possono realizzare mediante l'attuazione di operazioni di PPP vengono ripartite sulla base delle caratteristiche interne al progetto.

Se il progetto possiede una capacità intrinseca di generare redditi tramite ricavi da utenza, allora si opterà per il finanziamento con il solo capitale privato, poiché le attività poste in essere dal partner privato trovano una remunerazione integrale proprio nei ricavi da utenza. Questo tipo di opere vengono definite *opere calde*.

La seconda categoria è quella delle *opere tiepide*: questi tipi di progetti possiedono sempre una capacità di generare ricavi da utenza, ma questi non riescono a coprire i costi sostenuti dall'impresa privata, di conseguenza l'amministrazione pubblica è costretta a sostenerne economicamente l'attività mediante degli aiuti economici in funzione dell'andamento dei ricavi da utenza percepiti.

L'ultimo tipo di opere realizzabili mediante l'utilizzo del PPP sono le *opere fredde*. Questa volta la caratteristica principale del progetto è che il servizio è offerto dal privato direttamente alla PA. Sono tutti quei progetti come le costruzioni delle carceri, degli ospedali o delle scuole in cui l'unica fonte di finanziamento per l'impresa è rappresentata dalle somme erogate dallo Stato, che gli permettono di ricevere una remunerazione adeguata del capitale investito.

2.5 I Benefici del PPP nei confronti del partner pubblico

L'utilizzo del PPP permette alla PA di beneficiare di notevoli vantaggi, sia sul piano economico che su quello sociale. Ovviamente, all'aumentare del numero di contratti di partenariato che vengono posti in essere in un determinato ambiente politico-sociale,

si verifica un conseguente alleggerimento dei compiti in carico alle amministrazioni pubbliche. Tutto ciò innesca un processo di riduzione degli intoppi decisionali e burocratici, combattendo il fenomeno del sovraffollamento decisionale che caratterizza il processo gestionale del settore pubblico. Inoltre, questo alleggerimento dei compiti, crea terreno fertile per l'implementazione e la realizzazione delle politiche di welfare dello Stato, il quale ha la possibilità di concentrarsi maggiormente sulla definizione degli obiettivi di interesse generale, senza perdere tempo nella risoluzione di tutti i problemi di carattere gestionale che scaturiscono dall'esecuzione di un progetto interno ad un accordo di PPP.

Il partner pubblico si limita a svolgere delle attività di monitoraggio e controllo sull'operato del privato e sulla qualità del servizio offerto ai cittadini, analizzando la soddisfazione di quest'ultimi che rappresentano coloro i quali subiscono direttamente gli effetti positivi o negativi che scaturiscono dall'affidamento al privato della costruzione o gestione di un'opera o un servizio pubblico.

Altri benefici si sviluppano sotto il punto di vista finanziario; infatti il PPP è uno strumento che molto spesso viene utilizzato per ovviare al problema dell'insufficienza delle risorse pubbliche e per raggiungere, quindi, obiettivi di natura finanziaria o semplicemente per sostenere l'offerta in settori dove i programmi di privatizzazione risulterebbero di difficile realizzazione. Con il PPP si riescono a coniugare la condizione di scarsità delle risorse che si trova ad affrontare uno Stato, con la volontà e la capacità d'investimento che contraddistingue i partners privati. Inoltre, incrementa l'efficienza della spesa pubblica dando respiro all'affannosa attività di gestione dei conti pubblici.

La collaborazione con il partner privato permette alla PA di acquisire e beneficiare del *know how* di cui dispone il primo, *know how* che può essere sfruttato dal partner pubblico per creare, nel lungo periodo, riduzioni dei costi e migliorie qualitative delle capacità gestionali.

