

Facoltà di Economia

*Dottorato di Ricerca in
Storia e Teoria dello Sviluppo Economico
XXII Ciclo*

Il Partenariato Pubblico Privato in Italia tra efficienza e vincoli di finanza pubblica

Relatore
Prof. Giuseppe Di Taranto

Candidato
Dott. Federico Antellini Russo

Anno Accademico 2010 – 2011

INDICE

Introduzione

Parte Prima - Premesse Teoriche

Capitolo I - Richiami di Economia dei Contratti	1
1.1 La teoria degli incentivi	2
1.2 L'economia dei contratti	14
1.2.1.1 <i>Contratti con asimmetrie informative</i>	15
<i>Contratti con adverse selection</i>	16
1.2.1.2 <i>Contratti con moral hazard</i>	18
1.2.2 <i>I contratti incompleti</i>	19
1.2.3 <i>La reputazione come completamento del contratto</i>	26
1.3 Il problema della rinegoziazione dei contratti incompleti	29
Capitolo II - Strategie contrattuali per il procurement	
pubblico	34
2.1 Contratti espliciti	38
2.1.1 <i>Fixed-price contracts (FPCs)</i>	39
2.1.2 <i>Cost-reimbursement contracts (CRCs)</i>	41
2.1.2.1 <i>Capped price contract</i>	42
2.1.2.2 <i>Unit-price contracts</i>	43
2.1.2.3 <i>Osservazioni conclusive sui CRCs</i>	47
2.1.3 <i>Incentive Contracts</i>	48
2.1.3.1 <i>Linear Incentive Contracts</i>	49
2.1.3.2 <i>Elementi di riflessione sugli aspetti applicativi degli Incentive Contracts</i>	53
2.2 Qualità non contrattabile e contrattazione implicita	57

2.2.1	<i>La discrezionalità come presupposto e i suoi problemi</i>	57
2.2.2	<i>Principali metodi di contrattazione implicita</i>	59
2.2.2.1	Metodi di selezione o pre-contrattuali	60
2.2.2.2	Metodi contrattuali	62
2.2.2.3	Metodi post-contrattuali	67
	Riferimenti bibliografici principali	73

Parte Seconda - Il Partenariato Pubblico Privato

Capitolo III - Il Partenariato Pubblico Privato 82

3.1	Le origini britanniche	83
3.2	Lo sviluppo internazionale ...	88
3.3	... e quello europeo	94
3.4	Il contesto italiano	110
3.5	Aspetti teorici di rilievo	116
3.6	Il modello	118
3.7	Le dinamiche del contratto di PPP	128
3.8	Il problema del cost overrun	130
3.9	Il rischio politico e il rischio di rinegoziazione	132
3.10	Osservazioni finali	133

Capitolo IV - Il Partenariato Pubblico Privato come decisione efficiente dell'Amministrazione 134

4.1	Partenariato Pubblico Privato e centralità del processo decisionale pubblico	134
4.1.1	<i>Quadro introduttivo</i>	134
4.1.2	<i>Le fasi del processo decisionale dell'Amministrazione</i>	139
4.1.3	<i>Trade-off rigidità - flessibilità</i>	142
4.2	Processo di valutazione degli investimenti pubblici	144
4.2.1	<i>Le fasi del processo di valutazione</i>	145
4.2.2	<i>Valutazione preliminare sulle possibilità di un PPP</i>	147
4.2.3	<i>Lo Studio di Fattibilità</i>	150
4.2.3.1	La natura dello Studio di Fattibilità	151
4.2.3.2	Gli elementi caratterizzanti dello Studio di Fattibilità	153
4.3	Analisi, gestione e allocazione del rischio	160

4.3.1	<i>Gli strumenti del processo decisionale pubblico e l'analisi dei rischi</i>	161
4.3.2	<i>Metodologie per effettuare l'analisi dei rischi</i>	167
4.3.2.1	Analisi dei rischi su base temporale	167
4.3.2.2	Analisi dei rischi su base tipologica	171
4.4	Dalla matrice dei rischi al PSC: la quantificazione del <i>Value for Money</i>	175
4.4.1	<i>La costruzione del PSC</i>	177
4.4.2	<i>La scelta del tasso d'interesse</i>	178
4.4.2.1	Questioni teoriche	179
4.4.2.2	Il tasso di sconto nelle operazioni di Partenariato Pubblico Privato	183
4.4.2.3	Indicazioni operative	187
4.5	Il sistema di tariffazione e la contribuzione pubblica	188
4.6	Osservazioni finali	195
	Riferimenti bibliografici principali	200
	Parte Terza - Sulle possibili distorsioni nell'utilizzo del Partenariato Pubblico Privato	
	Capitolo V - Il peso dei vincoli di Finanza Pubblica sulla scelta del Partenariato Pubblico Privato	207
5.1	Letteratura di riferimento	211
5.2	Quadro dell'analisi	214
5.2.1	<i>Gap infrastrutturali dell'Italia e in Italia</i>	214
5.2.2	<i>Vincoli di finanza pubblica e decisioni di investimento</i>	218
5.2.2.1	Accenni al quadro nazionale	219
5.2.2.2	Patto di Stabilità Interno e vincoli agli investimenti	220
5.2.3	<i>Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia e il ruolo dei Comuni</i>	227
5.3	Analisi dei dati	234
5.4	Analisi empirica	240
5.4.1	<i>Determinanti del Valore del Contratto</i>	241
5.4.2	<i>Determinanti del ricorso al PPP</i>	245
5.5	Osservazioni conclusive	251
	Riferimenti bibliografici principali	254
	Osservazioni Conclusive	259

INTRODUZIONE

Il coinvolgimento del settore privato in ambiti di pertinenza prevalentemente pubblica non è certo una novità. Di una certa originalità, invece, è la modalità, quella del partenariato variamente configurato¹, che, dal settore infrastrutturale, a breve estenderà il proprio raggio di applicabilità anche ai servizi pubblici locali di rilevanza economica². Tralasciando di entrare nel dettaglio delle recenti evoluzioni normative – consistenti nell'estensione della finanza di progetto ai servizi pubblici per mezzo dell'articolo 278 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, che entrerà in vigore nel giugno 2011 –, mi soffermerò esclusivamente sul consolidato, ovvero le infrastrutture.

Vi sono tre questioni chiave da considerare quando si affronta questo tema: (a) la dotazione infrastrutturale ha forti legami con la crescita economica; (b) l'Italia soffre di una carenza infrastrutturale – tanto dal punto di vista economico, quanto da quello sociale³ – significativa rispetto alla media dell'Europa a 15; (c) l'utilizzo del Partenariato Pubblico Privato per concorrere a colmare il precedente *gap*, seppur innegabilmente di notevole aiuto, non può essere considerato una sorta di panacea, adottabile sempre e comunque a scatola chiusa. Sulle prime due, vista la convergenza di una copiosa letteratura specialistica⁴ in proposito, sarà sufficiente un breve accenno, mentre credo possa meritare un'attenzione particolare la terza⁵.

¹ Per Partenariato Pubblico Privato si intende una qualunque forma di cooperazione tra pubblico e privato, come definita da un accordo contrattuale che allochi risorse e competenze al fine di una conveniente divisione di responsabilità ed obiettivi, per valorizzare e gestire opere infrastrutturali (in modo da garantire flussi di servizi). Con *project financing* si definisce una specifica forma di accordi nei quali – generalmente attraverso una società veicolo – l'intero processo diviene un oggetto a sé stante rispetto all'attività principale dei contraenti. Così, mentre nel secondo caso sono i flussi di cassa e gli utili della società veicolo a rappresentare la fonte primaria (se non unica) di remunerazione dell'investimento (e di garanzia per i finanziatori); nel primo caso sarà altamente probabile la previsione di un contributo finanziario pubblico, pur riservando al privato un ruolo centrale nelle fasi del processo (e, principalmente, nella gestione).

² Mi riferisco all'articolo 15 dell'A. S. 1784, come inviato alla Camera dei Deputati con modifiche rispetto all'originario D.L. 135/2009.

³ Un buon riferimento a questo proposito è rappresentato dall'*Atlante di competitività delle province e delle regioni* dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne.

⁴ Si vedano, fra gli altri: Easterly e Rebelo (1993); Easterly (2001); Loayza, Fajnzylber e Calderón (2003); Kramps (2004); Estache, Speciale e Veredas (2005).

⁵ Per approfondimenti, si veda Iossa e Antellini Russo, (2008), "Potenzialità e Criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia", *Rivista di Politica Economica*, V – VI, pp. 125 – 158.

Il Presidente della Cassa Depositi e Prestiti, Franco Bassanini, ha sintetizzato in modo estremamente chiaro ed immediato una teoria difficilmente confutabile⁶. Nell'attuale contesto globale – in cui coesistono l'ottica di breve periodo del «cosiddetto *“Shareholder's capitalism (capitalismo degli azionisti)”*»⁷, la deregolamentazione dei mercati, le diverse provenienze ed allocazioni dei capitali di investimento e le diverse preferenze e localizzazioni della domanda –, nonostante «*la finanza pubblica delle economie avanzate [sia] sotto stress*»⁸ per motivi non solo ciclici ma anche strutturali⁹, si rende fondamentale incentrare l'attenzione sull'investimento in infrastrutture. Le ragioni non risiedono soltanto in una domanda crescente, ma, coerentemente con le premesse di contesto, nella constatazione che «*gli investimenti di lungo termine possono indurre una crescita sostenibile, e stabilità nell'occupazione e globale*»¹⁰ e che «*nei mercati finanziari sviluppati l'investimento di lungo termine è abitualmente anticiclico, ed in tal modo mitiga la volatilità del mercato, stabilizza l'economia e sostiene la crescita*»¹¹. Dovrebbero, di conseguenza, essere poste in essere tutte le misure necessarie e convenienti per stimolare gli investimenti di lungo periodo, a cominciare da meccanismi di maggiore cooperazione tra settore pubblico e settore privato.

La politica infrastrutturale di un paese ne rappresenta, in un certo senso, la tensione allo sviluppo, oltre a costituire un ineludibile banco di prova per le capacità istituzionali, amministrative ed economiche. Nel caso italiano, a partire dagli anni Ottanta, sembra potersi riscontrare un progressivo declino, solo in parte rallentato da interventi sporadici (prevalentemente riconducibili all'alta velocità ferroviaria), dell'interesse ad un autentico governo delle infrastrutture. Se è vero che le ragioni possano essere ricercate nel «*progressivo aumento del decentramento istituzionale, non accompagnato da una chiara definizione delle responsabilità proprie e condivise tra amministrazione centrale ed enti territoriali*»¹² e nel «*contenimento dei finanziamenti pubblici (...), non sostituito da un quadro regolatorio capace di attrarre investimenti privati e di assicurare la realizzazione delle opere*»¹³; è necessario cercare di comprendere quali prospettive si siano rese disponibili dall'amalgamarsi di esperienze internazionali ed europee con le realtà nazionali in materia di possibilità di effettuare investimenti infrastrutturali. È in questo contesto che assume un

⁶ Ci si riferisce al recente: F. Bassanini, "Strumenti a lungo termine per finanziare le infrastrutture", *La Finanza, Bimestrale di Finanza, Economia e Geopolitica*, Anno 1, Numero 6, Novembre – Dicembre 2010.

⁷ *Ivi*, p. 1.

⁸ *Ivi*, p. 2.

⁹ Si consideri che i bilanci pubblici non hanno risentito soltanto degli interventi di stabilizzazione posti in essere dai governi per fronteggiare la crisi – che già di per sé è responsabile del decremento del PIL, del flusso di entrate e della scarsità di risultati dei meccanismi automatici –, ma dovranno subire, negli anni a venire, l'incremento dei costi del "welfare state", la sostanziale mancanza di riforme pro-crescita e il sempre più significativo peso dei cittadini in età avanzata.

¹⁰ Bassanini, *op. cit.*, p. 4.

¹¹ *Ibidem*.

¹² A. Macchiati e G. Napolitano, (2009), "È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?", Bologna: Il Mulino, pp. 7-8.

¹³ *Ivi*, p. 8.

estremo interesse l'opzione del Partenariato Pubblico Privato, il cui esame richiede tre livelli di analisi consequenziali: la comprensione teorica dello strumento nel quadro del *public procurement*, la procedura di implementazione che per lo stesso si dovrebbe seguire e, ultimo ma solo logicamente e non certo per importanza, la verifica che l'utilizzo del Partenariato Pubblico Privato sia dettato da motivazioni di efficienza o, piuttosto, da contingenze specifiche (generalmente riconducibili a ristrettezze di bilancio).

Un amministratore pubblico che intendesse avvalersi delle potenzialità progettuali, finanziarie e gestionali del settore privato per la realizzazione di un'opera infrastrutturale, dovrebbe valutarne attentamente la fattibilità in sede di programmazione triennale (e di elenco annuale). Un amministratore oculato, in quella sede, dovrebbe, infatti, essere in grado di opporre ai detrattori dell'opzione proposta spiegazioni più convincenti del passaggio fuori bilancio di un'operazione di *project financing*. Motivazione di per sé stimolante, Patto di Stabilità Interno e Manovra Correttiva 2010 alla mano, ma non sufficiente¹⁴: serve – tanto per cominciare – una dimostrazione oggettiva del trasferimento sostanziale dei rischi dal settore pubblico al settore privato. Se si tratta di opere fredde (in cui l'Amministrazione si impegna a corrispondere al contraente, su base commerciale, l'equivalente dei servizi erogati), si potrebbe obiettare che una gara d'appalto per la costruzione dell'opera (prima) ed eventualmente una gara avente per oggetto un contratto di gestione (poi) consentirebbero maggiore monitoraggio del processo e magari maggiori risparmi. In quest'ultimo caso, tuttavia, potrebbero interpersi difficoltà inerenti al vincolo di bilancio (o, più precisamente, lo spettro di opzioni percorribili che il vincolo di bilancio consentirebbe) sul finanziamento iniziale: si dovrebbe sperare nella *Cassa Depositi e Prestiti* ed, eventualmente, nel *CIPE*. Se, invece, si avesse a che fare con un'opera calda (quindi, un'opera in grado di consentire il recupero degli investimenti iniziali in virtù dei pagamenti corrisposti dagli utenti), allora – ammesso di ritenere poco conveniente organizzare autonomamente la gestione o affidarla ad una società interamente partecipata (*in house*) – si potrebbe arrivare a proporre al mercato un contratto di costruzione e gestione. L'Amministrazione potrebbe, infatti, offrire al privato un investimento profittevole in cambio di un flusso di servizi di qualità concordata, lucrando tariffe altamente competitive per sé ed, eventualmente, anche un canone di concessione significativo. Senza considerare la maggiore possibilità di controllo. Resterebbe, comunque, inevasa la questione iniziale perché l'amministratore in questione dovrebbe ancora convincere l'auditorio sul perché il Partenariato Pubblico Privato sia la più efficiente delle alternative e non soltanto la più conveniente nell'immediato. Da una visuale squisitamente teorica, si potrebbe chiamare in causa l'evidenza che uno dei principali vantaggi di un Partenariato Pubblico Privato per il contraente privato (e, di riflesso, per l'Amministrazione banditrice che da esso ricevesse un'offerta) siano le sinergie tra le fasi progettuali: un unico contraente si vedrebbe, infatti, aggiudicato un contratto caratterizzato dall'accorpamento delle fasi progettuali (*bundling*)¹⁵. Se – come è

¹⁴ Principalmente a seguito della decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 e della Circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009.

¹⁵ Non dissimile, in linea generale, da quanto avviene in un contratto di concessione e gestione.

generalmente vero – si risponde agli incentivi, allora risulterebbe efficiente accorpate la realizzazione e la gestione (quando i bisogni non siano caratterizzati da eccessiva volatilità): l'*underinvestment problem*, infatti, viene attenuato quando la qualità dell'infrastruttura (definita in fase di costruzione) incide sui costi di manutenzione e gestione¹⁶. Il ruolo principale a questo proposito è giocato dal disegno del contratto e della procedura di selezione e aggiudicazione. Aspetti che, seppur cronologicamente successivi al processo decisionale, assumono importanza al momento in cui quest'ultimo si dispiega. Non a caso, la recente normativa impone la presentazione di una nutrita documentazione a supporto della fattibilità e consiglia una valutazione accurata, compiuta con gli altri attori istituzionali eventualmente coinvolti, per consentire, da un lato, all'Amministrazione di compiere una scelta circostanziata e, dall'altro, per lasciare che i partecipanti alla procedura competitiva vedano ben più salda al soffitto la Spada di Damocle del rischio regolatorio.

Di conseguenza, l'argomentazione vincente per il confronto dialettico immaginato inizialmente dovrebbe inevitabilmente fondarsi sull'accurata e scrupolosa valutazione condotta sul caso specifico sull'intero "ciclo di vita" del contratto.

Ogni operazione posta in essere da un'Amministrazione Pubblica dovrebbe essere improntata al *Value for Money*, il principio guida per le fasi di (i) pianificazione, (ii) valutazione e programmazione e (iii) selezione degli investimenti. Stabilito che un intervento sia necessario per soddisfare bisogni esistenti (o sopravvenuti) nella comunità di riferimento (nella prima fase), resta da definire come ingegnarsi per soddisfarli nel modo più efficiente (nella seconda fase) e, quindi, determinare – dati i vincoli di bilancio – le priorità di realizzazione (nella terza fase). Collocandoci a valle dell'individuazione dei bisogni, ci troviamo a fronteggiare il quesito del "come"¹⁷.

Qui entra in gioco lo Studio di Fattibilità, individuato come strumento attraverso il quale raccogliere tutte le informazioni necessarie per trasformare un'idea progettuale in una specifica ipotesi di intervento. Anzitutto, deve essere previsto un adeguato inquadramento del progetto, corredato dalla domanda potenziale e dallo stato dell'offerta del servizio in esame, oltre che dalle caratteristiche del mercato della fornitura al quale poter accedere. Successivamente, si provvede al vaglio delle diverse alternative possibili, con particolare riguardo per soluzioni tecniche, condizioni, modalità di finanziamento, caratteristiche normative, capacità interne dell'Amministrazione e procedure di selezione del contraente privato adottabili. All'analisi di fattibilità così concepita seguono l'analisi di convenienza sociale e quella di convenienza e sostenibilità economico – finanziaria. La prima attiene all'individuazione del "rendimento sociale" delle diverse opzioni, ovvero alla ricerca di quale alternativa porti al miglior risultato in termini di costi e benefici

¹⁶ Il che offre un'ulteriore spiegazione del perché l'orizzonte temporale considerato è, di solito, il medio – lungo periodo.

