



Libera Università Internazionale degli Studi Sociali
“LUISS Guido Carli”
Dipartimento di Scienze economiche ed aziendali

Dottorato di ricerca in Diritto ed Economia
XXII ciclo

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
IL CASO DELLE RETI DI COMUNICAZIONE DI NUOVA GENERAZIONE

COORDINATORE: PROF. MARCELLO CLARICH
DIRETTORE DI RICERCA: PROF. ROBERTO PARDOLESI
DOTTORANDO: ALESSANDRA IORIO

Sintesi

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare il tema della gestione e finanziamento dei servizi pubblici, con particolare riferimento alla dimensione locale degli stessi e alle problematiche applicative che li caratterizzano.

Si tratta invero di un'area di indagine in fase di progressiva apertura verso logiche di mercato, nella quale i principi derivanti dall'ordinamento europeo hanno alimentato una progressiva tensione verso l'adozione di forme gestionali efficienti, tese a valorizzare il ruolo degli investimenti privati.

Il quadro giuridico del finanziamento dei servizi pubblici si presenta così caratterizzato da una continua evoluzione normativa, che pare trovare un punto di arrivo nell'art. 23-bis del decreto legge n. 112/2008, come ulteriormente articolato dal recente regolamento governativo di attuazione.

Il risultato dell'analisi ci permette di apprezzare l'affermazione di modelli gestionali che si fondano su una stretta cooperazione tra il settore pubblico e privato. Ciò appare essere la conseguenza non solo dell'ormai imprescindibile attenzione a considerazioni di tipo competitivo, ma della progressiva consapevolezza di trovare, nell'apporto di competenze e valori propri del settore privato, un'importante soluzione ai crescenti

limiti che gli enti pubblici incontrano nel finanziamento e nel perseguimento dei propri interessi istituzionali.

In altre parole, la collettività di riferimento (tanto nazionale, quanto locale) trova oggi nel mercato un alleato – e non più una minaccia – al fine di usufruire di servizi pubblici di qualità e sostenibili, con l’effetto di importare in ambito pubblico modelli gestionali tesi all’innovazione e all’efficienza.

Negli ultimi anni, si è quindi manifestato un crescente interesse da parte della letteratura giuridica e economica nei riguardi del partenariato pubblico-privato (“*public-private partnership*”, nel seguito anche “PPP”), considerato come uno strumento privilegiato al fine di rimediare tanto ai fallimenti del mercato, quanto a quelli delle pubbliche amministrazioni nel finanziamento e nella gestione dei pubblici servizi.

Nella specie si è osservato come, rispetto alle tradizionali forme di approvvigionamento di beni e servizi da parte dello Stato, le PPP consentano un utilizzo combinato di risorse e infrastrutture che si rivela aderente a criteri di economicità e orientamento al costo, pur consentendo una definizione degli obiettivi di qualità da perseguire.

Al riguardo, il capitolo iniziale si confronterà col tema dell’individuazione dei contorni del servizio pubblico, che si conferma sfuggente all’interprete: racchiusa tra esigenze proprie

dell'ordinamento nazionale e europeo, si sottrae ad ogni rigida predeterminazione normativa, partecipando ad una dimensione *latu sensu* politica e funzionale alle esigenze delle comunità dei governati.

Nel capitolo secondo, l'oggetto di analisi si sposterà sulle modalità di gestione dei servizi pubblici che si sono affermate nella prassi e sul loro rapporto con il settore privato. Ciò includerà un'indagine circa l'evoluzione legislativa delle modalità di finanziamento dei servizi pubblici, fino a giungere ai modelli attualmente invalsi.

Tra questi ultimi, in particolare, ci si soffermerà sulle tipologie di PPP e sulla disciplina loro applicabile, analizzando modelli di finanziamento quali le società miste, il *project financing* e il dialogo competitivo.

In estrema sintesi, si osserverà come le PPP si caratterizzino – rispetto alle tradizionali forme di appalti di beni e servizi pubblici – per alcuni tratti significativi. Questi includono in particolare: un rapporto contrattuale di lunga durata, il trasferimento del rischio sul *partner* privato e un'attribuzione di compiti di natura complessa che spaziano dalla progettazione, alla costruzione, alla gestione e al finanziamento dell'opera.

Tali forme di collaborazione con il settore privato per la costruzione e/o la gestione di opere di interesse pubblico

rappresentano, oggi, importanti modalità di finanziamento, in alternativa al tradizionale approccio di intervento pubblico, soprattutto in quei settori che presentano concrete prospettive di remunerazione del capitale privato, come il settore energetico, dei trasporti e delle telecomunicazioni, dell'edilizia e delle infrastrutture locali.

La diffusione delle PPP è stata inoltre sostenuta da alcuni fenomeni che hanno caratterizzato la nostra economia negli ultimi decenni, quali l'affermarsi di politiche di privatizzazione degli enti pubblici e la necessità di adottare politiche di riduzione della spesa pubblica, imposta da vincoli di bilancio nazionali o internazionali, pur a fronte di un'immutata domanda di infrastrutture.

Tra i più evidenti vantaggi che l'adozione di forme di cooperazione con il settore privato presentano, la più rilevante è quella derivante dalle prospettive di minimizzazione dei costi, superiore a quella collegata ad un investimento diretto pubblico. Infatti, il *partner* privato è particolarmente interessato alla riduzione dei tempi necessari per la realizzazione dell'opera, in modo da aumentare i profitti attesi, ridurre il costo del finanziamento e i rischi collegati all'investimento. Anche l'innovazione può invero rappresentare un'importante leva per la riduzione dei costi legati al progetto.