Cerchiamo ora di analizzare la situazione da un punto di vista macroeconomico. L'utilizzo del PPP permette ad un paese di aumentare il livello degli investimenti,

specie in infrastrutture, senza provocare variazioni nello stock del debito pubblico. L'incremento degli investimenti, unito alla creazione di nuovi posti di lavoro, crea degli effetti positivi per l'economia di un paese che si traducono in un aumento dell'occupazione ed in un incremento del prodotto interno lordo. L'incremento del PIL a sua volta genererà una riduzione del rapporto debito PIL e di conseguenza amplierà il raggio d'azione della PA che, come abbiamo già ricordato, è vincolato dai limiti imposti a livello comunitario dal Patto di Stabilità e Crescita.

È bene, a questo punto, sottolineare la criticità che assume il livello di investimenti in infrastrutture che presenta un paese, infatti lo sviluppo infrastrutturale rappresenta un volano per la crescita economica di un paese. Questo è ciò che dimostra lo studio effettuato da Standard & Poor's che ha stimato che in Italia un incremento di un punto percentuale su PIL di investimenti infrastrutturali potrebbe generare un effetto moltiplicatore pari a 1,4x e un incremento di 136.000 posti di lavoro in tre anni.

2.5.1 Benefici nei confronti della collettività

Innanzitutto, lo studio esposto nel paragrafo precedente evidenzia come tramite l'instaurazione di rapporti collaborativi del tipo PPP, che permettono di reperire fondi privati da investire nel settore delle infrastrutture, si possa ridurre il tasso di disoccupazione di un paese.

L'efficienza gestionale dei privati, unita all'ingente quantità di fondi a loro disposizione, non può far altro che generare degli effetti incrementali sul benessere dei cittadini. Non c'è dubbio sul fatto che i privati siano mossi dal desiderio di profitto, essi mettono a disposizione i propri capitali per ricavare dei rendimenti che scaturiscono dal diritto di gestione e sfruttamento di un servizio o un'opera pubblica che gli viene concesso. Allo stesso modo si dà per scontato che l'obiettivo principale

dell'operato del pubblico sia migliorare le condizioni di vita dei cittadini, costruendo scuole, ospedali e opere pubbliche di ogni genere oppure apportando miglioramenti nella gestione, ad esempio, dei servizi di trasporto.

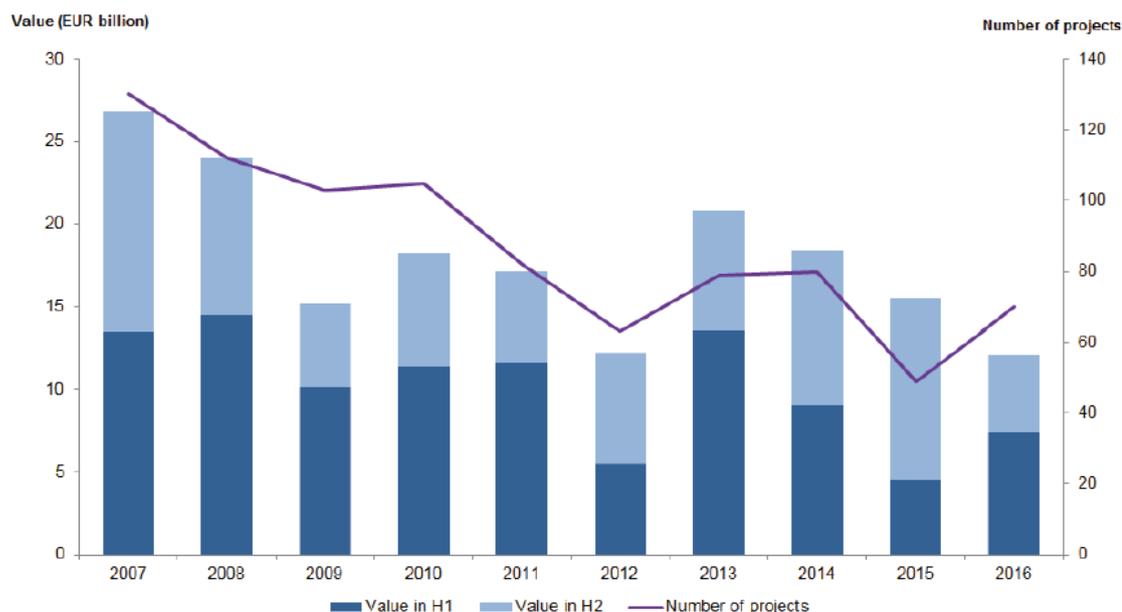
Il PPP permette di coniugare gli obiettivi di entrambi i partecipanti alla collaborazione producendo delle esternalità positive sul benessere sociale. Infatti, permettere ad un privato di investire i propri fondi in un settore per lui inesplorato, significa concedergli la possibilità di ricavare un profitto dove prima non era possibile, allettando le sue aspirazioni economiche; allo stesso tempo, la PA beneficia di tutti i vantaggi che abbiamo illustrato in precedenza. Il carattere di esternalità positiva si manifesta nei privilegi che riceve l'utente finale. Quest'ultimo approfitterà di tutti quei vantaggi che si manifestano in incrementi della qualità di servizi di utilità pubblica, come il trasporto o il processo di raccolta e smaltimento dei rifiuti, o più in generale in miglioramenti della qualità della vita.