¹⁷ Il maggior riferimento per ciò che segue è rappresentato da: Giuliana Bo, *PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO e PF: la Programmazione*, come reperito in [http://www.utfp.it/docs/articoli/PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO%20e%20PF_%20La%20programmazione.pdf](http://www.utfp.it/docs/articoli/PARTENARIATO_PUBBLICO_PRIVATO%20e%20PF_%20La%20programmazione.pdf)

sociali (analisi costi – benefici). Per redarla, la valutazione dei costi, per ogni opzione possibile, deve essere realizzata in considerazione non solo di quanto – flussi finanziari e ripartizione dei rischi alla mano – sia garantito concretamente in termini di risparmi di risorse (destinabili, in questo modo, ad altri impieghi) ed effettiva creazione di valore, ma anche di quanto pesino alcune valutazioni non prettamente “monetarie” nella delineazione dell’interesse dell’Amministrazione. Siamo, quindi, al punto di congiunzione con la valutazione dell’equilibrio economico-finanziario, ovvero con la verifica del rispetto delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria. Dove per convenienza economica si intende redditività, ovvero capacità intrinseca del progetto di remunerare congruamente il capitale di rischio; mentre per sostenibilità finanziaria si intende bancabilità, ovvero capacità intrinseca del progetto di far fronte al capitale di debito. Poiché la convenienza economica è condizione necessaria per la sostenibilità finanziaria, mi concentrerò sulla prima. Trattandosi di progetti di media – lunga durata, il metodo di valutazione generalmente utilizzato è quello dei flussi di cassa scontati. Ovvero, calcolare VAN e TIR per le diverse ipotesi progettuali. Appare piuttosto evidente come, al momento in cui queste analisi siano condotte, tanto i flussi di cassa quanto il tasso di sconto da applicare siano valori piuttosto aleatori. I primi perché dipendenti, tra le altre cose, dalla domanda potenziale e dall’effettiva qualità del servizio (nota solo a opera funzionante). Il secondo perché influenzato dalla natura dei rischi e dalla loro allocazione tra le parti, nonché dalla scelta di un tasso comparabile per investimenti alternativi o simili. Se, infatti, è vero che l’impiego del WACC rappresenti la soluzione teorica, quando si debba inserire un numero preciso le cose cambiano. A maggior ragione perché non esiste un’indicazione univoca del tasso di sconto da potersi utilizzare per la valutazione di alternative inerenti il finanziamento di opere pubbliche, laddove non sempre sia previsto il coinvolgimento del mercato dei capitali privato o reperito agevolmente un analogo “quotato” sul mercato privato a cui fare riferimento. Senza dilungarsi eccessivamente sui tecnicismi, si pensi che sussistono tre possibili metodi tra i quali scegliere (senza che uno abbia trovato una conferma unanime o maggioritaria): la determinazione aprioristica di un tasso di sconto comune per la valutazione di classi affini di progetto (come avveniva inizialmente nel Regno Unito e come avviene tutt’ora in molti paesi del *Commonwealth*), la completa discrezionalità concessa all’Amministrazione interessata (come avviene in Italia), la strutturazione di un tasso di sconto derivante dalla combinazione delle due ipotesi precedenti, ovvero formato da una componente fissa per classi di progetto e da una componente variabile a discrezione dell’Amministrazione (come avviene attualmente nel Regno Unito).

A supporto delle operazioni di valutazione, che si auspica siano sempre informate ad un atteggiamento ragionevolmente prudentiale, viene consigliato dagli esperti l’utilizzo del *PPP test*: «l’insieme di una serie di analisi volte a individuare la possibilità e il vantaggio per l’amministrazione di realizzare un’infrastruttura pubblica con schemi di partenariato pubblico privato»¹⁸. Ed

¹⁸ G. Ferrante e P. Marasco, *Lo studio di fattibilità non basta. Meglio fare anche il «PPP test»*, Edilizia e Territorio, n. 3, 2009, p. 26.

ecco che si ha un'ulteriore manifestazione del confronto tra opzioni tradizionali di realizzazione dell'infrastruttura e opzioni di Partenariato Pubblico Privato, questa volta basata prevalentemente sull'allocazione del rischio del progetto. Sempre alla ricerca del *Value for Money*, viene impiegato il *Public Sector Comparator* che «si basa sul confronto del valore attuale netto (VAN) dei costi (whole-of-life risk-adjusted cost) generati dalle due diverse soluzioni di affidamento, tendendo in considerazione il trasferimento di alcuni rischi associati alla realizzazione e gestione dell'infrastruttura oggetto di analisi. La differenza fra i valori riportati rappresenta la misura del Vfm [Value for Money] espresso in termini di risparmio sui costi di un'alternativa rispetto ad un'altra»¹⁹. Anche supponendo che possano esistere in una qualunque Amministrazione pubblica tutte le competenze necessarie per portare a termine l'intera procedura di analisi delineata, conservo le stesse perplessità avanzate precedentemente in merito all'esistenza di alcuni elementi di forte incertezza. Questo chiude lo Studio di Fattibilità. Che verrà posto a base di gara nella procedura di aggiudicazione.

L'intero complesso delle valutazioni descritte, accompagnate da una procedura di aggiudicazione ben disegnata e da un contratto ben studiato (che riduca il rischio di rinegoziazione) dovrebbero portare a concludere che non esistono valide ragioni per ritenere che, in Italia, il Partenariato Pubblico Privato presenti criticità rilevanti. Anzi, quando posta in essere, un'operazione di Partenariato Pubblico Privato sia la risposta giusta alla domanda di infrastrutture. La logica e il raziocinio impongono, a questo punto, una domanda: quanto la pratica assomiglia alla teoria? Ovvero, quanto la scelta di avviare operazioni di Partenariato Pubblico Privato è sempre veramente la più efficiente? Allo stato attuale delle mie conoscenze, non è possibile fornire una risposta univoca. Anzitutto perché i contratti di Partenariato Pubblico Privato, per loro natura e per l'estrema variabilità dei bisogni da soddisfare, sono diversi caso per caso. L'*Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture*, nella Determinazione n. 3 del 20 maggio 2009, pur indicando una certa standardizzazione nella documentazione di gara da predisporre nelle diverse procedure previste dal Codice, precisa che «si tratta (...) di documentazione orientativa che dovrà essere opportunamente implementata ed adattata dalle amministrazioni aggiudicatrici in relazione alle specificità di ogni singola concessione»²⁰. In secondo luogo, perché, appunto, si assegna all'Amministrazione un significativo grado di discrezionalità. L'*Unità Tecnica Finanza di Progetto* mette a disposizione, sul proprio sito internet, una nutrita documentazione. Per chi voglia scendere maggiormente nell'operativo, si trovano analisi settoriali (su edilizia penitenziaria, edilizia sanitaria, energia, risorse idriche e trasporti) e un modello contrattuale standard per strutture ospedaliere²¹. Resta ferma, tuttavia, la consapevolezza della «discrezionalità

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, *Determinazione n. 3 del 20 maggio 2009: Procedure di cui all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici: linee guida per i documenti di gara*, Nota illustrativa, pag. 6.

²¹ R. Cori, I. Paradisi, M. Samoggia, *Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di strutture ospedaliere. Un modello di convenzione di concessione di lavori*, UTEP, marzo 2008.

regolatoria in capo alla PA»²². Per la buona riuscita di un contratto di Partenariato Pubblico Privato, infatti, si prevede che l'Amministrazione non solo «sia percepita come un contraente all'altezza, autorevole, imparziale, flessibile, dialogante, capace di incrementare la concorrenza per raggiungere lo scopo di perseguire il pubblico interesse acquisendo opere e servizi di elevato standard ad un costo conveniente»²³; ma che, pur in assenza di una precisa codifica, eserciti effettivamente tutte le attività regolatorie, e non solo tecniche, per raggiungere l'obiettivo del *Value for Money*. L'estrema autonomia si riflette nell'evidenza che non sia disponibile alcun riscontro delle Amministrazioni Regionali in merito all'esistenza di linee guida per il Partenariato Pubblico Privato applicabili ai territori di loro pertinenza. Insomma, ogni Amministrazione e ogni contratto hanno una vita a sé, rendendo vani i tentativi di generalizzazione. Se, però, nessuna generalizzazione è possibile, allora è ostico immaginare una valutazione d'insieme sul fenomeno: si descriveranno solo casi di successo accanto ad iniziative naufragate. Avendo a che fare con operazioni fuori bilancio, inoltre, risulta complesso comprendere e valutare gli impatti sui conti degli enti, sia che si consulti la *Ragioneria Generale dello Stato*, sia che ci si rivolga al *Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno*. Oltre a ciò, si tenga presente che la principale banca dati sui bandi di Partenariato Pubblico Privato disponibile, ovvero quella dell'*Osservatorio Nazionale sul Project Financing*, è costruita sulla raccolta dei bandi pubblicati o su indicazione volontaria da parte delle amministrazioni. La constatata tendenza al decentramento istituzionale, poi, non pare sia stata accompagnata da una qualche centralizzazione delle competenze che potesse coincidere con un unico centro consulenziale pubblico in grado di affiancare tutte le amministrazioni sul territorio nella predisposizione delle valutazioni e della documentazione necessaria. Un punto di raccordo che dovrebbe rappresentare anche un riferimento unico per la raccolta delle informazioni e per l'analisi dei dati, in grado di riunire adeguate professionalità e consentire l'elaborazione di soluzioni operative dettate anche dalle esperienze passate e dall'intero patrimonio conoscitivo maturato nel tempo all'interno del paese e all'estero. Funzionalità, quelle delineate, che potrebbero essere consentite esclusivamente dalle economie di scala e di scopo che la centralizzazione delle competenze ha dimostrato di poter garantire.

Non è intenzione di chi scrive fornire indicazioni aprioristiche sulla convenienza o meno di ricorrere al Partenariato Pubblico Privato in Italia, a maggior ragione perché, trattandosi di una pratica operativa, può avere un numero considerevole di varianti e specificazioni. Spero, piuttosto, di indicare, nel solco della teoria, della normativa e della pratica attualmente vigenti, alcune indicazioni basilari sullo strumento, al fine di meglio comprenderne l'attuale applicazione. Questo lavoro non ha la pretesa dell'esaustività, ma, come scrisse Luciano De Crescenzo nel presentare la sua *Storia della Filosofia*: «*Credo di essere una di quelle scalette con soli tre gradini, che si trovano nelle biblioteche e che consentono di prendere i libri dagli scaffali che stanno più in alto*».

²² M. Ricchi, *La nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti*, UTFP, gennaio 2009, p. 5.

²³ *Ivi*, p. 42.

Il lavoro si compone di tre parti.

Nella prima saranno, inizialmente, fornite indicazioni teoriche basilari sui contratti incompleti (a cui il Partenariato Pubblico Privato appartiene) all'interno del quadro della teoria dei contratti e, successivamente, illustrati gli elementi teorici di maggior rilievo costituenti la branca specialistica dell'economia dei contratti pubblici. In quest'ultima sede, cercherò di delineare le maggiori questioni aperte che la disciplina ha evidenziato (tanto dal punto di vista teorico, quanto da quello pratico), cercando, contestualmente, di indicare proposte operative concrete. La linea che intendo seguire, in particolare, prevede di dare contezza delle principali criticità che possano sorgere sulla strada dell'efficienza e delle possibili soluzioni.

Con la seconda parte, dopo aver tracciato il perimetro generale, si inizierà ad affrontare il tema centrale del lavoro, ovvero il Partenariato Pubblico Privato, tanto descrivendo l'istituto, quanto tracciandone l'evoluzione internazionale, europea e italiana. A seguito di quest'analisi maggiormente istituzionale, richiederò le peculiarità economiche di un modello standard di Partenariato Pubblico Privato. A seguire, dopo aver familiarizzato il lettore sul tema, cercherò di ripercorrere, per la prima volta in modo organico, il percorso decisionale dell'Amministrazione, dalla valutazione iniziale sulla realizzazione o meno dell'intervento alla predisposizione di quanto dovrà essere posto a base di gara per l'espletamento della procedura competitiva. Particolare attenzione sarà rivolta all'allocazione ottimale dei rischi e alla sostenibilità dello strumento che, pur valutate soltanto *ex ante*, rappresentano gli elementi chiave a supporto di una decisione di Partenariato Pubblico Privato. Attraverso il secondo capitolo di questa Seconda Parte, mi proporrò di individuare quella che si potrebbe definire la "strada dell'efficienza": la letteratura specialistica e le linee guida predisposte dalle diverse istituzioni, seppur talvolta in modo discorde e non totalmente piano, indicano quali dovrebbero essere gli obiettivi, gli strumenti e le metodologie a cui un'Amministrazione dovrebbe conformarsi per affrontare il Partenariato Pubblico Privato in modo compiuto e sano.

La terza, invece, intenderà rappresentare un primo tassello lungo il percorso di valutazione dell'eventuale discrasia tra "il dover essere" e "l'essere". In particolare, si proporrà di fornire una risposta al quesito, frequentemente sollevato dalla letteratura specialistica nazionale, relativo all'utilizzo, nel contesto italiano, del Partenariato Pubblico Privato in modo appropriato o opportunistico. L'approccio utilizzato sarà caratterizzato da un'attenta analisi dei dati, d'altronde «*i fatti hanno una prerogativa, sono argomenti testardi*». Mi proporrò, in breve, di verificare empiricamente l'esistenza di potenziali relazioni tra la decisione del ricorso allo strumento del Partenariato Pubblico Privato da parte delle Amministrazioni Locali e le consistenze dei rispettivi bilanci pubblici (valutate in termini relativi di indebitamento, di autonomia finanziaria e di efficienza strutturale della spesa). Per quanto possa apparire curioso, non esiste un insieme compiuto di dati dal quale attingere e, quindi, è stato necessario costruire un *data-set* dedicato: la combinazione dei dati di finanza pubblica locale con i bandi del Partenariato Pubblico Privato in un arco temporale compreso tra il 2003 e il 2007 (lasciando fuori dalle attuali considerazioni i potenziali effetti dello shock normativo intervenuto nel 2008),

consentirà un'analisi empirica dettagliata sulla totalità delle Amministrazioni Comunali italiane, in prosecuzione del primo lavoro in tal senso dal titolo "Il Partenariato Pubblico Privato come escamotage?", presentato alla XXII Conferenza della Società Italiana di Economia Pubblica tenutasi nel settembre 2010.

Ci sono molte persone che dovrei ringraziare. Moltissimi che, per ragioni diverse e in momenti diversi, mi sono stati vicino e, in un modo o nell'altro, hanno contribuito, più o meno inconsciamente, alla mia crescita umana e professionale. Alcuni, tuttavia, meritano di essere ricordati in modo particolare.

Ringrazio la mia famiglia per il sostegno e l'incoraggiamento che non mi hanno mai fatto mancare. Ai miei genitori devo, per buona parte, quello che sono.

Ringrazio il Professor Di Taranto, per aver creduto nel mio progetto di ricerca e per avermi supportato nella sua realizzazione, spronandomi a migliorare.

Ringrazio Consip S.p.A., in particolare l'Ufficio Studi, all'interno della quale ho avuto modo di sviluppare molti degli studi e molte delle ricerche che hanno portato a questo lavoro.

Ringrazio Gian Luigi Albano, per aver voluto fare una scommessa che poteva sembrare perdente, per le preziose discussioni avute e per la disponibilità che non mi ha mai fatto mancare.

Ringrazio Roberto Zampino, per la sua amicizia, per la sua professionalità, ma soprattutto per la sua grande generosità ed umanità.

Ringrazio la famiglia Conteduca, per la vicinanza, l'affetto sincero e il calore di cui mi hanno onorato.

Ringrazio Dora, per ogni abbraccio, ogni sorriso, ogni minuto passato insieme.

Ringrazio Antonio Di Janni, per essere stato non solo un galantuomo, ma anche "un uomo buono".

PARTE PRIMA

PREMESSE TEORICHE

CAPITOLO I

RICHIAMI DI ECONOMIA DEI CONTRATTI

L'economia dei contratti iniziò a divenire oggetto di studio approfondito dal punto di vista economico con la constatazione che il modello classico di funzionamento del mercato non fosse più soddisfacente a descrivere la realtà economica, della cui maggiore complessità si era reso necessario tenere conto. Più precisamente, il suo sviluppo come branca relativamente autonoma si ebbe con l'abbandono dell'ipotesi, tanto nei modelli microeconomici quanto nei modelli di equilibrio economico generale, di completezza dei contratti (ovvero, l'assunto in base al quale questi ultimi includessero la previsione di tutti i possibili stati del mondo e i relativi obblighi da parte dei contraenti). In altre parole, quando si abbandonò l'ipotesi di informazione perfetta. A tal proposito, i contributi di Arrow (1951) sul funzionamento del mercato assicurativo e di Akerlof (1970) sul mercato delle macchine usate aprirono la strada al concetto che, all'interno di una relazione contrattuale, l'informazione non fosse distribuita in modo equivalente tra le parti (asimmetria informativa), perché ad entrambe le parti del contratto non era garantito l'accesso all'intero set informativo disponibile. Un ulteriore fondamento della teoria dei contratti può essere identificato nel contributo di Coase (1937) che per primo pose l'accento sulla necessità di considerare i costi di transazione, ovvero i costi di coordinamento, nel *payoff* del contratto. Dalla precedente considerazione principiò l'analisi delle esternalità del contratto (Coase, 1960), e, in particolare, delle implicazioni connesse ai diritti di proprietà. Accanto a questi sviluppi teorici, l'introduzione della teoria dei giochi e l'avvento della razionalità limitata resero necessaria una rivisitazione dell'intero meccanismo di allocazione delle risorse, determinata, ora, da contratti stipulati tra soggetti con informazione asimmetrica e/o incompleta.

In un contesto di informazione asimmetrica esiste un soggetto, l'agente, delegato da un altro soggetto, il principale, ad operare in sua vece. L'informazione è asimmetrica perché l'agente, una volta ricevuta la delega, è in grado di ottenere informazioni private puntuali, mentre il principale può esclusivamente osservarne una distribuzione di probabilità. Il contratto stipulato tra il principale e l'agente deve, pertanto, fornire delle risposte a problematiche diverse dalla mera funzione allocativa e distributiva: il contratto

acquisisce il ruolo di determinare il meccanismo di trasferimento dell'informazione dalla parte informata a quella meno informata. Diventa fondamentale, quindi, porre in essere le condizioni tali per cui sia, anzitutto, conveniente per l'agente rivelare le informazioni private in suo possesso (il cosiddetto *revelation principle*). Il contratto deve, inoltre, garantire il rispetto dell'*incentive constraint* (vincolo di incentivo) e del *participation constraint* (vincolo di partecipazione)

La razionalità limitata, poi, mina le radici della completezza dei contratti: i soggetti perdono la capacità di prevedere con esattezza tutti gli eventi che possono verificarsi durante la vita del contratto e non sono, pertanto, in grado di porre in essere le misure in risposta agli stessi. Si abbandona, quindi, il contesto deterministico in favore di un quadro, più realistico, di incertezza. È necessario sottolineare, inoltre, l'esistenza di situazioni in cui vengano posti in essere degli investimenti specifici (ovvero, quegli investimenti che hanno un valore solo se impiegati all'interno di una particolare relazione) perché queste possono generare il cosiddetto fenomeno del *lock-in* (ovvero una situazione in cui l'utilizzo all'interno della relazione contrattuale garantisce un rendimento maggiore dell'uso esterno alla relazione stessa). Allo stesso modo, la controparte del contratto potrebbe beneficiare dell'investimento specifico, appropriandosi di una quota del rendimento spettante al soggetto che ha sostenuto i costi (*hold-up*).

Tanto le asimmetrie informative quanto la razionalità limitata rendono impossibile la stipula di un contratto che non sia incompleto, dove per contratto incompleto si intende un contratto che, data l'informazione imperfetta e il contesto di incertezza, non possa includere la previsione di tutti gli eventi che possono insorgere durante la vita del contratto e, conseguentemente, le opportune risposte agli eventi stessi. L'incertezza rende, inoltre, maggiormente costosa la stipula del contratto stesso, poiché aumentano i costi connessi al raggiungimento di un accordo tra le parti sugli estremi del contratto (*bargaining costs*). Aumentano, infine, le difficoltà connesse all'applicazione del contratto, data la *non osservabilità* dei risultati da parte dei contraenti (a causa delle asimmetrie informative) e la *non verificabilità* dell'esecuzione del contratto da parte di un soggetto esterno (ad esempio, un'autorità giudiziaria) chiamata ad esprimere una decisione nel caso di controversie.