In definitiva, aprire l'investimento pubblico alla partecipazione del capitale privato può incentivare l'investimento in innovazione e crescita e condurre ad una migliore allocazione delle risorse.

In tale direzione, assumono rilevanza i criteri che guidano la scelta del soggetto privato, la quale è solitamente effettuata sulla base di gare o aste idonee a selezionare i candidati maggiormente efficienti, definendo finanche alcuni obiettivi di programma da raggiungere.

Successivamente, si effettuerà una riflessione su alcuni concreti aspetti applicativi delle PPP, i quali saranno osservati alla luce dello specifico settore economico in cui gli enti pubblici intendono intervenire.

In Italia, l'impiego dei modelli di PPP ha riguardato diversi settori dell'economia nazionale (si pensi alle grandi opere infrastrutturali), così come iniziative in ambito più propriamente locale, legate all'edilizia sociale e pubblica, ai trasporti e viabilità, alle risorse idriche e dell'ambiente.

Attualmente, tra i progetti di rilevanza per l'utilizzo dei modelli di PPP, figura la realizzazione di reti di telecomunicazione di nuova generazione ("NGN") per la fornitura di servizi di accesso internet alla popolazione.

Si tratta di progetti centrali per la crescita delle economie europee, in cui l'innovazione tecnologica necessariamente richiede di essere supportata da un'infrastruttura in grado di veicolare un servizio di telecomunicazione omogeneo e qualitativamente elevato, su tutto il territorio nazionale.

Anche in ambito locale, i progetti relativi alla diffusione dei servizi di accesso a internet verso la collettività ha condotto i principali attori istituzionali a identificare nelle infrastrutture a banda larga un bene pubblico, in relazione al quale, si pone una questione di insufficienza dell'investimento privato.

In Italia, il livello di penetrazione della connessione a banda larga è inferiore alla media europea, così come le famiglie che hanno concreto accesso ai servizi di connessione. Allo stesso tempo, anche la domanda di servizi *internet-based* da parte della popolazione si attesta su livelli ridotti. Ciò rappresenta indubbiamente uno scenario complesso, in cui esistono fattori che riducono l'interesse economico verso lo sviluppo e l'installazione di nuove reti, disincentivando eventuali forme di investimento privato.

Il terzo capitolo si propone quindi di fornire un quadro di esame delle prospettive di sviluppo e delle problematiche applicative che le PPP incontrano nell'ambito della realizzazione di reti a banda larga.

In particolare, si darà atto del dibattito – presente in Italia, oltre che in Europa – incentrato sulla necessità di orientare gli investimenti pubblici verso la progressiva estensione e innovazione della fornitura di servizi di connettività a banda larga a cittadini e imprese, quale fattore di impulso – se non vero e proprio fondamento – di una crescita economica basata sulla società dell’informazione.

Ciò sarà svolto, in primo luogo, mediante un’introduzione preliminare alle infrastrutture a banda larga e al relativo ruolo nell’ambito delle politiche economiche dei Paesi europei. A questa seguirà una riflessione in merito ai possibili spazi applicativi e alla configurazione dei modelli di PPP al relativo finanziamento.

Nello specifico, l’analisi evidenzierà la forte integrazione ed interdipendenza esistente tra le prospettive regolatorie del settore - in via di attuale definizione - e le regole di concorrenza applicabili, le quali contribuiscono a conformare e indirizzare il contenuto delle iniziative di PPP in questo settore.

A tal fine, si procederà ad un’attenta osservazione delle recenti proposte di iniziativa governativa relative alla costituzione di una “Società della Fibra” e dei progetti individuali avviati in alcune province italiane, aventi come ultimo obiettivo quello di “digitalizzare” l’economia locale. Al contempo, si analizzerà il

quadro di riferimento europeo, come da ultimo espresso nelle linee direttrici della Commissione europea in materia di regolamentazione dell'accesso alle reti di nuova generazione, nonché le prime misure regolamentari adottate in Italia.

Il percorso di analisi esposto permetterà di osservare la peculiare preminenza che assumono nel settore *de quo* i principi di concorrenza, quali contenuti nella disciplina degli aiuti di Stato e interpretati dalla Commissione europea nella sua prassi decisionale. Il rilievo permetterà di apprezzare come questi ultimi incidano concretamente sulla configurazione degli schemi di PPP adottati nell'ambito delle iniziative di finanziamento delle reti di comunicazione di nuova generazione.

In conclusione, l'analisi e le considerazioni svolte nel presente lavoro porranno in evidenza come la realizzazione e il finanziamento di reti di comunicazione di nuova generazione rappresenti invero una tematica regolatoria estremamente complessa e in corso di progressiva definizione. Il tema si contraddistingue per la necessità di un approccio di indagine integrato, che coinvolga non solo aspetti regolamentari e tecnici, ma, specialmente, considerazioni di tipo sociale e politico. Su questo sfondo, le interazioni tra i soggetti istituzionali e privati si svolgono secondo i modelli fluidi delle PPP; questi ultimi, se da un lato si conformano alle prescrizioni in materia di concorrenza,

dall'altro non sono interamente assorbiti in queste ultime. Rileva, al riguardo, la peculiarità propria delle problematiche legate allo sviluppo di infrastrutture a banda larga, sintesi del livello sovranazionale degli interessi coinvolti e, al contempo, del ruolo primario e indispensabile che gli enti locali sono chiamati a svolgere, secondo i principi di sussidiarietà, efficienza e neutralità dell'intervento pubblico.