Il cittadino può godere anche di benefici fiscali; mediante una gestione pubblica di un servizio, tutte le inefficienze che si vengono a creare si trasformano in un innalzamento delle tasse per i contribuenti. Invece, affidandosi alla gestione privata, gran parte delle perdite che derivano dalla "mala gestio" del servizio sono attribuite al privato, che inoltre ha finanziato il progetto.

Tutte le condizioni appena illustrate contribuiscono anche alla riduzione delle tensioni sociali, infatti, aumentando la soddisfazione degli utenti finali (cittadini), si riesce a creare una condizione per la quale i cittadini considerano ben spesi i propri soldi e sono soddisfatti della qualità dei servizi a loro disposizione. Ciò fa sì che questi valutino in maniera positiva l'operato della PA.

2.6 Il PPP in Europa

Figura 2: il mercato europeo del PPP, numero e valore dei progetti



Fonte: EPEC, review of the European PPP market in 2016

In Europa nel 2016 ben 69 operazioni di PPP hanno raggiunto il *closing finanziario*, un notevole aumento rispetto alle 49 che si sono verificate nel 2015. Il valore aggregato delle transazioni scaturite da queste collaborazioni tra pubblico e privato nel mercato europeo è stato di 12 miliardi di euro, con una forte riduzione del 22% rispetto all'anno precedente. In quest'ambito anche il valore medio delle operazioni ha subito un crollo passando da 319 a 174 milioni.