L'incompletezza del contratto, come si può facilmente intuire, allontana l'allocazione delle risorse dalla piena efficienza e costituisce, pertanto, il presupposto per un potenziale fallimento di mercato. Si rende necessario, pertanto, porre in essere una serie di meccanismi incentivanti che avvicinino il risultato del contratto a quello ottenibile in un contesto di perfetta razionalità.

1.1 La teoria degli incentivi

Quando Schumpeter scrisse la sua opera sulla storia del pensiero economico, nel 1954, il dibattito si concentrava prevalentemente sulla teoria del valore, alla definizione soggettiva della quale, seguendo l'impostazione allora

dominante, bastava aggiungere l'assunzione della razionalità degli agenti economici (e, consecutivamente, della massimizzazione vincolata dell'utilità per i consumatori e del profitto delle imprese) e quella della concorrenza perfetta per ottenere il nucleo del paradigma neoclassico. Gli incentivi, di fatto, erano già implicitamente considerati all'interno di un meccanismo automatico¹, strumentale alla più ampia questione della determinazione del prezzo di mercato.

È stato quando si è reso necessario studiare più a fondo le dinamiche interne al funzionamento delle imprese che si è palesata la questione degli incentivi: non potendo più restare semplici tasselli funzionali all'equilibrio economico generale, le imprese divennero corpi articolati e complessi, delle quali comprendere le interazioni. Qualunque sia il modello manageriale prescelto, infatti, un'organizzazione sperimenta centri decisionali, centri operativi e flussi di informazioni tra i due.

Sebbene la teoria degli incentivi compaia in modo compiuto nella seconda metà del Novecento, già in Adam Smith, tuttavia è possibile ravvisare una certa attenzione alla questione, come si può evincere dall'analisi del contratto di mezzadria (un particolare contratto di delega in cui sono evidenti gli interessi confliggenti del padrone e del mezzadro, con potere di negoziazione non ugualmente distribuito perchè i padroni, generalmente, detenevano tutto il potere contrattuale), che appare nel Terzo libro, quando descrive l'abbandono dell'agricoltura a seguito della caduta dell'Impero Romano. A questo proposito, viene osservato come la mancanza di incentivi per i tenutari – privati della possibilità di investire nella terra – e l'impossibilità di verificare la produttività dei lavoratori e l'uso appropriato degli strumenti di lavoro forniti loro da parte dei proprietari, conducono da un lato al "sotto-sforzo" dei lavoratori, dall'altro al ben più grave sotto-investimento dei proprietari terrieri. Quest'ultimo innesca una spirale negativa che riduce nuovamente l'incentivo dei lavoratori i quali, come spesso accadeva in Francia², facevano un uso alternativo del bestiame destinato all'aratura del campo, utilizzandolo per il pascolo, attività che consentiva di trattenere per sé tutto il guadagno. Quello appena presentato è, per usare un linguaggio contemporaneo, un tipico esempio azione nascosta derivante da un problema di *moral hazard*. Nel linguaggio moderno della teoria degli incentivi, poi, i padroni sono principali, i lavoratori sono i loro agenti, l'interesse confligente è costituito dall'interesse del lavoratore ad ottenere il massimo mentre il padrone mira a concedere il minimo, il vincolo di partecipazione dell'agente limita quello che il principale può chiedere (salario di sussistenza). Pur non avendo una visione degli attori economici come soggetti

¹ La pressione della competizione spinge tutte le imprese, di fatto simmetriche, ad operare nella direzione della massimizzazione dei profitti che, vista specularmente a risultato immutato, significa minimizzazione dei costi. Di conseguenza, è attraverso la natura del mercato che si hanno gli incentivi alla scelta più efficiente. Per quel che riguarda i consumatori, incapaci di interferire individualmente sui prezzi, che non possono far altro che considerare come dati, è evidente come la dimensione egoistica imponga una massimizzazione individuale che non necessiti di alcun incentivo specifico per essere attuata: viene assunta come comportamento standard.

² Smith, 1776, bk. 3, chap. 2, p. 367

massimizzanti l'utilità nel lungo periodo, Smith analizzò le implicazioni degli incentivi ad alto potenziale per i soggetti massimizzanti nel breve periodo (banalmente, se un soggetto è pagato "bene", sarà maggiormente propenso a lavorare al di sopra delle proprie possibilità), riconoscendo anche la mancanza di incentivi per gli schiavi (non vi è, infatti, l'incentivo del salario). La trattazione sulla mezzadria di Smith ha condotto a diverse riflessioni da parte dei contemporanei, concordi nel considerarla una pratica dannosa all'intera società, un fallimento inspiegabile della "mano invisibile", un sistema produttivo che dovrebbe essere dissuaso dalla tassazione e migliorato dalla divisione appropriata dei fattori variabili³.

Successivamente, Babbage (1835) sospinse il problema degli incentivi dai contratti in agricoltura a quelli nell'impresa: individuando la necessità di una precisa misurazione delle *performance*, si apriva la possibilità di impostare contratti efficienti di cottimo e di condivisione del profitto, attraverso vari, possibili principi di remunerazione del lavoro:

- 1) una parte considerevole dei salari ricevuti da ogni lavoratore sarebbe dovuta dipendere dai profitti realizzati dall'azienda;
- 2) ogni lavoratore avrebbe dovuto avere la possibilità di derivare maggiori vantaggi dall'applicazione di ogni eventuale miglioramento che questi avesse apportato all'azienda, o ad un processo in cui fosse stato coinvolto.

Ad questo modo, si sarebbe potuto creare, da un lato, un incentivo ad incrementare la produttività (per beneficiare dei maggiori utili dell'azienda) e, dall'altro, un incentivo ulteriore all'innovazione (per migliorare la competitività dell'azienda stessa).

Per avere una prima definizione vera e propria della teoria generale degli incentivi nel *management*, occorre attendere l'opera di Barnard (1938) *The functions of executive*: in essa si sostiene che incentivi inadeguati portino al fallimento della cooperazione e, conseguentemente, è possibile individuare la funzione più importante del *management*, ovvero fornire i giusti incentivi agli individui operanti nell'impresa. Il processo di offerta degli incentivi è definito come il "metodo degli incentivi" e il processo che mira a cambiare le attitudini individuali è definito come il "metodo della persuasione". Gli incentivi, siano essi monetari o non monetari, possono essere specifici o generali, a loro volta divisibili per classi: tra gli incentivi specifici, ad esempio, vi possono essere incentivi materiali, l'opportunità di incentivi personali non materiali, le condizioni fisiche desiderabili; mentre, tra gli incentivi generali si possono annoverare l'*associational attractiveness*, l'adattamento delle condizioni ai metodi abituali e alle attitudini, l'opportunità di allargare la partecipazione, la comunione. Barnard sottolinea l'inefficienza degli incentivi materiali, pressappoco gli unici considerati fino ad allora dalla teoria economica, in quanto

³ Una migliore comprensione del fenomeno fu raggiunta solo quando gli economisti riconsiderarono il problema in un contesto principale-agente.

deboli e inefficienti se non affiancati ad incentivi diversi: la persuasione, ad esempio, che include la creazione di condizioni coercitive, la razionalizzazione delle opportunità e l'implementazione delle motivazioni. Il bilanciamento dei vari tipi di incentivi per il successo imprenditoriale dipende, in primo luogo, dal contesto istituzionale (soprattutto attraverso la competizione) e, in secondo luogo, dall'evoluzione interna delle aziende stesse (crescita, ricambio del personale, ecc.). I contratti di incentivi, ovviamente, non governano tutte le attività di un'azienda: la distribuzione dell'autorità attraverso i canali di comunicazione è parimenti necessaria per il raggiungimento della coordinazione e per facilitare la cooperazione.

Nel linguaggio moderno, queste considerazioni possono essere tradotte nel fatto che l'incompletezza dei contratti e la razionalità limitata dei membri delle organizzazioni richiedono che ad alcuni *leader* sia data esplicitamente l'autorità di prendere decisioni in circostanze non contemplate specificamente dai contratti. Si rende necessario, pertanto, porre in essere le condizioni per cui sia possibile soddisfare i vincoli di partecipazione per quei membri che accettino ordini di tipo non-contrattuale, ovvero trovare una conciliazione con i loro interessi di lungo periodo. Il lavoro di Barnard – che pose l'accento sull'importanza di disegnare contratti tali da indurre livelli di sforzo appropriati da parte dei membri delle organizzazioni (per risolvere il problema del *moral hazard*) e di creare relazioni di autorità tra le organizzazioni (per trattare la necessaria incompletezza dei contratti incentivanti) – ispirò Arrow (1963) ad introdurre l'idea del *moral hazard* nella letteratura sul controllo del *management*, prendendola a prestito dal mondo assicurativo (fino ad arrivare, con le estensioni di Wilson (1968) e Ross (1973 ad essere identificato in modo definitivo come un problema di agenzia) ed anche Simon (1951), potendo, quindi, essere definito come il capostipite di un filone che, passando per Williamson (1975) – a cui si deve lo sviluppo della teoria dei costi di transazione per il caso di informazione simmetrica ma non verificabile tra due soggetti – porta alla formalizzazione di Grossman e Hart (1983), ovvero all'origine dell'ampia branca della letteratura sui contratti incompleti.

La teoria degli incentivi non potrebbe essere concepita, tuttavia, senza l'analisi del problema del *free-riding*, la cui prima intuizione si deve a Hume⁴ (1740). Fu, però, solo alla fine del diciannovesimo secolo – all'interno di un vivo dibattito sulla finanza pubblica che prese piede tra gli economisti europei a proposito della tassazione nell'ottica del principio della "capacità di pagare" – che se ne ebbe una prima compiuta delucidazione. Mazzola, Pantaloni e de Viti de Marco in Italia e Sax in Austria usarono il concetto moderno dell'utilità marginale e del valore soggettivo, estendendo l'approccio del beneficio implicito presente in molti lavori del diciottesimo secolo (Bentham, Locke e Rousseau).

⁴ "Two neighbours may agree to drain a meadow, which they possess in common; because it is easy for them to know each other mind; and each must perceive, that the immediate consequence of his failing in his part, is the abandoning the whole project. But it is very difficult, and indeed impossible, that a thousand persons shou'd agree in any such action; it being difficult for them to execute it; while each seeks a pretext to free himself of the trouble and expence, and wou'd lay the whole burden on others". Hume (1740), p. 538.

Wicksell (1896) sottolineò quello che più tardi venne conosciuto come il problema del *free-riding*, che era stato ignorato nell'approccio dei benefici alla tassazione:

*"If the individual is to spend his money for private and public uses so that his satisfaction is maximized he will obviously pay nothing whatsoever for public purposes. [...] Whether he pays much or little will affect the scope of public service so slightly, that for all practical purposes, he himself will not notice it at all. Of course, if everyone were to do the same, the State will soon cease to function"*⁵.

La soluzione proposta era piuttosto semplice: il principio dell'unanimità (approssimativa) e il consenso volontario in base ai quali ogni oggetto del *budget* pubblico dovesse essere votato simultaneamente alla determinazione del suo finanziamento e dovesse essere accettato in caso di unanimità (o quasi) dei consensi. Se potessimo ignorare il comportamento strategico, infatti, questo processo porterebbe all'ottimo paretiano poiché, tuttavia, quale degli ottimi paretiani venga raggiunto dipende dalle realizzazioni sequenziali del processo decisionale, in realtà, esiste un comportamento strategico da parte dei partecipanti, interessati a manipolare la procedura. In breve, la questione sembrò, se non risolta, almeno accantonata: con l'eccezione di Bowen (1943), che si interessò prevalentemente alla procedura di voto, non emerse nessuna soluzione al *free-riding*. Nel 1971, poi, Drèze e Vallèe Pouissin estesero la letteratura sulle procedure di programmazione iterativa ai beni pubblici: ad ogni *step* della procedura, si prevedeva che gli agenti annunciassero i loro saggi marginali di sostituzione tra beni pubblici e privati. Essi notarono che la rivelazione dei veri saggi marginali di sostituzione era una strategia *maxmin*, con deboli proprietà incentivanti. Clarke (1971) e Groves e Loeb (1975), infine, attraverso forti restrizioni sulle preferenze per aggirare il teorema dell'impossibilità di Gibbard-Satterthwaite⁶, illustrarono meccanismi che, attraverso trasferimenti monetari, garantissero la veridicità delle rivelazioni delle preferenze e inducessero il raggiungimento dell'ottimo paretiano per le decisioni sui beni pubblici⁷.

⁵ Wicksell (1896, p. 81).

⁶ Il Teorema dell'impossibilità di Gibbard-Satterthwaite stabilisce che non sia possibile ravvisare un processo decisionale – basato su uno schema di votazione chiamato a scegliere su almeno tre possibili alternative – che sia *i)* immune da strategie di manipolazione, *ii)* che soddisfi l'assioma di non dittatorialità – postulato nel teorema dell'impossibilità di Arrow – e, infine, *iii)* che garantisca l'efficienza del processo decisionale – ovvero, che rispetti i criteri di razionalità, di efficienza paretiana, con alternative indipendenti tra loro e aventi un dominio illimitato –.

⁷ La teoria derivante da queste considerazioni è, sostanzialmente, la metodologia del *mechanism design*.

Per quanto concerne la teoria sul voto, la caratteristica strategica insita nel meccanismo decisionale fu immediatamente notata: non a caso, Borda (1781) quando propose la sua famosa regola⁸, riconobbe che

“Il mio piano è inteso solo per gli uomini onesti”.

Bisogna, però, aspettare Bowen (1943) per incontrare il primo tentativo di indirizzo del voto strategico. Per allocare i beni pubblici, Bowen cercava nel voto un'alternativa alla mancata esplicitazione delle preferenze nei mercati dei beni privati: partendo dall'assunto che la distribuzione dei costi dei beni pubblici fosse fissata esogenamente e considerando voti successivi sull'incremento dei beni pubblici, si poteva sostenere che ad ogni *step* della procedura fosse nell'interesse di ciascun votante esprimersi favorevolmente o negativamente, coerentemente con le proprie vere preferenze. Questa procedura avrebbe, però, condotto al livello ottimale di beni pubblici se gli agenti fossero stati miopi, ovvero se avessero considerato solo gli incentivi per ogni *step*. Black (1948) riconsidera la teoria del voto e illustra una vasta classe di casi in cui il voto di maggioranza porta alla transitività della “*social choice*”, una soluzione del “paradosso di Condorcet”⁹ del 1785. Tre anni più tardi, Arrow, formalizzando la teoria della “*social choice*”, provò che, qualora non siano poste restrizioni alle preferenze individuali, non esista una metodologia di voto che non conduca alla dittatorialità (dove, per dittatorialità, si intende porre a capo del sistema un soggetto il cui ordine delle preferenze coincida con l'ordine sociale): se venisse costruito un meccanismo di scelte sociali in base ai gusti individuali, infatti, potrebbe esserci la convenienza a non presentare in modo veritiero i propri gusti (ad esempio, perché qualche altro individuo avrebbe beneficiato talmente dalla prima mis-presentazione individuale da compensare il primo individuo, in modo tale che entrambi avrebbero migliorato la loro condizione rispetto al caso in cui ognuno si fosse comportato in diretta coerenza con i propri gusti). Vickrey (1960), nel una lucida esposizione del teorema dell'impossibilità di Arrow, sollevò il problema della mis-presentazione strategica delle preferenze all'interno di una funzione di *social welfare* che associasse un *social ranking* alle preferenze individuali: gli individui potrebbero essere in grado di guadagnare dal riportare preferenze diverse, ma questo potrebbe portare ad una contro-strategia, dando vita a un vero e proprio gioco. Contestualmente, spiegò che le funzioni di *social welfare* che soddisfano le assunzioni del teorema di Arrow, (in particolare, l'assunzione di indipendenza),

⁸ La regola di Borda è una regola di conteggio del voto che garantisce un ordine delle preferenze rispetto a tutte le possibili alternative ma che non rispetta, come osservato da Arrow nella trattazione sul suo teorema dell'impossibilità, il principio dell'indipendenza delle alternative.

⁹ Nel “paradosso di Condorcet”, proposta alla fine del XVIII secolo, si dimostra che le preferenze collettive possono perdere la loro caratteristica di transitività e diventare, cioè, cicliche, anche se le preferenze dei singoli votanti sono lo sono individualmente. Il paradosso è ravvisabile, pertanto, nella circostanza in cui i desideri della maggioranza dei votanti possano arrivare ad essere in conflitto gli uni con gli altri, qualora le maggioranze in conflitto siano singolarmente composte da gruppi di individui differenti.

sono immuni alla strategia, arrivando ad un risultato di impossibilità, ovvero la non esistenza di un qualsiasi metodo di aggregazione delle preferenze individuali o di ogni meccanismo di voto che non sia manipolabile. Dummett e Farquharson (1961), poi, proposero una lettura del gioco del voto nell'ottica dell'equilibrio non-cooperativo di Nash. Per una vera e propria prova, tuttavia, si dovette attendere Gibbard (1973): senza una conoscenza precedente delle preferenze, i metodi di decisione non-dittatoriali e collettivi non possono realizzarsi qualora il comportamento veritiero sia una strategia dominante. I risultati positivi dei metodi incentivanti, nella pratica, dovranno essere cercati nelle restrizioni di preferenze, come nella teoria principale-agente o nella mitigazione della forza degli incentivi, richiesta perché sia implementata la strategia dominante.

Dopo il management e oltre ai beni pubblici e ai meccanismi di voto, la teoria degli incentivi lambì anche concetti più "classici" del ragionamento economico: i beni privati e le forme di mercato. Per quanto concerne i beni privati, era prassi comune sostenere che il mercato competitivo assicurasse che non si verificassero situazioni di *moral hazard* e *adverse selection*, ma possono verificarsi delle situazioni in cui, per questa tipologia di beni, i rendimenti di scala conducessero a preferire il monopolio, come forma di mercato maggiormente efficiente. Si tratta del concetto di monopolio naturale, definito da Walras (1897) come un'industria in cui il monopolio fosse, appunto, la struttura di mercato efficiente. Per ovviare alle problematiche connesse al *pricing* in monopolio, data l'inefficienza di qualsiasi altra forma di mercato per questi beni, egli suggeriva di prezzare il prodotto dell'impresa attraverso il pareggio del bilancio. Da questa considerazione nacque la teoria dell'*optimal pricing* di Ramsey (1927) e di Bouiteux (1956), sotto il vincolo di bilancio. Nel diciannovesimo secolo, dopo alcuni tentativi di regolazione del monopolio naturale attraverso il meccanismo del *price cap*, la pratica comunemente utilizzata divenne quella della regolazione del tasso di remunerazione, in modo tale da assicurare prezzi in grado di coprire i costi e una remunerazione del capitale più alta rispetto a quella di mercato. Questo comporta, però, la sottocapitalizzazione, evidenziata da Averch e Johnson (1962). Nel 1979, Loeb e Magat collocarono definitivamente la teoria della regolazione nella letteratura sul problema principale-agente con selezione avversa (evidenziando la carenza di informazioni del regolatore) e proponendo di usare un meccanismo di strategia dominante *à la Groves*, per risolvere il problema dell'informazione asimmetrica priva di costo (quando, cioè, non vi fosse nessun costo sociale nei trasferimenti dal regolatore all'impresa). Baron e Myerson (1982) affrontarono la questione come un problema di *second best*: in una funzione di benessere sociale massimizzata dal regolatore, il profitto delle imprese veniva pesato in modo inferiore rispetto al *surplus* del consumatore. In questo scenario, la regolazione ottima avrebbe comportato un discostamento dal *first-best* (prezzo più alto del costo marginale), determinato dal decremento della rendita da informazione dell'impresa regolatrice. Laffont e Tirole (1986), infine, usarono una funzione del benessere sociale "*utilitarian*", assegnando un peso al profitto e al *surplus* del consumatore, e introducendo un costo sociale per i fondi

pubblici (dovuti alla tassazione distorsiva), tale da creare sia *adverse selection* che *moral hazard* (anche se la osservabilità *ex-post* dei costi lo riduce tecnicamente a un problema di selezione avversa)¹⁰.