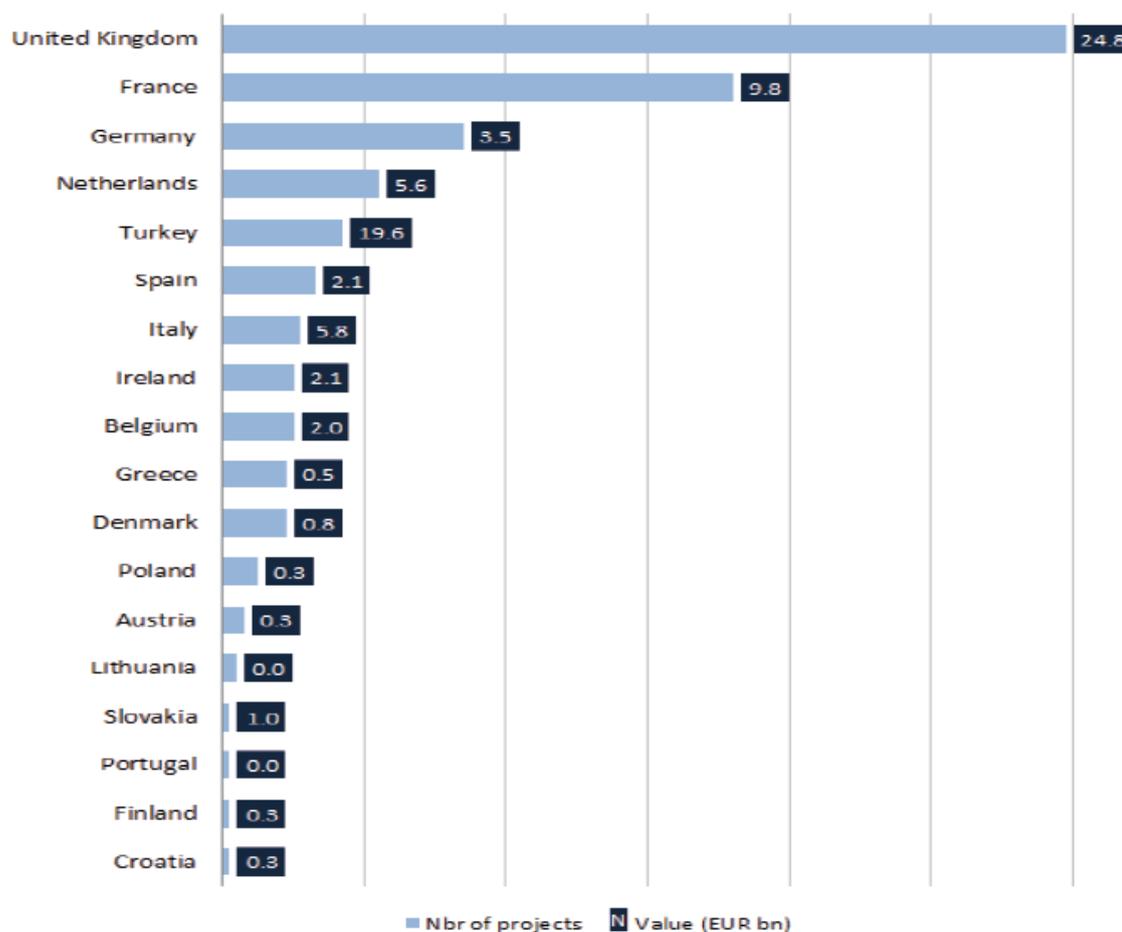
Sei sono state le operazioni maggiormente significative, rappresentando il 42% dell'intero mercato con un valore aggregato di 4.7 miliardi di euro, prodotto per più del 50% dalle operazioni compiute in Francia per la costruzione dell'autostrada A355 (560 milioni) e per lo sviluppo della banda larga "Nord-Pas-de-Calais" (606 milioni),

e nel Regno Unito tramite l'operazione denominata "Flying Training Fase II" (1.45 miliardi).

Così facendo, Regno Unito e Francia hanno incrementato ulteriormente la loro leadership a livello europeo. Come è possibile constatare dalla figura 3, negli ultimi 5 anni queste due nazioni hanno imposto la loro maggior predisposizione alla conclusione di operazioni di PPP, creando un gap con gli altri paesi.

La capolista indiscussa resta il Regno Unito che sfiora quota 120 progetti conclusi per un valore di 24.8 miliardi di euro, più del doppio del valore prodotto in Francia dagli oltre 70 progetti eseguiti, che è di 9.4 miliardi.

Figura 3: il mercato europeo del PPP per ogni paese tra il 2012-2016



Fonte: EPEC, review of the European PPP market in 2016

Per quanto riguarda la suddivisione di questi valori nei vari settori, nel 2016 rimane invariato il peso specifico del settore dei trasporti con 11 progetti portati a conclusione, per un valore di 3.7 miliardi di euro. Il più alto numero di progetti eseguiti si verifica nel settore dell'educazione, il quale però ha prodotto un valore di soli 1.6 miliardi. Un'importanza tutt'altro che marginale l'ha avuta il settore della sanità in cui si registra un valore dei progetti conclusi di 2.3 miliardi.

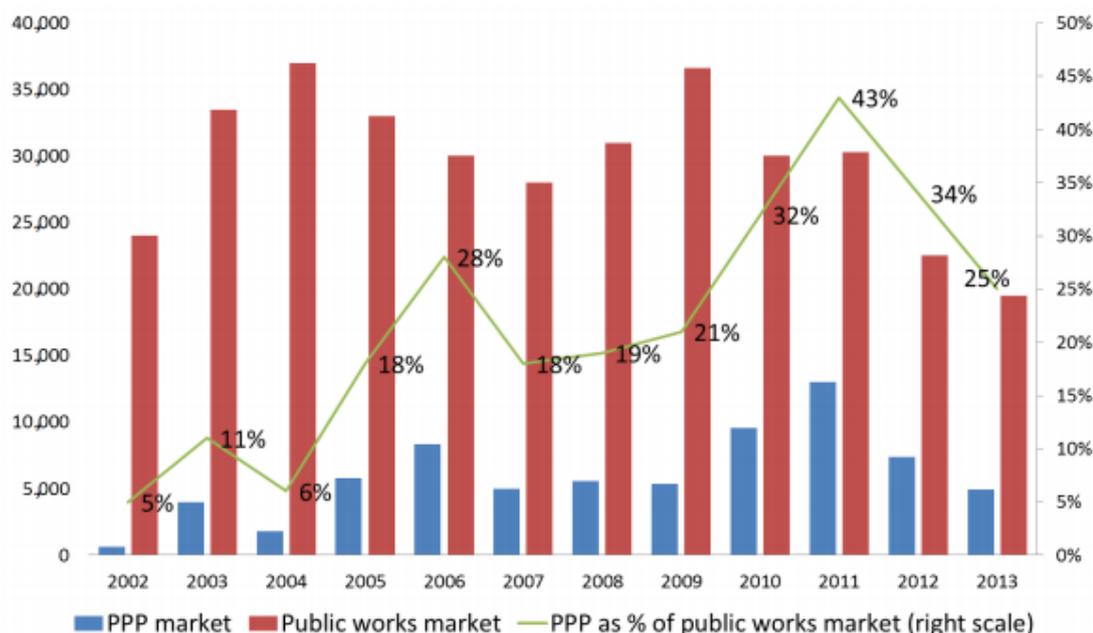
2.7 Il PPP in Italia

Il mercato del PPP inizia a svilupparsi in Italia all'inizio del nuovo millennio e, come si può notare nello schema sottostante (figura 4), presenta una crescita incrementale fino al 2006, anno in cui la percentuale di operazioni di PPP sull'intero mercato dei lavori pubblici ha raggiunto il valore del 26%.

A partire dal 2007 si verifica un crollo sostanziale dell'andamento. La crisi economica esplosa in quel periodo ha limitato fortemente il processo di sviluppo del PPP in Italia.

Dopo questo periodo di recessione, finalmente nel 2010 grazie alle linee guida dettate dall'UE e grazie all'attività di incentivazione messa in atto dal governo italiano, il mercato del PPP ha cominciato a crescere nuovamente in maniera esponenziale, raggiungendo nel 2013 il picco del 43% del mercato delle opere e dei servizi pubblici. Il triennio che va dal 2010 e il 2013 rappresenta il periodo di maggior sviluppo; in questi anni il peso del mercato del PPP rispetto al più ampio mercato dei lavori pubblici si attesta intorno ad un valore medio del 33,5%.

Figura 4: Il mercato del PPP in Italia in milioni di euro e la percentuale sul mercato delle opere pubbliche



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, "a focus on PPP's in Italy"

È bene ricordare che in Italia si eseguono molteplici operazioni di PPP di piccola dimensione tali da non essere comprese nelle statistiche dell'EPEC (*European PPP Expertise Center*) che considera solo le operazioni che presentano un valore di almeno 10 milioni di euro.

Ai fini di una comprensione più efficace possibile dei dati esposti è bene riportare i progetti più importanti che hanno caratterizzato l'andamento del mercato del PPP nell'esperienza italiana degli ultimi anni. Le operazioni di PPP che andremo ad elencare in ordine cronologico grazie ai dati forniti dall' EPEC, rappresentano i progetti che hanno portato ai picchi evidenziati nella figura sovrastante (figura 4).