Dal momento che più volte è stato menzionato il problema dell'esistenza di asimmetrie informative, potrebbe essere opportuno soffermarsi sulla questione. Il problema può essere visto come l'isolamento e lo studio di una criticità nota del mercato assicurativo. I teorici delle assicurazioni, comunque, avevano la tendenza a considerare questo fenomeno non tanto come un problema di asimmetria informativa, quanto un problema morale ed etico insito nella loro industria.

Arrow (1963), per quanto fosse stato il primo ad introdurre il concetto di *moral hazard* nella letteratura economica – asserendo che certi mercati assicurativi non emergessero a causa di un fallimento di mercato, indotto appunto dal *moral hazard* – rimase, però, influenzato dalla connotazione morale del concetto e ricercò, in primo luogo, delle soluzioni che eliminassero un problema a cui veniva riconosciuta ancora una connotazione etica. Pauly (1968) rigettando questo approccio, sostenne che fosse piuttosto naturale per i soggetti, una volta assicurati, domandare maggiore assistenza sanitaria, come se il trattamento fosse gratuito, e che la non-assicurabilità di certi rischi non implicasse un fallimento di mercato. Pauly (1974) e Helpman e Laffont (1975) mostrarono l'inefficienza dei mercati assicurativi concorrenziali con prezzi lineari: un governo non informato è in grado di migliorare il risultato rispetto al libero mercato. Spence e Zeckhauser (1971) si dedicarono a contratti più sofisticati, caratterizzati da prezzi non lineari, risolvendo la massimizzazione della funzione di benessere di un agente rappresentativo, con un vincolo di pareggio per una compagnia assicurativa e con un vincolo di *moral hazard*, tale per cui ogni agente scelga ottimamente il proprio livello di auto-protezione. Quando quest'ultimo viene determinato prima che la natura selezioni lo stato del mondo (ad esempio, chi ha un incidente e chi non lo ha), si ottiene il modello di *moral hazard* con un *continuum* di agenti e un vincolo di pareggio; viceversa, quando la variabile di auto-protezione viene scelta solo dopo che lo stato del mondo si verifica, si è in presenza tanto di *moral hazard* quanto di *adverse selection*, avvicinando il problema al "*Mirrlees optimal income tax problem*". Ross (1973) formalizzò il problema puro di principale-agente con il solo *moral hazard*, introducendo un vincolo di razionalità individuale dell'agente – prima che ricevesse il moderno trattamento in Mirrlees (1975), Guesnerie e Laffont (1979) Holmström (1979) Shavell (1979) e, successivamente, Grossman e Hart (1983) –. L'inefficienza paretiana dei mercati assicurativi concorrenziali caratterizzati da prezzi lineari e con selezione avversa, è stata, infine, mostrata da Rothschild e Stiglitz (1976). L'estensione al caso di prezzi non lineari, così come nel caso del *moral hazard*, prevede la trattazione del caso di tariffe non

¹⁰ Questo modello è stato sviluppato da Laffont e Tirole (1993) a molte dimensioni (dinamiche, rinegoziazioni, aste, politica economica, ecc.).

lineari ottime che massimizzano il benessere atteso di una popolazione di agenti dotati di informazioni private sulle proprie caratteristiche di rischio¹¹.

Qualora, poi, si volesse guardare il problema dall'ottica del *social welfare* in generale e della tassazione/redistribuzione in particolare, allora sarebbe necessario principiarsi dalla constatazione che la separazione dell'efficienza e della redistribuzione nel secondo teorema dell'economia del benessere poggia sull'assunzione che i trasferimenti *forfait* siano deboli: non appena le basi per l'imposizione risultino essere intaccabili dal comportamento dei singoli, infatti, si creano delle perdite secche. A questo punto, raccogliere denaro per fini redistributivi danneggia enormemente l'efficienza: maggiore redistribuzione implica maggiore inefficienza. Si viene, così, a creare un *trade-off* tra efficienza e redistribuzione: quando il reddito da lavoro è tassato, le scelte di consumo-tempo libero vengono distorte e si osserva un decremento degli incentivi al lavoro. Entrando maggiormente nella questione, si può ricordare che la criticità dell'informazione associata alla tassazione del reddito risiede nel fatto che l'offerta di lavoro non sia osservabile e, tanto meno, controllabile: se il salario fosse osservabile, così come il reddito, infatti, l'offerta di lavoro sarebbe coperta facilmente. Assumendo che il salario di un agente eguagli le sue capacità "innate" (la sua produttività marginale) – che costituisce un'informazione privata per gli agenti –, il reddito, ovvero la variabile osservabile, diviene il prodotto di una variabile di *moral hazard* – l'offerta di lavoro – e di una variabile di selezione avversa – le capacità. Il passo successivo fu compiuto da Vickrey, il quale, usando le intuizioni di Von Neumann e Morgenstern per modellizzare il problema di tassazione ottima del reddito come un problema principale-agente in cui il principale sia l'autorità che fissa le tasse e l'agente sia il contribuente, definisce la funzione obiettivo del Governo:

*"If utility is defined as that quantity the mathematical expression of which is maximized by an individual making choices involvin risk, then to maximize the aggregate os such utility over the population is equivalent to choosing that distribution of incombe which such an individual would select were he asked which of various variants of the economy he would become a member of, assume that once he selects a given economy with a given distribution of income he ha san equal chance of landing in the shoes of each member of it"*¹².

Vickrey, quindi, formula il problema fondamentale di tassazione ottima del reddito servendosi del criterio del "*utilitarian social walfare*": se è vero che qualora i redditi individuali fossero sostanzialmente indipendenti dallo sforzo individuale la produzione ne soffrirebbe e ci sarebbe meno da redistribuire tra la popolazione, un certo grado di ineguaglianza diverrebbe necessario per

¹¹ Ad ogni modo, il problema era già stato affrontato, precedentemente, nella letteratura sulla discriminazione di prezzo, con la qualità che prende il posto della quantità.

¹² Vickrey (1945, p. 329).

fornire adeguati incentivi e stimoli da consentire il raggiungimento di una cooperazione efficiente tra gli individui nel processo di produzione (Vickrey, 1945, p. 330). Pertanto, si rende possibile trovare una soluzione al quesito su quale sia la giusta proporzione tra distribuzione e reddito (e, conseguentemente, l'appropriata progressione delle tasse) la attraverso il compromesso tra eguaglianza e efficienza: asserendo che la funzione di utilità degli individui sia composta da consumo e sforzo produttivo, Vickrey sostiene l'esistenza di una relazione tra l'ammontare di *output*, l'ammontare di sforzo e le caratteristiche produttive sconosciute dell'individuo. Queste considerazioni portano ad includere nella funzione di utilità, oltre al consumo e all'*output*, anche le caratteristiche individuali. La contribuzione crea, pertanto, una relazione tra l'*output* e il consumo poichè, aggiustando lo sforzo o l'*output* in modo ottimale, l'individuo ottiene la sua offerta di "sforzo" caratterizzata da una condizione del primo ordine, che altro non è che la condizione del primo ordine di compatibilità dell'incentivo in un problema di selezione avversa. A Vickrey restava da formalizzare il comportamento del governo e lo fece prevedendo che l'ottimo si raggiungesse attraverso la massimizzazione della somma delle utilità individuali sotto (i) il vincolo della compatibilità dell'incentivo e (ii) il vincolo di bilancio (pur non riuscendovi a trovare una soluzione dopo aver scritto l'equazione di Eulero; il *Pontryagin principle* era ancora lontano e bisogna aspettare venticinque anni prima che Mirrlees (1971) fosse in grado di risolvere il problema). È opportuno notare che la presentazione non è propriamente quella di un problema di delega, quanto meno non di un problema di delega così come tracciato precedentemente. Anzitutto, infatti, il principale, che è, in questo caso, incaricato di una delega per la redistribuzione del reddito da parte dei contribuenti (ad esempio, la scelta di un bene pubblico), non osserva né il livello di sforzo di un agente, né le sue caratteristiche di produttività. Se, però, si osserva l'*output*, che è funzione di entrambi, è possibile costruire il quadro di un problema uni-dimensionale di selezione avversa. Il principale non si trova, inoltre, di fronte a un solo agente per il quale ha un'informazione asimmetrica, ma si trova di fronte ad un *continuum* di agenti per i quali è in grado di conoscere solo una distribuzione delle caratteristiche. Nonostante le precedenti osservazioni, dal punto di vista matematico, è possibile assimilare l'analisi a quella di un problema di delega con un vincolo di pareggio invece che di un vincolo di partecipazione.

Altra sfaccettatura interessante risulta essere quella del consumo e, in particolare, della rivelazione delle proprie preferenze da parte dei consumatori. Seguendo le peculiarità dell'impostazione teorica fin qui delineata, appare evidente come l'unica strada percorribile per la volontaria riduzione delle asimmetrie informative potesse soltanto essere quella di costruire un meccanismo di incentivi che rendesse conveniente, per lo stesso consumatore, rinunciare a parte dell'informazione privata circa i propri gusti. Quando, infatti, un monopolista, o un'Amministrazione, desiderasse estrarre il *surplus* del consumatore attraverso la fissazione del prezzo di un bene, si troverebbe a fronteggiare un problema nei eterogeneità dei gusti dei consumatori: pur essendo informazione comune la distribuzione dei gusti, non vi è possibilità di

conoscere il “tipo” di ciascun consumatore. Di conseguenza, offrendo diversi *menu* di coppie prezzo-qualità o prezzo-quantità (ad esempio, attraverso la discriminazione di prezzo del secondo tipo), l’Amministrazione o il monopolista sono in grado di creare diverse opzioni consentendo una sorta di auto-selezione in diversi “tipi” da parte dei fruitori stessi dei beni/servizi ed avvicinandoli, così, al raggiungimento della propria funzione obiettivo. Già Dupuis (1844) sviluppò il concetto di *surplus* del consumatore e lo utilizzò per trattare la discriminazione di prezzo, pur essendo conscio dei problemi di incentivi connessi all’auto-selezione: i consumatori, cioè, potrebbero essere incentivati a “barare”, ovvero a selezionare un tipo di tariffa più conveniente rispetto a quella corrispondente al proprio “tipo” ed associata al reale utilizzo del bene. Edgeworth (1911-13) estese la teoria della discriminazione di prezzo all’industria ferroviaria e Pigou (1920) caratterizzò i diversi tipi di discriminazione di prezzo. Nel secondo dopoguerra, Gabor (1955) affrontò le tariffe a blocchi e le tariffe in due parti, che erano state recentemente introdotte nell’industria elettrica in Inghilterra, e mostrò che con un tipo di consumatori la tariffa in due parti è equivalente alla discriminazione di prezzo del primo tipo. Oi (1971) derivò la tariffa ottima in due parti. Mussa e Rosen (1978), Spence (1977) e Goldman, Leland e Sibley (1984) fornirono il quadro generale per derivare, nel caso di un monopolista, una tariffa ottima che sia non lineare tanto nei prezzi quanto nella qualità.

Quando i teorici dell’equilibrio economico generale tentarono di estendere il meccanismo di allocazione delle risorse a contesti non convessi, si resero conto che emergevano nuove problematiche relative agli incentivi e alla comunicazione:

“In a broader perspective, these findings suggest the possibility of a more systematic study of resource allocation mechanism. In such a study, unlike in the more traditional approach, the mechanism becomes the unknown of the problem rather than a datum. [...] The members of such a domain (of mechanism) can then be appraised in terms of their various “performance characteristics” and, in particular, of their (static and dynamic) optimality properties, their informational efficiency, and the compatibility of their postulated behavior with self-interest (or other motivational variables)”¹³.

Gli economisti che lavoravano con Hurwicz svilupparono un quadro generale, l’approccio del *mechanism design*, che tratta i mercati competitivi esclusivamente come una particolare istituzione in una famiglia molto più ampia e generale di meccanismi, guidati dal “*benevolent planner*”. Nel corso degli anni Sessanta, l’enfasi della ricerca era sui costi della comunicazione, finché Groves (1973), influenzato da Schultze (1969), espresse la necessità di

¹³ Hurwicz (1960, p. 28).

considerare gli incentivi nell'economia pubblica, costruendo un meccanismo compatibile con l'incentivo in un *team problem*. Il passo successivo di maggior rilievo fu includere il "*revelation principle*": in presenza di *moral hazard* e *adverse selection*, qualsiasi meccanismo volto ad organizzare la società è equivalente ad un meccanismo "*incentive-compatible*" per cui tutti gli agenti informati rivelano la loro informazione privata a un pianificatore che suggerisce le azioni. Il "*revelation principle*" fornisce il contesto appropriato per un'analisi normativa delle economie con informazione asimmetrica e dei contratti che possono essere scritti su tutte le variabili osservabili.

Per quanto riguarda l'allocazione di beni o servizi mediante l'espletamento di procedure concorrenziali tramite aste, infine, particolari meccanismi in cui i principali mirano a usare la competizione tra gli agenti per diminuire le rendite da informazione (cui è necessario rinunciare al momento della contrattazione con gli altri agenti), si rende necessario modellare le relazioni tra gli offerenti (*bidder*) – gli agenti –, che fanno la loro offerta in un contesto di informazione incompleta sulle valutazioni degli altri agenti per il bene contrattato o oggetto di asta. Nonostante le aste siano state utilizzate almeno dal 500 a.C. a Babilonia, il primo studio compiuto in materia risale al 1954, e, soltanto nel 1956, in una tesi sull'offerta competitiva per le azioni, Friedman presentò un metodo per determinare offerte ottime in un'asta "*first-price*" con offerte sigillate¹⁴, assumendo che vi fosse un unico offerente strategico. In un lavoro monumentale, Vickrey (1961) elaborò la prima analisi teorica dell'equilibrio in un'asta "*first-price*", comparata ad un'asta "*second-price*"¹⁵, da allora denominata asta *à la Vickrey*. Fu, però, soltanto grazie al chiarimento del concetto di equilibrio "Bayesian-Nash" di Harsanyi (1967) che si sviluppò massicciamente la teoria delle aste, che venne affrontata attraverso tre approcci principali: *i*) il modello del valore indipendente (attribuito a Vickrey, 1961); *ii*) il modello del valore simmetrico comune di Rothkopf (1969) e Wilson (1969; 1977); *iii*) il modello del valore asimmetrico comune di Wilson (1967; 1969). Milgrom e Weber (1982) mostrarono, a tal proposito, che tutti questi modelli altro non erano che casi particolari del paradigma dell'"*affiliated value*", e chiarirono il concetto della "maledizione del vincitore" sviluppata durante lo studio empirico sulle aste per i diritti di estrazione petrolifera nel Golfo del Messico (Capen, Clapp e Campbell 1971). Myerson (1981), infine, usò l'approccio del meccanismo generale per caratterizzare le aste in modelli con valore privato o con valore comune indipendente.

¹⁴ In una gara di *procurement* al prezzo più basso effettuata con il meccanismo di un'asta al primo prezzo risulterà vincitore il concorrente che abbia presentato l'offerta contenente il ribasso più alto rispetto alla base d'asta.

¹⁵ In una gara di *procurement* al prezzo più basso effettuata con il meccanismo di un'asta al secondo prezzo risulterà vincitore il concorrente la cui offerta rappresenti lo sconto più alto rispetto alla base d'asta. Quello che l'Amministrazione dovrà pagare, tuttavia, sarà pari all'offerta arrivata seconda in graduatoria, perché coincidente con quella del concorrente che abbia offerto uno sconto immediatamente successivo (più alto) rispetto a quello del vincitore (risultato primo in graduatoria).

1.2 L'economia dei contratti

Fino alla seconda metà del ventesimo secolo, il *focus* della teoria economica era incentrato esclusivamente sul funzionamento dei mercati e sul meccanismo di formazione dei prezzi. Allo stesso modo, le imprese erano concepite come organismi non complessi e non era necessaria, pertanto, una compiuta analisi delle relazioni interne ad esse e, in particolare, le criticità connesse alla separazione tra il possesso e il controllo e i conseguenti problemi di agenzia. Con l'impiego dei concetti forniti dalla teoria dei giochi si è posto l'accento sull'impossibilità che i soggetti siano dotati di informazione completa e sulla connotazione incerta del contesto economico (dove, per incertezza, intendiamo la non prevedibilità di tutti i possibili eventi che possono insorgere durante la vita di una relazione contrattuale). La delineazione di un contesto con queste caratteristiche ha fatto emergere l'idea che i soggetti non fossero più meri previsori degli eventi futuri (da cui discende, necessariamente, un unico comportamento ottimo) ma soggetti strategici, data l'impossibilità di individuare univocamente un'unica scelta dominante. I contratti non sono più, pertanto, relazioni semplici contenenti le risposte ad ogni possibile stato del mondo (seguendo, in questo modo, le regole di mercato), ma il risultato di accordi tra soggetti operanti in un contesto di informazione asimmetrica e di incertezza. Prima di procedere alla definizione del contratto incompleto, è utile richiamare brevemente il contratto in informazione completa, come utile *benchmark* di analisi delle successive tipologie di contratto.

Ipotizziamo una situazione in cui vi sia un agente che determina l'*output* y del proprio lavoro in relazione allo sforzo profuso, denotato con e . Assumiamo, per semplicità, che la funzione di produzione sia del tipo $y(e)$, ovvero che l'*output* sia linearmente crescente rispetto allo sforzo. In questo modo, il prodotto marginale $y'(e)$ (ovvero l'*output* di un'unità aggiuntiva) è costante rispetto allo sforzo e . Inoltre, lo sforzo comporta un costo monetario per l'agente, pari a $c(e)$, dato dalla disutilità derivante dal lavoro (non è infatti possibile l'utilizzo del tempo per attività alternative) e ipotizziamo che la funzione $c(e)$ sia crescente rispetto all'aumento del costo e convessa. Pertanto, il costo marginale (costo opportunità di un'unità aggiuntiva) $c'(e)$ è crescente, mentre $c''(e)$ è decrescente. Date queste ipotesi, è facile ricavare lo sforzo ottimale, ovvero lo sforzo derivante dall'uguaglianza tra il costo marginale e il ricavo marginale:

$$y'(e_f) = c'(e_f)$$

dove con e_f intendiamo il livello ottimo di sforzo.

Il contratto che viene stipulato, in un contesto di informazione perfetta, permette l'allocazione efficiente delle risorse: il principale – potendo osservare lo sforzo dell'agente – offrirà un salario fisso \bar{w} da pagarsi nel caso in cui venga effettivamente profuso lo sforzo ottimale; viceversa non verrà pagato nessun compenso. Il contratto è, dunque, un contratto di *first best*, che deve esclusivamente rispettare il vincolo di partecipazione: all'agente deve essere

corrisposto almeno il costo marginale derivante dalla disutilità dello sforzo, per compensarlo dell'impossibilità di svolgere attività alternative che sarebbero, in caso contrario, maggiormente remunerative.

Rimuovendo l'ipotesi di informazione perfetta, è possibile distinguere due principali filoni della teoria dei contratti: da un lato, l'economia dell'informazione, che si basa sull'ipotesi che esistano delle asimmetrie informative tra le parti del contratto, dall'altro, la teoria dei contratti incompleti, che ipotizza, viceversa, che l'informazione perfetta sia ugualmente inaccessibile da entrambe le parti del contratto e che non sia, pertanto, possibile concludere un accordo che includa le previsioni di ogni stato futuro del mondo. Essendo oggetto del presente lavoro principalmente la teoria dei contratti incompleti, di seguito verrà brevemente richiamata, per ragioni di completezza dell'analisi, la teoria dei contratti con informazione asimmetrica

1.2.1 Contratti con Asimmetrie Informative

Un contesto di asimmetria informativa, prevede l'esistenza di un soggetto (l'agente) in possesso di maggiori informazioni rispetto ad un altro soggetto (il principale) circa le proprie caratteristiche (ovvero, circa il proprio "tipo"), l'ambiente esterno o le caratteristiche della tecnologia utilizzata. Si precede, poi che i due soggetti siano legati da un contratto di delega, che vincola l'agente ad operare in vece del principale: qualora l'informazione sia nascosta o non conoscibile dal principale prima della stipula del contratto, allora si parla di *adverse selection*; viceversa, qualora dopo la stipula del contratto l'agente possa intraprendere un'azione nascosta, allora si parla di *moral hazard*. L'agente, cioè, potrebbe essere incentivato a trattenere una quota maggiore del risultato rispetto a quello assegnatogli dal contratto (intraprendendo un comportamento opportunistico) poiché, a causa dell'ambiente incerto, il principale non è in grado di verificare se un'eventuale riduzione del risultato (causata, ad esempio, dalla possibilità per l'agente di perseguire i propri obiettivi a danno del principale) – la *non osservabilità*¹⁶, unita alla *non verificabilità* da parte di un'autorità esterna chiamata a giudicare sull'esecuzione del contratto – è attribuibile a mancanze dell'agente o ad eventi esogeni casuali che possono verificarsi durante la vita del rapporto contrattuale¹⁷.

¹⁶ È da sottolineare che, anche qualora l'informazione sia simmetrica tra le parti, la sola non verificabilità rende il contratto ugualmente inopponibile ai terzi. Si pensi al caso in cui il contratto richiede particolari standard qualitativi, osservabili dal principale ma non verificabili da un tribunale. In caso di non rispetto da parte dell'agente degli standard qualitativi richiesti dal contratto, infatti, la non verificabilità non permette al principale di provare l'inadempimento del contratto. Diventa cruciale, in questi casi, l'investimento iniziale del principale nella definizione quanto più precisa dei termini del contratto, al fine di rendere eventuali difformità opponibili ai terzi.

¹⁷ Si ricorda che il *moral hazard* è stato inizialmente studiato con riguardo al mercato assicurativo, identificandolo inizialmente come un problema etico (un soggetto assicurato è maggiormente portato a intraprendere comportamenti "pericolosi" – ovvero, comportamenti che non avrebbe intrapreso se non fosse assicurato – per la consapevolezza che l'eventuale danno è coperto dalla compagnia assicuratrice) proprio perché insito nella natura del contratto stesso, mutuato poi nel

Nel caso dell'*adverse selection*, invece, è da sottolineare che le maggiori criticità derivano dalla incapacità, da parte del principale, di osservare le caratteristiche del bene oggetto dello scambio o, addirittura, le caratteristiche dell'agente stesso¹⁸. Pertanto, il principale, vuoi in relazione alle caratteristiche del bene, vuoi per le caratteristiche dell'agente, può solo osservare il valore medio della distribuzione probabilistica nota. Appare evidente che in un contesto del genere, a maggior ragione prima della stipula del contratto, è conveniente per il "tipo" peggiore mis-presentarsi come appartenente a un "tipo" migliore. Di conseguenza, però, il principale non è in grado di distinguere tra i diversi "tipi" e proporrà un prezzo che riflette il valore medio, con la conseguenza di scoraggiare i "tipi" migliori a partecipare al contratto. Qualora non si pongano in essere incentivi alla presentazione veritiera del proprio "tipo", si ha come risultato un abbassamento medio della qualità.

1.2.1.1 Contratti con *adverse selection*

Per procedere alla formalizzazione del contratto con asimmetria informativa, è opportuno introdurre, in primo luogo, la selezione avversa e, successivamente, l'azzardo morale. Supponiamo, per semplicità, una relazione contrattuale in cui esista un principale (l'acquirente) e un agente (il venditore) che produce un *input* in vece del principale. L'agente è in grado di ottenere un'informazione privata θ , di cui il principale conosce esclusivamente la distribuzione di probabilità Θ , mentre l'acquirente ha un beneficio netto dato dall'acquisto di q unità dell'*input* pari a $S(\theta, q) - t$; il venditore ha un ricavo netto di $t - C(\theta, q)$ dalla vendita di un'unità di *input*. Le funzioni $S(\theta, q)$ e $C(\theta, q)$ sono concave in q , pertanto il parametro θ incide tanto sull'utilità dell'agente quanto su quella del principale¹⁹. Ipotizzando che il principale detenga tutto il potere contrattuale, in ipotesi di informazione asimmetrica, il contratto acquisisce il ruolo di delineare il meccanismo incentivante del trasferimento dell'informazione dal soggetto informato al soggetto meno informato: il contratto, in altri termini, deve essere tale per cui l'agente trovi conveniente rinunciare, anche parzialmente, alla propria rendita da informazione.

Prima di procedere alla definizione del contratto ottimo con selezione avversa, è opportuno indicare la necessità di rispettare il *revelation principle*: per determinati valori del prezzo e della quantità, cioè, diviene conveniente per l'agente rivelare al principale il proprio vero "tipo" (efficiente o inefficiente). Devono essere, inoltre, rispettati, il *participation constraint* – che impone che il *payoff* dell'agente derivante dal contratto offerto dal principale sia maggiore di

contesto economico per indicare la convenienza dell'agente a intraprendere azioni nascoste per appropriarsi di parte dell'*output*.

¹⁸ Utilizzando un linguaggio più tecnico, possiamo dire che il principale non è in grado di identificare il "tipo" di appartenenza dell'agente, dove i "tipi" sono estratti da una distribuzione di probabilità che qualifica gli agenti.

¹⁹ Quest'ipotesi è compatibile con il caso il cui, ad esempio, θ corrisponda a una misura della qualità del bene.

zero – e l'*incentive constraint* – che impone, dato il rispetto del *participation constraint*, che il *payoff* derivante dal contratto sia maggiore del *payoff* derivante dal rispetto del solo *participation constraint*, in modo da garantire che l'agente ottenga dal contratto quantomeno un *payoff* equivalente al suo *payoff* di riserva (che, per semplicità, viene esogenamente normalizzato a zero). Il contratto ottimo, poi, consente la massimizzazione del *surplus* atteso del soggetto non informato, condizionato al rispetto della struttura dei vincoli. Per la risoluzione del problema del contratto ottimo, è utile richiamare la "*Mirlees-Spence condition*"²⁰, che impone che le curve di indifferenza possano essere ordinate in modo da far corrispondere a curve di indifferenza contigue "tipi" di agenti contigui. In questo modo, è possibile ridurre significativamente il numero di vincoli cui deve essere sottoposta la massimizzazione – semplificando enormemente il problema – perchè saranno rilevanti solo gli *incentive constraint* tra "tipi" contigui (un agente, con un dato costo marginale, sarà al massimo tentato di sovrastimare i propri costi per ricadere nel "tipo" successivo e meno efficiente, ottenendo, in questo modo, una rendita da informazione).

Il contratto ottimo, quindi, deve offrire adeguati incentivi perché i soggetti più efficienti si rivelino come tali – rinunciando alla rendita da informazione – e non abbiano la tentazione di mis-presentarsi come soggetti meno efficienti. Comportamento che, giova ripeterlo, consentirebbe loro di lucrare un profitto derivante dalla differenza positiva tra costo dichiarato (e corrisposto dal principale per l'esecuzione della prestazione) e costo effettivo (più basso, in considerazione della propria efficienza). Il contratto deve, pertanto, rendere allocativamente sconveniente la produzione per i "tipi" meno efficienti, per evitare che i tipi efficienti sovrastimino i propri costi. Questo risultato è ottenibile imponendo l'uguaglianza tra il ricavo marginale del compratore e il costo marginale "virtuale" del venditore: oltre a considerare i costi marginali di produzione, vengono considerati anche i costi che rendono sconveniente che i "tipi" più efficienti "mimino" i tipi meno efficienti. Questa soluzione non può essere considerata una soluzione di *first-best*, poiché non si realizza la piena allocazione efficiente delle risorse, ma è definita come "*interim efficient*" (nel senso definito da Holström e Myerson, 1983): si delinea un *trade-off* tra l'implementazione di allocazioni prossime all'efficienza e lasciare una remunerazione della rendita da informazione ai "tipi" efficienti per indurre la presentazione veritiera. L'effetto di questo *trade-off* è di allontanare ulteriormente l'allocazione delle risorse con asimmetrie informative dall'allocazione efficiente²¹.

²⁰ La Mirlees-Spence *condition* è soddisfatta nel momento in cui $\frac{\partial^2 C}{\partial \theta \partial q} > 0$. La condizione assicura che

a "tipi" più alti siano associati costi marginali più alti e che, conseguentemente, i "tipi" più alti dovrebbero essere portati a produrre di meno.

²¹ Un'estensione è ipotizzare che vi sia la possibilità, per l'agente, di venire a conoscenza di un'informazione nascosta, conoscibile solo dopo la stipula del contratto. Il *trade-off*, in questo caso, diventa l'opportunità di disegnare un contratto che assicuri l'agente contro eventuali *shock* sui costi che potrebbero insorgere dopo la stipula del contratto o, viceversa, predisporre dei meccanismi che inducano l'agente a rivelare l'entità del costo una volta che questo si palesi. La maggiore estensione è, ad ogni modo, quella della "*multi-agent organization*", che riguarda organizzazioni complesse in

1.2.1.2 Contratti con *moral hazard*

Per considerare i contratti con *moral hazard*, è conveniente ipotizzare l'esistenza di un solo bene prodotto, con caratteristiche di qualità casuali, distribuite in modo esogeno rispetto all'impegno profuso dall'agente²². In questo caso, le problematiche della definizione del contratto ottimo sono connesse all'eventualità che la qualità del bene sia *osservabile* dal principale e/o *verificabile* da una corte chiamata a giudicare su eventuali controversie.

Se la qualità fosse osservabile e verificabile, il valore della qualità potrebbe essere specificato nel contratto in modo tale da garantire il massimo sforzo dell'agente. Se, però, la qualità non fosse osservabile ma solo verificabile, sarebbe necessario distinguere il caso in cui l'agente fosse neutrale al rischio dal caso in cui questi fosse avverso al rischio. Nel primo caso, il contratto che si delinea è un semplice contratto del tipo "*sell-out*", in grado di assicurare che l'agente compia il maggiore sforzo possibile e che sopporti interamente le conseguenze derivanti da una cattiva *performance*²³. Viceversa, nel caso di un agente avverso al rischio, il contratto dovrebbe contenere una componente assicurativa – tipicamente, un pagamento fisso del principale all'agente – qualora il risultato non fosse soddisfacente e una componente proporzionale alla *performance*, per incentivare l'agente a impegnare il livello massimo di sforzo. Attraverso il rispetto della "*monotone likelihood ratio property*", si garantisce che alti livelli di *performance* siano maggiormente informativi sullo sforzo dell'agente rispetto a bassi livelli di *performance*.

Qualora la qualità, pur essendo osservabile dal principale, non sia verificabile, alle parti non è consentita la possibilità di far valere le proprie ragioni in giudizio (perché il giudice non è in grado di verificare la veridicità delle informazioni) e, allo stesso tempo, diventa conveniente per la parte inadempiente fornire informazioni false. Per evitare queste eventualità, una soluzione²⁴ potrebbe essere quella di implementare nel contratto un meccanismo di rivelazione diretta, in cui, simultaneamente, tanto il compratore quanto il venditore rivelino lo stato del mondo, conosciuto da entrambi, in cui operano, pena ingenti sanzioni: date queste condizioni, dire la verità è un Nash *equilibrium* in quanto, essendo le parti in grado di osservare la qualità, mentire porta necessariamente e direttamente alle gravi sanzioni incluse nel contratto (senza la necessità, dunque, di ricorrere a un giudizio extra-contrattuale).

cui emerge il problema della condivisione delle risorse, la produzione di beni pubblici, internalizzazione delle esternalità derivanti dalla produzione e il problema delle economie di scala derivanti dall'informazione. Il problema dell'implementazione, in questo caso, varia a seconda che i soggetti conoscano o no il tipo degli altri: nel primo caso, si delinea un Nash *equilibrium* sul meccanismo di rivelazione diretta proposta dal principale; nel caso in cui i soggetti conoscano solo il proprio tipo e abbiano supposizioni sul tipo degli altri, si delinea un Bayesian-Nash *equilibrium*. Cambia, pertanto, la struttura degli incentivi, fermo restando che maggiori sono le restrizioni poste sugli incentivi, minore è il *payoff* atteso del principale derivante dall'ottimizzazione.

²² Le preferenze dell'agente, sono pertanto, divisibili in denaro e sforzo.

²³ Si delinea un *trade-off* equivalente al *trade-off* nel caso di selezione avversa.

²⁴ Proposta da Maskin (1999)

1.2.2 I contratti incompleti

A questo punto della trattazione, dovremmo poter essere in grado di affrontare i contratti incompleti, che costituiscono il riferimento teorico in cui si collocano la maggior parte dei contratti di *procurement*.

Come detto in precedenza, un contratto è incompleto se, data l'incertezza del contesto economico e l'informazione imperfetta, non è possibile includere in esso le previsioni per ogni possibile stato del mondo e le risposte ad essi, con il conseguente aumento dei costi di transazione. L'informazione è, in questo contesto, distribuita uniformemente tra le parti e vale l'ipotesi di osservabilità, anche se non è possibile trasferire il *set* completo delle informazioni ad un soggetto terzo (non verificabilità). Questa situazione fa emergere il problema dell'opportunismo post-contrattuale (con annesso problema dell'*hold-up*): la *non verificabilità* degli adempimenti contrattuali da parte di un giudice²⁵ potrebbe portare un soggetto a non porre in essere i necessari investimenti specifici, al fine di appropriarsi di parte del *surplus*, allontanando l'allocazione delle risorse derivante dal contratto dalla configurazione efficiente. Un soggetto che stipuli un contratto incompleto si espone, pertanto, al rischio di rinegoziazione del contratto – con la conseguente cessione di parte del *surplus* all'altro soggetto perché il contratto venga specificato, a causa della maggior dipendenza che si forma tra le parti – o di interruzione dello stesso – con la perdita di uno scambio potenzialmente efficiente dal punto di vista allocativo.

Esistono, tuttavia, dei benefici connessi alla stipula di un contratto a lungo termine che richiede degli investimenti specifici. Un investimento è definito specifico se il valore che assume all'interno della relazione contrattuale è maggiore del valore che si otterrebbe impiegandolo in un uso alternativo al di fuori del contratto. Secondo Williamson (1985):

“La specificità delle risorse si riferisce agli investimenti durevoli effettuati come supporto di particolari transazioni, investimenti il cui costo-opportunità è molto minore di quello che si avrebbe nei migliori impieghi alternativi o per un soggetto alternativo qualora la transazione dovesse concludersi prematuramente; in queste circostanze la specifica identità delle parti della transazione è estremamente rilevante, il che equivale a dire che si attribuisce importanza alla continuità del rapporto; le transazioni di questo tipo hanno il supporto di salvaguardie contrattuali e organizzative che sono superflue (darebbero luogo a costi evitabili) nel caso della più nota varietà neoclassica (non specifica) delle transazioni.”

Questa tipologia di investimenti crea il cosiddetto fenomeno del *lock-in*: due parti, precedentemente potenzialmente in grado di operare in un contesto concorrenziale, si trovano strettamente legate in modo tale da non poter sciogliere il vincolo economico a meno della perdita secca sul valore

²⁵ Sia per quanto concerne la garanzia dell'esecuzione forzata del contratto (*specific performance*) sia per quanto riguarda il pagamento dei danni connessi al mancato guadagno (*expected damages*).

dell'investimento (che diventa un *sunk cost*), riducendo enormemente il grado di concorrenza del mercato in cui operano e arrivando, in casi estremi, a situazioni di monopolio. Esistono diverse tipologie di specificità, individuate da Williamson (1996), in particolare:

1. Specificità della localizzazione (*site specificity*): per motivi geografici, l'utilizzo alternativo di una risorsa potrebbe comportare dei costi di trasporto eccessivamente elevati (pensiamo alla convenienza di stabilire una miniera nei pressi di una ferrovia).
2. Specificità fisica o materiale (*physical asset specificity*): specificità delle caratteristiche materiali di una risorsa rispetto ad una specifica attività.
3. Specificità del capitale umano (*human asset specificity*): dovuta a investimenti in formazione o a processi di *learning-by-doing* che rende non conveniente l'uso del personale in impieghi alternativi che richiedano un nuovo processo di formazione.
4. Risorse dedicate o idiosincratice (*dedicated or idiosyncratic asset*): si tratta di investimenti personalizzati che, data la specificità massima, non possono essere utilizzati per uso alternativo proprio perché legati al soggetto o al bene su cui sono stati disegnati (pensiamo al caso della pubblicità).

L'effetto vincolante (*lock-in*) è dato dal fatto che l'investimento assume un valore maggiore se impiegato nella relazione contrattuale piuttosto che in investimenti alternativi: si crea una "quasi rendita", pari al valore di questa differenza. Il vincolo è stringente fintanto che il beneficio atteso derivante dall'adempimento del contratto superi il beneficio atteso derivante dall'uso alternativo dell'investimento. Appare evidente che, in un contesto così delineato, potrebbe essere conveniente per le parti stipulare dei contratti a lungo termine – in particolare, pari alla "vita" dell'investimento specifico – che regolino le relazioni tra le parti e determinino le modalità di divisione dei guadagni derivanti dall'investimento specifico stesso²⁶.

Per delineare, formalmente, i contratti a lungo termine in presenza di un investimento specifico, è necessario immaginare una situazione in cui esista un mercato per un determinato *input* e che esista un solo compratore e un solo venditore. Ipotizziamo, inoltre, che il compratore, per poter ricavare dei benefici dall'acquisto dell'*input*, debba compiere un investimento specifico per il venditore. Considerando un orizzonte temporale biperiodale, ipotizziamo, poi, che l'investimento sia realizzato al tempo zero, contestualmente all'offerta da parte del venditore dell'*input*, e che i benefici siano realizzabili al tempo uno. Il costo di offerta del venditore è normalizzato ad uno e $b(a)$ denota la funzione che descrive il beneficio del compratore.