2004: progetto PPP sulle reti fognarie di Arezzo (44 milioni)

2005: ospedale di Mestre (70 milioni)

2008: aeroporto di Roma Fiumicino (80 milioni)

2008: inceneritore di rifiuti di Torino (273 milioni)

Dopo di che ci sono i progetti più significativi dal punto di vista del valore generato che sono:

2013: Autostrada Bre-Be-Mi (700 milioni)

2014: tangenziale est di Milano (700 milioni)

2014: metro 4 di Milano (300 milioni)

2.7.1 Procedure di PPP

In base alla definizione fornita dall'osservatorio nazionale del PPP, i tipi di contratto che vengono adottati dalle amministrazioni pubbliche possono essere di tre tipi: concessione di lavori pubblici, concessione di servizi e "altri contratti di PPP" (come il contratto di disponibilità o quello di sponsorizzazione nominati nel paragrafo 2.2).

Grazie ai dati forniti dal "servizio studi della Camera dei Deputati", possiamo fornire un'analisi dell'andamento delle procedure di PPP adottate negli ultimi 5 anni in base al numero ed all'importo.

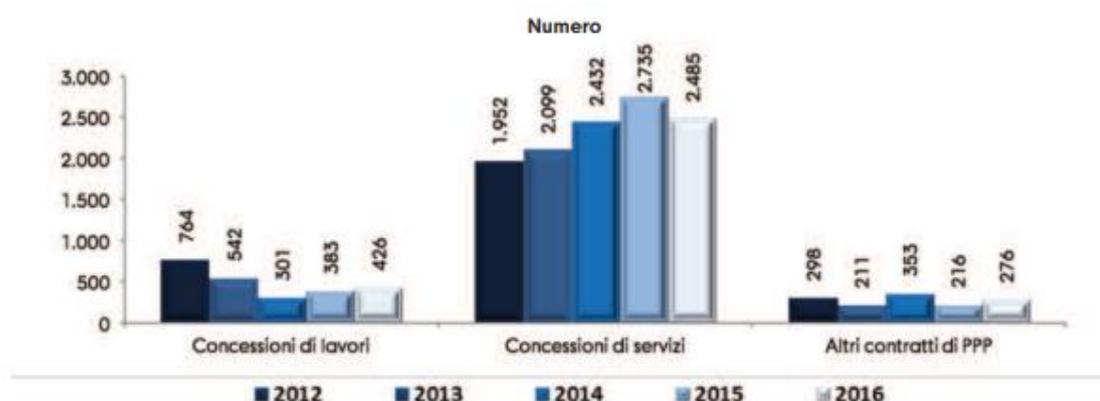
Come è possibile constatare dalle figure 5 e 6, sono le concessioni di servizi a rappresentare la procedura più importante sia dal punto di vista numerico che dal punto di vista economico. Nel periodo che va dal 2012 al 2016 si sono verificate ben 11.703 procedure di concessione di servizi per un importo complessivo di 21 miliardi, soddisfacendo il 76% della domanda numerica e rappresentando il circa il 60% del valore del mercato.

Per quanto riguarda la concessione di lavori pubblici, i numeri sono molto inferiori e presentano anche un trend negativo, infatti nello stesso periodo il numero di queste procedure è di 2.416 con un valore di 12 miliardi.

Infine, ci sono gli altri contratti di PPP che con 1.354 procedure, per un valore di circa 2 miliardi, rappresentano quote intorno al 10% sia sotto l'aspetto numerico che sotto quello economico.