Se non viene stipulato nessun contratto a lungo termine in $t=0$, ovvero le parti non concordano *ex ante* le modalità di divisione dei profitti realizzabili *ex*

²⁶ La presenza simultanea di incompletezza contrattuale e di investimenti specifici aumenta la possibilità di rinegoziazione del contratto, come verrà specificato successivamente nel corso del capitolo.

post, in assenza di controparti alternative per lo scambio, è ragionevole attendersi che il *surplus* verrà diviso in parti uguali: si tratta, infatti, di un equilibrio di Nash in cui il *surplus* (del compratore) è pari alla differenza tra la funzione di profitto del compratore e il costo sostenuto per l'investimento specifico (ovvero, $b(a) - c$). Dovendo il prezzo essere necessariamente tale da soddisfare l'eguaglianza $b(a) - p = p - c$, è facile ricavare il *payoff* del compratore al netto del costo dell'investimento: $b(a) - p - a = \frac{b(a) - c}{2} - a$. Il

compratore, razionalmente, anticiperà il suo *payoff* e sceglierà il valore dell'investimento tale da massimizzare il ricavo del contratto. La massimizzazione del *payoff* del compratore, però, fornisce un livello di investimento diverso da quello che si otterrebbe se si procedesse alla massimizzazione del *surplus* totale $b(a) - c - a$: conduce, cioè, al sotto-investimento, ovvero all'allontanamento dal livello efficiente, e, in casi estremi, alla rinuncia totale dello stesso, con il potenziale annullamento di qualsiasi scambio. Se, dunque, l'inefficienza consiste nell'impossibilità, da parte del compratore, di estrarre tutto il *surplus* dal proprio investimento²⁷, un modo per raggiungere l'efficienza può essere rappresentato dalla stipula di un contratto tra il venditore e il compratore, in $t=0$, che fissi il prezzo al livello p^* , ovvero al prezzo (frutto del processo di massimizzazione del profitto da parte del compratore) che garantisce la convenienza della scelta del livello ottimo di investimento a^* . Egualmente efficiente potrebbe risultare essere il vincolare il compratore a effettuare l'investimento ottimo a^* , pena il pagamento di ingenti risarcimenti al venditore. A differenza della fissazione del livello del prezzo ottimo, in questo caso, alle parti è lasciata la facoltà di determinare il prezzo in $t=1$, in modo tale che il venditore compensi il compratore per l'investimento²⁸.

Avendo delineato la struttura dei ricavi del contratto, è opportuno procedere alla definizione dei relativi costi. Oltre ai costi derivanti dall'oggetto del contratto, bisogna tenere conto dei costi di transazione, tra i quali possono essere annoverati²⁹:

²⁷ Si noti che anche un trasferimento in somma fissa da parte del venditore e del compratore al tempo zero, a compensazione della mancata appropriazione del surplus, non risolve il problema dell'inefficienza in quanto trasla semplicemente la funzione obiettivo del compratore di una costante, senza cambiarne l'inclinazione. Pertanto, l'effetto sarebbe solo una redistribuzione della ricchezza, senza avere alcuna influenza sulle determinanti delle decisioni.

²⁸ La seconda soluzione è meno praticabile della prima in quanto presuppone che le decisioni di investimento possano osservate pubblicamente mentre, nel primo caso, non è richiesta nessuna restrizione.

²⁹ Si noti che le seguenti tipologie di costi di transazione sono ravvisabili anche nei contratti a breve termine, seppure in misura ridotta, soprattutto per quanto concerne i costi connessi alla previsione delle eventualità che possono incorrere durante la vita del contratto. Non è possibile, ad ogni modo, affermare che vi sia una netta distinzione tra i contratti a breve termine e i contratti a lungo termine, intendendo che i secondi siano infinitamente più costosi dei primi. Parliamo, infatti, di contratti a lungo termine "buoni", contratti, cioè, che non sono inefficienti in senso assoluto (ad esempio, sarebbe irragionevole ipotizzare contratti a lungo termine stipulati da un'Amministrazione Pubblica, che fissino il prezzo di un bene per i seguenti cinquanta anni in quanto è altamente probabile che durante la vita del contratto cambino i referenti del contratto, oltre alle criticità connesse al ciclo

- il costo sostenuto da ogni parte del contratto di previsione delle possibili eventualità che potrebbero incorrere durante la vita del contratto stesso;
- il costo connesso al processo di decisione – e, quindi, il costo del raggiungimento di un accordo – su come gestire ogni eventualità prevista;
- il costo connesso alla scrittura di un contratto non ambiguo e che, pertanto, non sia facilmente eludibile;
- il costo legale da sostenere nel caso si sia chiamati a rispondere dell'inadempimento del contratto.

Per inciso, si può ricordare che le prime due classi di costo di transazione (il costo di previsione e il costo della gestione delle eventualità previste) possono essere collocate nello schema più ampio della razionalità limitata di Simon (1985).

In presenza di significativi costi di transazione, è ragionevole attendersi che le parti decidano volontariamente di stipulare un contratto che non contenga tutti gli aspetti essenziali, ovvero un contratto incompleto: la previsione di eventualità, per loro natura casuali e spesso remote, potrebbe comportare un eccessivo innalzamento dei costi di transazione che dovrebbero, invece, essere considerati come una voce di costo residuale rispetto ai costi scaturenti dall'obbligazione contrattuale. Per questo motivo, le parti potrebbero adottare un atteggiamento attendista: non includendo tutte le possibili eventualità, tentano semplicemente di porvi rimedio nel momento in cui queste si dovessero eventualmente manifestare. Un'estremizzazione, ovvero trascurare semplicemente certe eventualità non rientra affatto in un quadro cosciente: solo dopo aver previsto il quadro completo dei possibili stati del mondo, infatti, è possibile decidere quali includere nel contratto e quali, invece, non regolare.

Dye (1985) fornisce una metodologia di misurazione dei costi di transazione decisamente interessante: ipotizzando che la quantità sia funzione del prezzo, ovvero $p \Rightarrow q = f(p)$, i costi di transazione sono misurati in termini dei possibili valori di q che si ottengono al variare di p . A partire da questo schema, è possibile stilare delle semplici tipologie di contratto, cui associare costi di transazione crescenti³⁰. La metodologia di misurazione dei costi di transazione proposta appare essere piuttosto solida, sebbene presenti delle criticità quando si abbiano funzioni di prezzo non lineari: ipotizzando, infatti, che venga fissata una regola non lineare, ad esempio, $q = p^{\frac{1}{2}}$ per ogni valore di p , se il dominio di esistenza del prezzo fosse infinito, allora si fronteggerebbero dei costi di transazione infiniti. Pertanto, per l'applicazione della regola di Dye è necessario distinguere tra funzioni semplici (per cui la regola sembra una buona

elettorale, che riduce l'orizzonte temporale dei decisori al periodo in cui essi sono in carica. Per maggiori estensioni, vedere Kydland e Prescott 1977).

³⁰ Ad esempio, se viene stabilito che la quantità sia pari a cinque per ogni valore del prezzo, i costi di transazione saranno pari a zero; viceversa, la fissazione di $q=5$ se il prezzo è minore o uguale a 8 e $q=10$ se il prezzo è strettamente maggiore di 8, ha un costo di transazione pari a c e così via.

approssimazione della realtà) e funzioni più complesse (per cui la regola crea delle evidenti distorsioni)³¹.

Un altro approccio ai costi di transazione prevede l'inclusione nel contratto delle cosiddette "clausole di contingenza", delle clausole, cioè, che includano le risposte – derivanti dall'accordo tra le parti – a particolari stati del mondo che potrebbero verificarsi durante la vita del contratto. In altre parole, si suppone che il costo di transazione non coincida con il costo di stilare la clausola in sé ma, piuttosto, di prevedere e inquadrare quanti più eventi contingenti possibili. Ipotizziamo, ad esempio, che vi sia uno stato del mondo ω non facilmente descrivibile attraverso una relazione prezzo-quantità, caratterizzato da componenti non osservabili direttamente e, inoltre, di portata non trascurabile³² ai fini del contratto. Alle parti spetta, *ex ante* la scelta tra l'assegnazione dell'osservazione della realizzazione dello stato del mondo ad un soggetto esterno dopo la stipula del contratto (in particolare, se lo stato del mondo che si è verificato corrisponda allo stato del mondo incluso nel contratto) o, piuttosto (dati i costi proibitivi di descrizione dell'evento), l'esclusione di queste tipologie di contingenze dalle previsioni contrattuali. In altre parole, occorre comparare le due opzioni, ovvero se i costi sostenuti per la descrizione puntuale dell'evento complesso siano compensati dai beneficiati nel momento in cui l'evento si verifica.

Sorgono delle criticità nella stipula del contratto anche nel momento in cui (anche assumendo l'esistenza di un solo stato del mondo possibile durante la vita del contratto), siano richiesti alle parti degli investimenti per ottenere gli standard qualitativi richiesti dall'accordo. Per garantire che le parti compiano effettivamente gli investimenti necessari, infatti, il contratto dovrebbe includere una descrizione completa degli standard di qualità richiesti. Potrebbe accadere, però, che la qualità non sia facilmente descrivibile – ad esempio, quando debbano essere considerate simultaneamente più dimensioni distinte – e che, pertanto, una descrizione degli aspetti più complessi dia vita ad ambiguità: in questo caso, potrebbe essere preferibile non descrivere affatto questi aspetti, per evitare elevati costi di transazione³³.

È possibile, a questo punto, delineare formalmente un contratto incompleto nel caso in cui la specificazione della qualità sia eccessivamente costosa. Ipotizziamo che *i*) esistano un compratore (B) e un venditore (S) che desiderano scambiare un'unità di *input*; *ii*) entrambi compiano, in $t=0$, degli investimenti specifici (rispettivamente I_B e I_S), che possono assumere valore alto (H) o basso (L), ma solo nel primo caso gli investimenti comportano che la qualità dell'*input* sia quella indicata nel contratto; *iii*) gli investimenti siano osservabili dalle parti ma non verificabili da terzi (non possono, pertanto, essere inclusi nel contratto). Assumiamo, ora, che in $t=1$ il venditore possa

³¹ Si noti che anche una banale regola di indicizzazione del salario all'inflazione del tipo *salario monetario* = $w = \lambda p$ non permette l'applicazione della metodologia di misurazione dei costi di transazione di Dye poiché, anche in questo caso, il costo è potenzialmente infinito.

³² Ipotizziamo, ad esempio, una situazione in cui la descrizione dell'evento richieda uno studio accurato della domanda, dell'offerta, dei *competitor* del mercato, ecc.

³³ Questa problematica è stata affrontata da Grossman e Hart (1986, 1987).

offrire al compratore un *input*, che possa risultare soddisfacente o non soddisfacente per il compratore: nel caso in cui l'*input* risulti non soddisfacente, si ha una situazione equivalente a quella in cui il bene non venga offerto affatto (infatti, il beneficio per il compratore sarà pari a zero, così come il costo del venditore); qualora l'*input* risultasse soddisfacente, viceversa, lo scambio darà vita a benefici e costi, dipendenti dagli investimenti compiuti *ex ante* (il primo termine nelle parentesi rappresenta il beneficio del compratore, mentre il secondo rappresenta il costo del venditore).

Tab. 1 – Payoff investimenti-qualità del compratore e del venditore

	$I_B=H$	$I_B=L$
$I_S=H$	(10,6)	(9,7)
$I_S=L$	(9,7)	(6,10)

In Tab. 1, si nota che se l'*input* è soddisfacente (ovvero se entrambi gli investimenti sono alti), il beneficio per il compratore è 10 mentre il costo per il venditore è 6. Da questi valori è necessario sottrarre i costi dell'investimento, che assumiamo essere pari, tanto per il compratore quanto per il venditore, a 1,9 nel caso in cui l'investimento sia alto e 0 nel caso in cui l'investimento sia basso. La non verificabilità da parte di terzi della qualità dell'*input*, ma la sua osservabilità da parte dei contraenti, implica che il compratore abbia la facoltà di rigettare l'*input* qualora questo non sia soddisfacente. Pertanto, se l'investimento fosse contrattabile, la scelta più efficiente prevederebbe l'imposizione tanto al venditore quanto al compratore di un investimento specifico dal valore alto (H) e la concessione al compratore il diritto del accettare l'*input* (pagando un prezzo p_1) o di rigettarlo (al prezzo p_0). Nella situazione precedentemente descritta, il venditore avrà convenienza ad offrire l'*input* soddisfacente solo se il differenziale di prezzo fosse incluso tra il ricavo del compratore e di porre in essere investimenti alti (ovvero, solo se $10 > p_1 - p_0 > 6$). In questo modo, il venditore è sicuro da un lato di coprire i suoi costi e, dall'altro, che il compratore accetterà sicuramente l'*input*. Se, viceversa, fosse la qualità ad essere contrattabile (e non l'investimento), allora il contratto dovrebbe specificare appropriati standard qualitativi che rendano l'*input* soddisfacente solo se entrambi gli investimenti fossero alti: si creano, così, i giusti incentivi perché si decida di commerciare l'*input* soddisfacente poiché, data l'osservabilità della qualità, gli investimenti non sono in grado di influenzare i *payoff* delle parti.

Assumiamo, ora, che l'investimento del venditore influenzi non solo i suoi costi ma anche i benefici del compratore, secondo la logica che un migliore investimento del venditore incrementi la qualità dell'*input* riconosciuto come soddisfacente e che un migliore investimento del compratore incida positivamente sui costi di produzione del venditore. In questa situazione, l'equilibrio di *first-best* (dove entrambi gli investimenti sono alti) comporta che il *surplus* totale sia pari a $(10 - 6) - 3,8 = 0,2$ (viceversa, il *surplus* sarà pari a 0,1 se l'investimento del compratore fosse alto e quello del venditore fosse basso e sarà pari a 0 se entrambi gli investimenti fossero bassi)

Procedendo con ulteriori estensioni del modello e conservando l'ipotesi che il compratore abbia la facoltà di accettare l'*input* pagando un prezzo p_1 e di rigettarlo al prezzo p_0 , assumiamo che entrambi i prezzi siano funzione di "messaggi" verificabili³⁴, scambiati tra le parti, funzionali a fornire un'indicazione circa l'entità dell'investimento realizzato. Date queste condizioni, è possibile raggiungere ugualmente l'equilibrio di *first-best* attraverso l'appropriata fissazione di p_1 e p_0 ? Analizziamo la posizione del venditore: egli ha la facoltà di scegliere di investire $I_s=L$, ovvero produrre l'*input* non soddisfacente per il compratore, e ottenere un *payoff* pari a p_0 . Per rendere la produzione dell'*input* soddisfacente conveniente per il venditore, è necessario che sussista la seguente condizione:

$$p_1 - 6 - 1,9 \geq p_0 \quad \text{ad esempio} \quad p_1 - p_0 \geq 7,9$$

Allo stesso modo, il compratore ha l'interesse a far sì che il suo *payoff* sia non minore di $-p_0$, dato che ha sempre la facoltà di scegliere il livello basso di investimento e rigettare l'*input*. La condizione per cui questo non accada è che deve valere:

$$10 - p_1 - 1,9 \geq -p_0 \quad \text{ad esempio} \quad p_1 - p_0 \geq 8,1$$

Pertanto, perché si raggiunga il *first-best*, è necessario che il differenziale di prezzo sia compreso tra 7,9 e 8,1.

Ipotizziamo, ora, che il venditore abbia un'ulteriore opzione: se ha l'aspettativa che il compratore investa $I_b=H$, potrebbe essere conveniente investire $I_s=L$ a patto che il prezzo sia incluso nell'intervallo ricavato in precedenza poiché il compratore avrà la percezione che l'*input* sia soddisfacente (lo stesso discorso vale per l'aspettativa del compratore). In questo modo, la deviazione dall'accordo originario diverrebbe conveniente e l'equilibrio di *first-best* non sarebbe più sostenibile: il venditore, infatti, sarebbe incentivato a deviare dall'accordo poiché alla riduzione del *surplus* del compratore corrisponde un incremento del suo *payoff*. L'equilibrio di *second-best* $I_b=H$ $I_s=L$ (e viceversa) è sostenuto dal fatto che il differenziale di prezzo sarà

³⁴ Questa ipotesi verrà rimossa successivamente.

contenuto tra 9 e 7, generando un *surplus* totale pari a 0,1 (rispetto allo 0,2 ottenibile nel *first-best*).

1.2.3 La reputazione come completamento del contratto

Introduciamo, ora, il problema della reputazione nei contratti incompleti, dal momento che, nell'ambito di giochi ripetuti, la letteratura concorda nel sostenere che quest'ultima possa costituire il completamento di contratti per loro natura incompleti: potrebbe essere conveniente, infatti, mantenere un certo atteggiamento o compiere determinate attività, pur non essendovi l'obbligo o l'immediata convenienza a farlo, per non costruirsi l'immagine di "cattivo contraente", con tutte le problematiche ad esso connesse. Ci si riferisce, in questo caso, a contratti impliciti (o *self-enforcing*): accanto ad un *enforcing* esterno o *market-based* (in cui le parti "terze" al contratto osservano la reputazione del contraente prima di decidere di stipulare un contratto con lui), esiste, infatti, una sorta di *enforcing* interno (operante tra le parti contrattuali o tra gruppi di contraenti). La formalizzazione del modello di contratto incompleto con reputazione è stata compiuta da Kreps (1984) e Bull (1985), ipotizzando l'esistenza di un compratore e un venditore, interessanti in $t=1$ allo scambio di un bene che ha valore v per il compratore e costo c per il venditore (assumiamo che $v > c$)³⁵. Se i terzi non sono in grado di verificare se effettivamente si realizzi lo scambio, non è possibile stipulare un contratto che obblighi il venditore ad offrire il bene e il compratore ad accettarlo contro il pagamento di un prezzo p tale per cui $v > p > c$. Questa situazione può verificarsi se, ad esempio, non è possibile che la consegna e il pagamento avvengano simultaneamente: se il venditore deve consegnare per primo il bene, il compratore, al momento del pagamento, potrebbe negare di aver ricevuto il bene e rifiutare qualsiasi pagamento (vale anche il viceversa), con la conseguenza che per garantire il perfezionamento del contratto, l'unica via percorribile è quella di ricorrere in giudizio³⁶. Come accennato in precedenza, per introdurre il problema reputazionale, è necessario operare in un contesto di giochi ripetuti, o, alternativamente, in super-giochi ripetuti all'infinito. La seconda opzione non appare, però, razionale perché si presuppone che qualora dovesse verificarsi anche una sola deviazione la punizione dovrebbe essere protratta all'infinito. Appare, pertanto, più ragionevole operare in un orizzonte temporale finito (ipotesi maggiormente in linea con la natura finita dei contratti), ma introducendo una componente di asimmetria informativa circa il "tipo" di compratore: onesto o disonesto. I venditori, invece, sono per ipotesi tutti disonesti³⁷. Ipotizziamo che ogni compratore conosca il proprio tipo ma

³⁵ Per semplicità, si assume che non siano necessari investimento al tempo zero e che il bene sia omogeneo.

³⁶ Bull (1985) estende il problema al caso in cui la qualità sia osservabile a meno di un *lag* temporale: in questo caso, un'offerta del tipo "prendere o lasciare" non è sostenibile.

³⁷ Per onestà intendiamo che i compratori onesti onoreranno il contratto, a prescindere dalla profittabilità dello stesso, viceversa i disonesti onoreranno il contratto solo se profittevole.

non quello degli altri e che sia nota al mercato la percentuale di compratori onesti e disonesti (rispettivamente, $H(\pi)$ e $D(1-\pi)$). Lo scambio, inoltre, avviene al tempo zero e non è possibile trovare delle controparti alternative. Trattandosi di un gioco ripetuto, è opportuno dividere le fasi del gioco in fasi consecutive:

1. Fase I: Il compratore promette di pagare il prezzo p_1 prima in $t=1$;
2. Fase II: Il venditore promette di offrire il bene in $t=1$;
3. Fase III: Il compratore fa un ulteriore pagamento dopo la consegna del bene pari a p_2 .