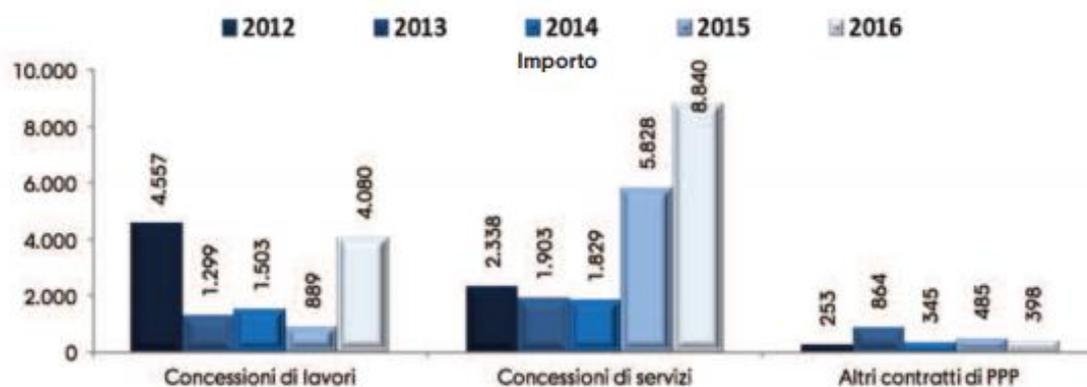
Considerando solo le variazioni tra il 2015 e il 2016, la concessione di servizi presenta contemporaneamente una riduzione della numerosità pari al 9,1%, con 2.735 procedure nel 2015 e 2.485 nel 2016, e un aumento dell'importo pari al 51,7%. La concessione di lavori pubblici nello stesso periodo è aumentata di sole 43 unità passando da 383 procedure a 426, dal punto di vista dell'importo si è verificato un notevole aumento rispetto all'anno precedente, partendo da un valore di 889 milioni fino ad arrivare a più di 4 miliardi.

Figura 5: la domanda di PPP per procedura



Fonte dati: "servizio studi della camera dei deputati", "Il mercato dei contratti pubblici"

Figura 6: la domanda di PPP per procedura in milioni di euro



Fonte dati: “servizio studi della camera dei deputati”, “Il mercato dei contratti pubblici”

2.7.2 Difficoltà applicative in Italia

L'Italia, come sempre, interpreta un ruolo di second mover rispetto ai paesi più virtuosi dell'euro area, i quali, sfruttando i benefici che producono le operazioni di PPP, hanno rilanciato le proprie economie migliorando significativamente la qualità della vita nel proprio territorio.

Fattori come l'instabilità politica e la complessità del quadro normativo di riferimento, hanno rallentato fortemente il processo di sviluppo del PPP, provocando delle difficoltà di programmazione e pianificazione che a loro volta non permettono la lineare definizione della fattibilità di un progetto.

Un altro fattore può essere individuato nella lentezza che caratterizza il sistema burocratico ed amministrativo del nostro paese che si manifesta, in quest'ambito, nei

tempi eccessivi sia per l'affidamento che per il raggiungimento del financial closing dell'operazione. Questa lentezza può essere attribuita alla mancanza di abitudine alla collaborazione che presenta il settore pubblico, mancanza che produce tra i due partners notevoli contrasti sul piano dell'autorità.

Il problema che forse ha inciso più di tutti sulla questione è la condizione di scarsità di conoscenze finanziarie, gestionali e di valutazione in cui versa l'amministrazione pubblica. Quest'ultima infatti non è in grado di svolgere nel migliore dei modi attività come il monitoraggio, il controllo e le valutazioni economiche sull'operato del privato che risultano fondamentali al raggiungimento degli obiettivi sociali e di sviluppo che persegue la PA.

Conclusioni

Con il percorso tracciato da questa tesi si è cercato di analizzare le caratteristiche fondamentali su cui si basa il modello di collaborazione tra poteri pubblici e poteri privati, denominato PPP (Partenariato tra Pubblico e Privato).

Mediante alcuni confronti con altri paesi dell'UE, è stata posta in evidenza la situazione di arretratezza che caratterizza il settore infrastrutturale italiano, nominando gli aspetti e le cause scatenanti ed esponendo alcune strategie applicabili nel nostro paese. In questo contesto il PPP è stato posto al centro del processo di riduzione del gap infrastrutturale ed è stato presentato come motore trainante per lo sviluppo economico sociale italiano.