Un'ulteriore assunzione da fare, infine, è che un compratore onesto, pur non avendo mai rifiutato di onorare un contratto, non sentirà l'obbligo di adempiere i termini dell'accordo se il venditore, per primo, non li dovesse rispettare. Se, viceversa, fosse il compratore a rompere l'accordo per primo, allora si rivelerà come un disonesto e non sarà più in grado di trovare delle controparti contrattuali a causa della reputazione di "cattivo contraente".

Proviamo, ora, a definire l'accordo ottimo. Poiché dalle premesse sappiamo che il venditore è a conoscenza del fatto che riceverà la somma p_2 con probabilità π , essendo (per assunzione) disonesto, presenterà un'offerta in fase II solo se lo riterrà profittevole, ovvero se $\pi p_2 - c \geq 0$. Assumendo, inoltre, che il venditore detenga tutto il potere contrattuale, è chiaro che l'obiettivo, al momento della stipula del contratto, sia massimizzare il *payoff* totale (pari a $p_1 + p_2\pi - c$) soggetto al vincolo di profittabilità³⁸. Un'ultima condizione da verificarsi è che, ovviamente, il beneficio derivante dall'acquisto del bene (v) debba essere maggiore della somma dei due prezzi pagati dal compratore (ovvero che $v - p_1 - p_2 \geq 0$). Quest'ultima espressione garantisce la partecipazione di ogni tipologia di compratore (anche se il *payoff* del compratore disonesto sarà $v - p_1 \geq 0$, ovvero sempre maggiore del *payoff* del compratore onesto: non è possibile distinguere, al momento della stipula del contratto, se il compratore è onesto o disonesto)³⁹. Poiché il *payoff* del venditore è crescente nel prezzo p_1 , la condizione precedente può essere considerata come un'uguaglianza.

La massimizzazione del *payoff* netto è pari a: $v - \frac{c}{\pi}$, che risulta inferiore al *payoff* di *first-best* $v - c$. Estendendo il modello in un gioco ripetuto, abbiamo le seguenti fasi del gioco:

1. Fase I: Il compratore paga il prezzo p_1
2. Fase II: Il venditore offre il bene la prima volta
3. Fase III: Il compratore paga il prezzo p_2

³⁸ Il vincolo di profittabilità garantisce, da un lato, che il venditore abbia convenienza ad offrire il bene allo Stage II e che, dall'altro, il compratore onesto abbia convenienza a partecipare all'accordo (vincolo di partecipazione del compratore onesto).

³⁹ Si parla, in questo caso, di equilibrio di *pooling*.

4. Fase IV: Il venditore offre il bene una seconda volta
5. Fase V: Il compratore effettua il pagamento finale di p_3 .

Ponendo:

$$p_3 = \frac{c}{\pi}$$

$$p_2 = c$$

$$p_1 = 2v - c - \frac{(c)}{v}$$

Si verificheranno le seguenti condizioni:

1. Il venditore offrirà il bene in fase IV sapendo che riceverà p_3 con probabilità π ;
2. I compratori onesti e disonesti pagheranno sicuramente il prezzo p_2 in fase III (i disonesti si assicurano un'offerta del valore c , maggiore del costo e gli onesti in quanto tali);
3. Il venditore offrirà sicuramente il bene in fase II perchè ottiene un *payoff* netto pari a $p_2 + \pi p_3 - 2c \geq 0$ (viceversa, otterrebbe un *payoff* pari a zero);
4. Il compratore onesto è propenso a partecipare, poiché il *payoff* atteso è non negativo.

Il venditore ha un *surplus* atteso pari al doppio di quello che avrebbe ottenuto nel caso monoprodiale:

$$p_1 + \pi p_2 + \pi p_3 - 2c = 2v - c - \frac{c}{\pi}$$

In queste condizioni, pertanto, l'effettivo scambio del bene è più probabile che nel caso monoprodiale. La ripetizione, quindi, migliora i termini dell'esecuzione del contratto perchè i pagamenti vengono anticipati nel tempo (il compratore onesto pagherà meno in fase III nel caso del gioco ripetuto rispetto al caso monoprodiale). Esiste, inoltre, un vantaggio anche per il venditore dal momento che riuscirà a ricevere dai compratori disonesti un pagamento assicurato in più (il pagamento in fase III): al compratore disonesto, infatti, non converrà rivelarsi come tale se non alla fase finale del gioco. È possibile dimostrare, infine, che il tendere dei periodi all'infinito fa convergere il gioco verso la soluzione di *first-best*: il compratore effettuerà un pagamento di c ad ogni periodo del gioco, tranne che in fase finale dove effettuerà un

pagamento pari a $\frac{c}{\pi}$ (sotto l'ipotesi che non sia applicato nessuno sconto ai flussi di cassa)⁴⁰.

1.3 Il problema della rinegoziazione dei contratti incompleti

Come accennato in precedenza, esistono delle situazioni o dei possibili eventi la cui specificazione richiederebbe dei costi di transazione eccessivamente alti. Se, ad esempio, esistesse un ipotetico stato del mondo ω che per essere descritto compiutamente richiedesse un accurato studio non solo della domanda, dell'offerta e/o dei *competitor*, ma anche di una tecnologia particolarmente complessa ed in continuo aggiornamento, la soluzione di demandare l'esecuzione forzata del contratto ad un soggetto esterno (tipicamente, un giudice) qualora ω si verificasse potrebbe rivelarsi eccessivamente costosa a causa della difficile "verificabilità". Se una soluzione razionale potrebbe essere lasciare alle parti la possibilità di rinegoziare il contratto se si verificasse lo stato del mondo ω , non si può evitare di considerare che, in un contesto di aspettative razionali, sarebbe nell'interesse delle stesse creare dei vincoli in grado di garantire che il risultato del contratto coincida con quello stabilito originariamente⁴¹.

Ipotizziamo che vi siano due soggetti, un compratore e un venditore intenzionati a scambiare un bene omogeneo, che stipulano un contratto al tempo zero disciplinante lo scambio che avverrà al tempo due, contemporaneamente alla realizzazione dei costi del venditore (c) e dei benefici del compratore (v). Assumiamo, inoltre che al tempo uno vengano posti in essere investimenti specifici sia da parte del compratore che del venditore, rispettivamente α e β - sufficientemente complessi da non essere descritti compiutamente nel contratto e, conseguentemente, non verificabili da un soggetto terzo chiamato a giudicare su eventuali dispute -, in grado di influenzare la realizzazione di c e v ⁴². Dal momento della realizzazione degli investimenti, i due soggetti non sono più in grado di negoziare con altre parti e sono, pertanto, in una situazione di *lock-in*. Lo stato del mondo ω , poi, si verifica al tempo uno ed è osservabile dalle parti (ma troppo complesso per essere incluso nel contratto al momento della stipula) e i valori di c e v sono osservabili

⁴⁰ Un'estensione di questo modello prevede la rimozione dell'ipotesi che i compratori siano onesti o disonesti in modo binomiale. Alternativamente, si può assumere che ogni compratore abbia un costo di rottura del contratto e che tale costo sia distribuito in modo casuale nella popolazione. In questo modo, ogni soggetto ha il proprio "prezzo". È possibile, inoltre, assumere che compratore e venditore abbiano delle informazioni private su v e c , dando, pertanto, spazio alla possibilità che si pongano in essere dei comportamenti strategici con l'obiettivo di influenzare la percezione sui valori di queste variabili.

⁴¹ In questo contesto, non è conveniente usare il concetto di razionalità limitata in quanto questa limita la capacità previsionale delle parti e, conseguentemente, mina il funzionamento del gioco che si intende delineare.

⁴² Assumiamo che non vi siano esternalità degli investimenti, ovvero che l'investimento di una controparte non influenzi l'investimento dell'altra.

rispettivamente dal venditore e dal compratore, benché la distribuzione congiunta sia un'informazione comune. Ipotizziamo, infine, che alle parti venga data la possibilità di rinegoziare il contratto tra il tempo uno e il tempo due (ovvero dopo che si sia osservato lo stato del mondo e prima che avvenga lo scambio). Il meccanismo di decisione tra lo scambio, il pagamento e la disputa al tempo due è considerato esogeno, nel senso che le parti procederanno al perfezionamento del contratto solo se entrambi lo riterranno conveniente.

Se i livelli di investimento fossero contrattabili, le parti imporrebbero, pena il pagamento di ingenti penalità, che vengano realizzati quei livelli ottimi di investimento che garantiscono la qualità richiesta dal contratto. Nel contesto che abbiamo delineato, però, gli investimenti non sono contrattabili (da cui discende la non verificabilità del contratto) ed è necessario, pertanto, includerli indirettamente nel contratto in modo da generare dei meccanismi di divisione del *surplus* appropriati e fornire gli incentivi che garantiscano lo sforzo necessario al raggiungimento degli standard qualitativi.

Ipotizzando che si arrivi ad una disputa, un giudice potrebbe semplicemente osservare se effettivamente è avvenuto lo scambio (anche se non è in grado di determinare, non osservando v e c , se un eventuale mancato scambio sia imputabile al compratore o al venditore), il prezzo a cui è avvenuto lo scambio e , eventualmente, lo scambio documentale avvenuto tra le parti durante la vita del contratto. In un contesto come questo, pertanto, i prezzi di scambio dipendono dallo scambio documentale e , in particolare, il prezzo che il compratore pagherà al venditore nel caso in cui accetti lo scambio sarà pari a $p_1(m)$, mentre il prezzo che il compratore pagherà al venditore nel caso in cui non accetti il bene sarà pari a $p_0(m)$. Le condizioni che garantiscono lo scambio nel caso in cui il compratore non sia tenuto a pagare nessuna penale nel caso di rifiuto del bene, eccetto il prezzo $p_0(m)$, sono le seguenti:

$$\begin{aligned} \text{per il compratore: } & v - p_1(m) \geq -p_0(m) \\ \text{per il venditore: } & p_1(m) - c \geq p_0(m) \end{aligned}$$

Da queste condizioni è facile ricavare che la qualità sarà soddisfacente ($q=1$) solo se sussiste la seguente relazione:

$$q=1 \Leftrightarrow v \geq p_1(m) - p_0(m) \geq c$$

Si noti che la relazione è equivalente al caso del contratto incompleto senza possibilità di rinegoziazione, con la differenza che, ora, i prezzi sono funzione dei messaggi scambiati tra le parti, intendendo lo scambio dei messaggi come una sorta di negoziazione successiva alla realizzazione dello stato del mondo⁴³. Dividiamo, ora, la nostra analisi in due casi: nel primo, assumiamo l'impossibilità delle parti di rendere pubblici i messaggi mandati (una volta chiamata in giudizio, una parte può decidere di rendere pubblico il

⁴³ Si assume che i messaggi non possono essere simulati, ovvero che una parte non può affermare di aver mandato un messaggio quando, in realtà, questo non è avvenuto.

messaggio o, viceversa, di negare di aver ricevuto il messaggio); nel secondo caso, invece, è possibile rendere pubblico lo scambio dei messaggi (una parte non può negare di aver ricevuto un messaggio). In entrambi i casi, resta ferma la possibilità di rescissione del contratto a qualsiasi stadio del contratto, allo scopo di sottoscrivere un nuovo, diverso da quello stipulato al tempo zero.

Analizziamo, in primo luogo, il caso in cui non sia possibile provare a un soggetto terzo lo scambio dei messaggi. Dato l'eccessivo costo di definizione degli investimenti specifici delle parti, è ragionevole attendersi che queste, dopo la realizzazione degli stessi, si comportino secondo un gioco per la divisione del *surplus*, attraverso lo scambio di messaggi. Poiché si tratta di un gioco piuttosto complesso, è utile dividerlo in due sub-giochi, uno tra il tempo uno e il tempo due, e uno dopo il tempo due. Il gioco tra il tempo uno e il tempo due è un *message game* puro, viceversa il gioco dopo il tempo due è un *dispute game* ad informazione completa, consistente nel decidere quali messaggi rivelare al giudice.

Nel *message game*, nessuna parte può essere obbligata ad inviare messaggi (si pensi al caso in cui, ad esempio, il compratore sia obbligato contrattualmente ad inviare messaggi, pena il pagamento del prezzo p_1 ; in questo caso, è nell'interesse del venditore negare di aver ricevuto un messaggio dal compratore e ottenere, in ogni caso, il prezzo p_1). Poiché le parti non possono vincolarsi allo scambio di messaggi, la soluzione è stipulare un contratto che specifichi \hat{p}_0 e \hat{p}_1 , ovvero i prezzi che si applicheranno qualora non vengano scambiati messaggi. È possibile dimostrare che, nel caso in cui i messaggi non siano verificabili, un contratto da stipulare al tempo zero è un contratto che fissa come prezzi "di default" \hat{p}_0 e \hat{p}_1 , a meno che le parti non siano disposte a pagare prezzi maggiori.

Il meccanismo di scambio tra le parti è il seguente:

1. Il compratore e il venditore devono decidere simultaneamente se procedere o meno allo scambio;
2. Il venditore decide per primo di offrire il bene e, successivamente, il compratore decide se accettare la consegna.

Con la possibilità di rinegoziazione, i prezzi che si formano per qualsiasi equilibrio della prima fase del gioco sono efficienti. Per quanto concerne la seconda fase, il gioco ha, viceversa, equilibri multipli. Per la costruzione del modello, è chiaro che lo scambio avverrà solo se le parti sono riuscite ad accordarsi sui prezzi: anche nel caso ristretto in cui vi siano messaggi alternati contenenti diverse offerte, fino all'ultimo giorno prima dello scambio, questo non costituirebbe comunque la fase finale del gioco in quanto, dopo il tempo due, c'è l'ultima fase, quella dell'eventuale disputa. Assumiamo che non vi sia nessuna distinzione qualitativa sulla natura dei messaggi, ovvero non ci sia nessuna distinzione tra un messaggio in cui si fa un'offerta e un messaggio in cui si accetta o rifiuta tale offerta: quando, ad esempio, è il venditore a fare l'ultima offerta, al compratore è lasciata la sola facoltà di accettare o rifiutare, senza la possibilità di inviare un nuovo messaggio contenente una contro-offerta.

Pertanto, non è possibile raggiungere il livello ottimo di investimento, a meno di specifiche condizioni.

Analizziamo, ora, il caso in cui i messaggi siano verificabili da un giudice: in questo caso, il contratto può includere l'obbligo di scambio di messaggi tra le parti, prevedendo che qualora questo non accada, la parte inadempiente sia obbligata a pagare il prezzo massimo. Anche per questa evenienza, è possibile dimostrare che non è possibile raggiungere una situazione in cui siano garantiti i livelli ottimi di investimento, a meno di specifiche condizioni.

Esistono dei casi speciali in cui è possibile raggiungere l'allocazione di *first-best*, ovvero quando il *surplus* derivante dal contratto può essere diviso in modo tale da dare i giusti incentivi alle parti affinché realizzino l'investimento che garantisce gli standard qualitativi richiesti dal contratto. Formalmente, questo può accadere, nel caso di messaggi non verificabili, nel caso in cui esista una variabile k , compresa tra v e c , che abbia probabilità 1 per ogni valore di α e β , che la realizzazione di v sia indipendente rispetto a β e che la realizzazione di c sia indipendente rispetto ad α e che, congiuntamente, le realizzazioni di v e c siano indipendenti rispetto allo stato del mondo ω . Basta, infatti, porre il differenziale di prezzo pari a k per ottenere che lo scambio avvenga sempre al prezzo p_1 , in quanto qualsiasi decisione sugli investimenti influenza esclusivamente il proprio *payoff* e non quello della controparte (ovvero, non esistono esternalità degli investimenti). Per assicurare che effettivamente si realizzi l'investimento efficiente del venditore occorre che il differenziale di prezzo sia maggiore della valutazione fatta dal compratore rispetto alla realizzazione stocastica di ω , in modo tale che il compratore non abbia la convenienza ad operare secondo i termini del vecchio contratto: egli sarà portato ad offrire un prezzo $\bar{p}_0 + v$, tale da garantire che il venditore si appropri di tutto il *surplus* (un ragionamento simile può essere effettuato, a parti invertite, per quanto concerne il compratore). L'ultima assunzione presuppone che non vi sia incertezza della realizzazione di v e c rispetto allo stato del mondo ω . In questo caso, al compratore e al venditore si aprono due possibilità: possono decidere di posticipare lo scambio – in questo modo, ognuno realizzerà l'investimento efficiente – o, viceversa, non aspetteranno la realizzazione di ω e realizzeranno l'investimento minimo (e non ci sarà lo scambio). Queste assunzioni sono piuttosto forti ma, sebbene nella realtà non si verifichino mai, costituiscono un utile punto di riferimento: il *first-best*. Per realismo, però, è opportuno ricercare un equilibrio di *second-best*, maggiormente sostenibile perché fondato su ipotesi meno restrittive. Nell'ipotesi di esistenza di esternalità, possiamo analizzare, ad esempio, il caso in cui il compratore, nello scegliere il suo livello di investimento, sia consapevole che una riduzione dello stesso comporti una riduzione del ricavo tratto dal contratto. Se la sua valutazione scende al di sotto del differenziale di prezzo, tuttavia, potrebbe accadere che, da un lato, lo scambio avvenga ad un prezzo minore o che, alternativamente, non avvenga nessuno scambio perché inefficiente. In ogni caso, il venditore perderebbe una parte del *surplus* (vale il viceversa). Pertanto, le azioni del compratore influenzano il ritorno del venditore e possono avere, come effetto, il sotto-investimento.

A questo punto, è utile interrogarsi sul *trade-off* esistente tra l'aumento del numero di variabili osservabili pubblicamente e, viceversa, trarre vantaggio dalla riduzione dell'osservabilità. Quando le parti possono vincolarsi a non rinegoziare il contratto, infatti, un aumento delle variabili osservabili potrebbe essere auspicabile perché garantirebbe l'esecuzione del contratto in un maggior numero di contingenze. Nel caso in cui sia possibile la rinegoziazione, però, l'osservabilità delle variabili implica che l'informazione venga rivelata in modo eccessivamente veloce e l'alterazione del *timing* della rinegoziazione potrebbe rendere desiderabile non garantire l'osservabilità di nessuna variabile. Si può dimostrare che contratti con poche clausole possono dominare i contratti maggiormente complessi quando le variabili di *screening* sono confliggenti con le altre (questo giustifica l'uso di contratti semplici nel caso di selezione avversa), secondo il "*cheap factor principle*", ovvero secondo il principio che, in condizioni di incertezza, è preferibile monitorare la variabile più economica rispetto alla variabile più costosa. Questa considerazione vale, infatti, se si considera che l'effetto positivo sul profitto derivante dal monitoraggio della variabile più costosa è dominato dall'effetto positivo sull'*incentive constraint* (in particolare, facendolo diventare meno stringente): la variabile più costosa verrà usata in minore quantità e, allo stesso tempo, la variabile meno costosa ha significativi effetti sulla struttura degli incentivi.

In conclusione, qualora le parti stipulino un contratto incompleto con asimmetrie informative ed esista la possibilità di rinegoziazione, sarebbe preferibile monitorare la variabile meno costosa poiché ha maggiori effetti sul comportamento delle parti. Pertanto, al crescere della complessità del contratto, è auspicabile che il contratto sia più semplice per permettere rinegoziazioni efficienti (riducendo, ad esempio, la *duration* del contratto). Le parti, inoltre, potrebbero guadagnare dalla restrizione *ex-ante* della osservabilità delle variabili, anche se il monitoraggio è gratuito. A differenza del modello precedente, secondo il quale contratti complessi potessero essere approssimati da una serie di contratti semplici da rinegoziare ogni volta che si osserva lo stato del mondo, in questo caso il problema è esclusivamente quello di rispettare il cosiddetto "vincolo di rinegoziazione" (che garantisce, cioè, le condizioni sotto cui la rinegoziazione è possibile).