Tramite le numerose analisi grafiche, sono state fornite informazioni sull'andamento del mercato del PPP e sulla sua rilevanza economica, in Italia e in Europa. L'attenzione è stata posta soprattutto sui benefici che questo modello collaborativo può apportare ad una specifica comunità di cittadini, in termini di efficienza e di benessere comune.

L'obiettivo finale dell'elaborato è quello analizzare tutte le caratteristiche principali del PPP proponendolo come strumento risolutivo per le notevoli inefficienze, soprattutto gestionali, che si manifestano nell'amministrazione pubblica italiana.

Bibliografia:

Altalex, “*Appalto pubblico*” Riccardo Bianchini

(<http://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2014/06/18/appalto-pubblico>)

Commissione delle comunità europee, “*Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.*”, Bruxelles aprile 2004

CONFINDUSTRIA, “*Le privatizzazioni italiane*” Sergio De Nardis, 2000

(<http://www.confindustria.it/studiric.nsf/DOCST/F922E602F2609580C125696000533631?OpenDocument>)

CRESME, Project financing osservatorio nazionale, “*10 anni di partenariato pubblico privato in Italia*”, ottobre 2011

Deloitte, LUISS, “*Gli investimenti in infrastrutture di trasporto Scelte di finanziamento e spunti di riflessione dai progetti recentemente sviluppati in Italia*”

EDIL Tecnico, Il quotidiano online per professionisti tecnici, “*Nuovo Codice Appalti, come cambia il Partenariato Pubblico Privato*” Luigi Patricelli, dicembre 2016
(<https://www.ediltecnico.it/50955/nuovo-codice-appalti-come-cambia-il-partenariato-pubblico-privato/>)

EPAS, “*il partenariato pubblico – privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano*”

EPEC, “*PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2016*”, marzo 2017

EPEC, market update “*Review of the European PPP Market in 2013*”

EPEC, market update “*Review of the European PPP Market in 2014*”

EPEC, market update “*Review of the European PPP Market in 2015*”

EPEC, market update “*Review of the European PPP Market in 2016*”

Fondazione Filippo Caracciolo, *“Rilancio delle infrastrutture di trasporto, Rischi e opportunità in tempo di crisi”*, ottobre 2009

Il diritto amministrativo, *“Il partenariato pubblico privato: tra project financing e società miste”* Erminia Barbato e Gerardo Guzzo

(<http://www.ildirittoamministrativo.it/allegati/PPP,%20a%20cura%20di%20ERMINIA%20BARBATO%20e%20GERARDO%20GUZZO.pdf>)

Impresa sociale, *“Le forme di partenariato pubblico-privato come strumento di innovazione per lo sviluppo delle imprese e dei servizi sociali”* Silvia Pellizzari

(<http://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/item/80-le-forme-di-partenariato-pubblico-privato-come-strumento-di-innovazione-per-lo-sviluppo-delle-imprese-e-dei-servizi-sociali.html>)

ITALAPPALTI.IT, *“Il Partenariato pubblico – privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici”* Marco Ricci (<http://www.italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=3203>)

Ministero dell’Economia e delle Finanze, *“A focus on PPPs in Italy, 8th annual meeting of Senior PPP Officials, 23-24 March 2015, OECD Conference center, Paris”*, marzo 2015

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP, Piattaforma di ricerca e formazione sulle Public Private Partnership (<http://piattaformapp.it/>)

SDA Bocconi, Claudio Demattè research division, *“Partnership pubblico-privato, un equilibrio possibile”*, novembre 2016

SDA Bocconi, *“Partnership Pubblico Privato”*, Veronica Vecchi-Velia Leone

Servizio studi della camera dei deputati, *“il mercato dei contratti pubblici, lavori, servizi e forniture nel periodo 2012-2016”*

([http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/documenti/Contratti Pubblici.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/documenti/Contratti%20Pubblici.pdf))

Transparency International, *“corruption perception index 2016”*

(https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

World Economic Forum, “*global competitiveness index*”, rapporto 2017
(<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.02>)