CAPITOLO II

STRATEGIE CONTRATTUALI PER IL *PROCUREMENT* PUBBLICO

Il contratto – o, meglio, il modo in cui esso è concepito, redatto e gestito – costituisce un elemento cruciale per rendere efficace una qualunque operazione di *procurement*: pur rappresentando la fase finale di un processo articolato⁴⁴, è il contratto a racchiudere e cristallizzare l'accordo in funzione del quale verrà dato corso allo scambio. La fissazione delle obbligazioni in capo a ciascun contraente consente la protezione dal rischio di arbitrarietà e di inconsistenza temporale nelle decisioni di una delle due parti e permette un'adeguata pianificazione dei processi, delle risorse e della tempistica fornendo, per quanto possibile, incentivi sufficienti affinché entrambe le parti ottengano mutuo soddisfacimento dall'accordo.

La scelta della tipologia contrattuale maggiormente adeguata non può – a maggior ragione per le pesanti conseguenze che un errore può causare in termini di costo e livello della qualità della fornitura – compiersi con leggerezza e in modo routinario. Per quanto ogni situazione necessiti di una riflessione specifica che porti ad evidenziare i peculiari aspetti via via da doversi valutare, tanto i teorici quanto gli addetti ai lavori concordano nell'individuare in tre dimensioni gli aspetti determinanti su cui effettuare la scelta della tipologia contrattuale più idonea alle necessità del compratore⁴⁵: flessibilità, incentivi per stimolare la qualità e per contenere i costi, allocazione del rischio.

Nel presente capitolo esamineremo situazioni nelle quali i bisogni dell'acquirente siano relativamente fissi ed invariabili durante la vita del

⁴⁴ Si tratta di un processo che contempla la duplice ed inscindibile analisi delle due forze principali di un qualsiasi mercato: la definizione della domanda (dal lato dell'acquirente), che richiede la sistematizzazione delle preferenze e la constatazione delle effettive disponibilità di spesa, e la definizione dell'offerta (dal lato del venditore), che presuppone una strutturata conoscenza dell'organizzazione della produzione, dell'elaborazione di strategie di vendita e di ingresso – collocamento – ri-posizionamento su dati mercati/segmenti di mercato.

⁴⁵ Nel corso del presente capitolo, come del resto nell'intero lavoro, si è volutamente centrata l'attenzione sul lato del compratore, ovvero della Pubblica Amministrazione che, appunto, pone in essere l'intera procedura del *public procurement*. Si tenga presente, tuttavia, che ogni procedura finalizzata all'acquisizione di una qualsiasi fornitura, come anche ogni procedura volta all'assegnazione di una concessione, non esclude la considerazione del lato del venditore, non potendo prescindere dalla volontarietà della partecipazione del mercato. Ogni *procurer*, infatti, nel disegno della procedura deve tenere conto del cosiddetto "vincolo di partecipazione".

contratto e l'elasticità della domanda – amplificata dall'operare dei vincoli di bilancio – sia così elevata da disincentivare ogni perfezionamento delle clausole contrattuali, durante l'esecuzione del contratto, che determinino un significativo incremento dei costi di transazione. Di conseguenza, lasceremo momentaneamente da parte la questione della ri-negoziazione delle specifiche contrattuali inizialmente stabilite da parte dell'acquirente, mentre lasciamo aperta la possibilità che ad avanzare richieste in tal senso sia il venditore. In contesti come quello appena delineato, la dimensione della flessibilità, almeno da parte dell'acquirente a cui resta demandata la selezione della forma contrattuale più conveniente, non assume un ruolo determinante, mentre restano centrali le altre due (scelta di incentivi adeguati ed allocazione del rischio).

Il ruolo degli incentivi

Per molti oggetti contrattuali, quando si abbia a che fare ad esempio con tempi di consegna oppure con beni standardizzati, è possibile misurare la qualità, anche dovendo sostenere delle spese per farlo. In questi casi, ovvero quando la qualità sia verificabile, è sempre auspicabile specificare nel contratto gli standard qualitativi desiderati, prevedendo bonus nel caso si verifichi un miglioramento rispetto al livello minimo stabilito e una penale nel caso si verifichi un mancato raggiungimento dello stesso. Se è vero, poi, che la penale dovrebbe essere fissata considerando che al fornitore debba risultare più conveniente provvedere la qualità stabilita all'aggiudicazione piuttosto che non ottemperare agli accordi e conseguire comunque (al netto della penale) un risparmio; allo stesso modo, è vero che lo standard qualitativo “a base d'asta” dovrebbe essere coerente con le possibilità oggettive del mercato. Se diversi fornitori dovessero sostenere costi differenti per arrivare a soddisfare i requisiti richiesti e, come spesso accade, questi costi non fossero chiaramente conoscibili dall'acquirente, è chiaro che la stessa fissazione di uno standard qualitativo stringente potrebbe essere arduo. Di conseguenza, riuscire a fissare le penali ad un livello tale da costituire un adeguato disincentivo al mancato rispetto degli accordi contrattuali non è affare di poco conto e di semplice realizzazione. Si tenga presente, inoltre, che penali eccessivamente elevate potrebbero essere interpretate come clausole vessatorie e, quindi, potrebbe venire a minare, con la certezza dell'esborso monetario previsto in seguito al riconoscimento giuridico del mancato rispetto degli oneri contrattualmente stabiliti⁴⁶, la credibilità della punizione. Ancora più complesse sono le situazioni nelle quali i beni e i servizi non siano standardizzabili: alcune dimensioni qualitative rilevanti, pur osservabili dalle parti coinvolte, non possono, comunque, essere esplicitamente considerate in sede contrattuale, perché non sono vagliabili da un terzo indipendente, tipicamente dall'autorità giudiziaria⁴⁷. D'altronde, è evidente che,

⁴⁶ Potrebbe, infatti, essere stabilita, da parte della Corte, una penalità in ragione della stima del danno effettivamente subito, quindi di ammontare inferiore rispetto a quello stabilito nel contratto.

⁴⁷ Si pensi, nel caso più semplice possibile, alla cortesia degli operatori di un call – center.

tra le diverse dimensioni contrattuali, sia possibile verificarne con certezza alcune – ad esempio, quelle riconducibili ai costi aggregati di produzione – ma non altre – quelle legate, ad esempio, all'*effort* effettivo dei contraenti nell'esecuzione degli impegni previsti –⁴⁸. Ed è prevalentemente in questo caso, quando la qualità non contrattabile assume un ruolo essenziale, che gli incentivi giocano un ruolo cruciale.

È bene ricordare, tuttavia, che il ruolo degli incentivi non si debba valutare esclusivamente sul terreno della qualità non contrattabile, ma anche sul piano dei costi (anzi, a voler essere corretti, bisognerebbe ricordare che è su quest'ultimo piano che, solitamente, vengono considerati): un adeguato disegno degli incentivi può orientare i potenziali fornitori alla scelta di una struttura produttiva/distributiva tale da risultare più apprezzabile ed efficace, con conseguente riduzione dei costi.

L'allocazione del rischio

Il *procurement risk* attiene a tutte quelle evenienze, non accuratamente prevedibili né direttamente influenzabili dalle parti contrattuali, che potrebbero sopravvenire nell'arco temporale di incidenza dell'accordo e che potrebbero determinare un'alterazione delle performance contrattuali⁴⁹. È bene precisare che ciò che rientra nel *procurement risk* è strutturalmente diverso – per quanto, talvolta, sia stato ritenuto sovrapponibile – dal rischio d'impresa ordinario⁵⁰. La distinzione è più facilmente percepibile nel caso di contratti per la fornitura di beni standardizzati e a basso contenuto tecnologico. Se a seguito di una gara per la fornitura annuale di un dato bene, per esempio sedute per aule scolastiche, l'aggiudicatario dovesse fronteggiare un aumento dei prezzi del materiale ligneo per gli schienali, non si dovrebbe parlare di *procurement risk*, ma di rischio d'impresa. Quale regola generale nelle forniture di beni e servizi, infatti, si da per scontato che, al momento della presentazione delle offerte, i concorrenti considerino a proprio carico il rischio d'impresa, ovvero l'esposizione verso la naturale oscillazione di prezzo di quel dato insieme di fattori produttivi necessari per la realizzazione dell'oggetto del contratto, che può aver luogo nel corso del ciclo di produzione e distribuzione delle forniture stesse⁵¹. A

⁴⁸ Le dimensioni verificabili lo sono ad un certo costo.

⁴⁹ In contratti complessi, come potrebbe essere quello della linea C della Metropolitana di Roma, al *procurement risk* potrebbero essere ascritti il rischio di reperire resti archeologici - in aree inizialmente non segnalate come di interesse - tali da fermare i lavori e/o costringere a nuovi piani di scavo; oppure il rischio di incontrare tipologie di terreno particolarmente friabile tale da richiedere maggiori sostegni. In contratti di minore complessità, come possono essere quelli della consegna di beni standardizzati, al *procurement risk* potrebbe essere ascritto il rischio che condizioni meteorologiche proibitive impediscano la consegna al destinatario nei tempi concordati.

⁵⁰ Una precisazione, in questo caso, è d'obbligo. Se è vero che il rischio d'impresa ordinario sia diverso rispetto al *procurement risk*, non si può affermare lo stesso per quel che concerne il rischio d'impresa straordinario: in quest'ultimo caso, infatti, è ammissibile una certa sovrapponibilità. Nel prosieguo, ogni volta che ci riferiremo al rischio d'impresa intenderemo sempre quello ordinario.

⁵¹ A maggior ragione, il ragionamento vale per i costi operativi.

discrezione dell'acquirente resta, in misura da determinare, l'eventuale concorso in copertura di oscillazioni straordinarie. Questo perché, come è ragionevole supporre, i costi di funzionamento, in quanto strutturali per l'intera attività produttiva, prescindono dalla singola commessa, per cui, seppur inglobati nel prezzo offerto in gara, rientrano nella più ampia sfera di attività di gestione imprenditoriale nell'ambito della quale l'imprenditore ha il compito e l'interesse a trovare le soluzioni gestionali più efficienti che minimizzino tali oscillazioni di costo. Strettamente legato all'ambito, un ulteriore aspetto di differenziazione, quindi, è rappresentato dalla possibilità di copertura dei due diversi rischi: mentre dal rischio d'impresa (rischio interno) sono possibili, oltre alle coperture consuete ed ordinarie – diversificazione dell'attività, ridotta posizione dei singoli contratti rispetto all'ammontare complessivo del turnover e facilità di accesso al mercato del credito per fronteggiare le emergenze –, anche coperture assicurative mirate; dal *procurement risk* (rischio esterno), potendo essere eccessivamente costoso cercare coperture assicurative mirate, si può ricorrere soltanto alla gestione aziendale interna o affidarsi all'altra parte contrattuale (pur dovendo considerare l'evenienza che parte della maggiore incertezza, e quindi del rischio, derivi proprio dal comportamento di quella stessa parte contrattuale⁵²). Alla luce di quanto emerso fino ad ora, nel contesto in esame quando ci si riferisca, senza ulteriori specificazioni, al rischio, si avrà sempre a che fare con il *procurement risk*.

I contraenti possono avere differenti predisposizioni assolute al rischio ma, per quanto questo aspetto possa fornire indicazioni, non è determinante per la scelta della forma contrattuale più idonea. Innegabilmente, è rilevante – se non essenziale – conoscere quale sia il quadro di riferimento nel quale si andrà ad operare: estremamente diverso, infatti, è il caso in cui l'acquirente sia avverso al rischio e il venditore sia neutrale da quello in cui entrambe le parti contrattuali siano neutrali rispetto al rischio⁵³. Al momento della scelta, è la predisposizione relativa al rischio che consente, valutando tanto la specificità dell'ambito quanto quella delle parti coinvolte, di individuare quale dei contraenti abbia la capacità di fronteggiare le diverse tipologie di rischio nel modo più adeguato⁵⁴: l'efficiente allocazione del rischio, cioè, non si raggiunge

⁵² Si pensi, ad esempio, alla spinosa questione dei ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

⁵³ Mentre nel primo caso è ragionevole immaginare che il compratore richieda garanzie significative al venditore e, in linea di massima, che potrebbe a tal punto innalzarle da incrementare vistosamente il prezzo o da scoraggiare la fattibilità di un accordo (o la partecipazione, se si abbia a che fare con una gara); nel secondo caso è immaginabile un accordo in cui il compratore trasferisca al venditore tutti i rischi che possano afferire alla gestione dell'attività (la cui ricompensa sia legata alla *performance*, in modo tale da consentire a quest'ultimo una massimizzazione dei profitti vincolata ad entrambi gli aspetti), mantenendo per sé quelli inerenti ad una possibile variazione della domanda o della tecnologia.

⁵⁴ L'Amministrazione banditrice, una volta che abbia adeguatamente valutato il *pool* di potenziali partecipanti al contratto che intenda mettere a gara, può modificare la propria propensione al rischio: quando, ad esempio, la competizione per l'allocazione di un contratto di fornitura sia effettuata soltanto tra piccole imprese, è ragionevole ipotizzare che l'Amministrazione banditrice

attribuendo la gestione di tutti i rischi alla parte più *risk lover*, ma ripartendoli a seconda delle possibilità di ciascuno a fronteggiarli in modo tale da non farne ricadere l'intero costo sul contratto, snaturandolo.

2.1 Contratti espliciti, ovvero quelli integralmente redatti

Le maggiori agenzie governative che si occupano di acquisizioni pubbliche (si pensi, a titolo di esempio, alla *General Service Administration* negli Stati Uniti oppure all'*Office of Government Commerce* nel Regno Unito) provvedono alla delimitazione delle principali tipologie contrattuali utilizzabili per il *procurement* pubblico, con particolare cura per l'indicazione puntuale degli obblighi derivanti per l'amministrazione acquirente e per i fornitori. Recentemente, quest'attività è stata perseguita – formalmente – dalla DG Mercato Interno della Commissione Europea⁵⁵, con gli evidenti riflessi nelle legislazioni nazionali degli stati dell'Unione⁵⁶, e – informalmente – attraverso il coordinamento dei principali *procurer* europei tramite l'*European Union Public Procurement Learning Laboratory* (EUlab)⁵⁷.

Prima di proseguire con la delimitazione delle principali tipologie contrattuali, è opportuno ricordare che la scelta dell'opzione più idonea per l'acquirente deve ricomprendere la soluzione desiderata alla criticità rappresentata dalla presenza, difficilmente eliminabile per l'Amministrazione, delle asimmetrie informative: *adverse selection* (allorquando, nella fase di scelta, si intenda individuare il fornitore più efficiente) e *moral hazard* (quando, nella

riduca la propria avversione al rischio per non scoraggiare la partecipazione di realtà imprenditoriali che non sarebbero in grado di far fronte a porzioni significative di rischio.

⁵⁵ Si pensi, tra le altre documentazioni disponibili sul portale DG Internal Market, alla *Guida sulle norme comunitarie in materia di appalti pubblici di forniture* (direttiva 93/36/CEE), alla *Guida alle norme comunitarie in materia di appalti di pubblici servizi* (direttiva 92/50/CEE) e alla *Guida sulle norme comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori* (direttiva 93/37/CEE), confluite e sistematizzate nella Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Per il settore dei servizi, si possono considerare, inoltre, la direttiva 83/189/CEE, codificata dalla direttiva 98/34/CE e, principalmente, la cosiddetta *Service Directive* (direttiva 2006/123/CE). Oltre agli elementi di matrice legislativa, è stato sviluppato anche il TED (Tenders Electronic Daily), ovvero un database aggiornato con cadenza giornaliera contenente tutti i bandi di gara pubblicati nel territorio dell'Unione.

⁵⁶ Nel caso italiano, ci si riferisce al *Codice dei Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture* risalente, per la prima versione, al 2006 (Decreto Legislativo del 2 maggio 2006, n. 163) e, per l'ultima versione (aggiornata attraverso il Decreto Legislativo 11 settembre 2008, n. 152 - il cosiddetto Terzo Decreto Correttivo), al 2008.

⁵⁷ Ideato dal Dipartimento della Pubblica Amministrazione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana, nel 2003, l'EUlab raccoglie, ad oggi, oltre quaranta agenzie o enti preposti alle acquisizioni pubbliche di Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Kosovo, Lettonia, Lituania, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Turchia, Regno Unito. Consip svolge l'attività di coordinamento dell'iniziativa dall'origine del progetto.

fase successiva all'assegnazione del contratto, si intenda, ad esempio, far operare gli incentivi alla *performance*).

Al di là della terminologia specifica utilizzata, la teoria e la pratica si mostrano concordi nel tracciare tre categorie contrattuali prevalenti: (i) contratti a prezzo fisso (*fixed-price contracts*), (ii) contratti con rimborso dei costi sostenuti o con rimborsi supplementari (*cost-reimbursement contracts* o *cost-plus contracts*) e (iii) contratti incentivanti (*incentive contracts*). Nel prosieguo del presente paragrafo, ci soffermeremo su queste tipologie contrattuali senza, per questo, dover temere di posizionarsi su un piano di eccessiva astrazione: se è vero, infatti, che possano essere elaborati specifici accordi per meglio ottemperare alle esigenze dell'acquirente e alle caratteristiche peculiari della fornitura, è altrettanto vero che si tratta quasi sempre di estensioni/particolarizzazioni o di combinazioni delle tipologie generali.

2.1.1 Fixed-price contracts (FPCs)

Con *fixed-price contract* si intende un accordo contrattuale in virtù del quale al fornitore (tipicamente l'aggiudicatario di un processo competitivo) viene corrisposto un importo predeterminato (il prezzo di aggiudicazione in gara) al compimento dell'oggetto contrattuale secondo requisiti qualitativi predeterminati (tipicamente delineati in sede di bando di gara, o risultanti anch'essi da apposita procedura competitiva migliorativa, a necessario complemento della definizione dell'oggetto del contratto).

Si prevede, quindi, la concomitanza di alcuni aspetti rilevanti: (i) una chiara conoscenza, da parte dell'Amministrazione banditrice, delle proprie preferenze, nonché la capacità di descriverle con precisione; (ii) l'espletamento di una procedura competitiva in grado – se accuratamente disegnata – di estrarre le necessarie informazioni dal mercato della fornitura sul valore reale dell'oggetto contrattuale, nonché di scegliere il contraente con il prezzo di riserva più basso; (iii) la corresponsione dell'importo offerto all'aggiudicatario solo a realizzazione dell'oggetto contrattuale a seguito della puntuale capacità e rigorosa effettuazione di verifiche sugli standard qualitativi concordati. Se, però, non sono ammesse maggiorazioni per il raggiungimento di livelli qualitativi superiori – eliminando, con la mancanza di un incentivo monetario, buona parte delle possibilità che vengano ottenuti⁵⁸ –, sono, comunque, solitamente previste penali a carico del fornitore qualora si registrino livelli qualitativi inferiori a quanto stabilito alla stipula. La determinazione delle penali, come già accennato in precedenza, è una procedura complessa che meriterebbe un approfondimento che esula dallo scopo del presente paragrafo. Per ora, quindi, basti evidenziare che, per evitare l'opportunismo del fornitore – sostanziabile

⁵⁸ In realtà, mancando ogni possibilità di inserimento di meccanismi reputazionali basati sulle performance passate, a causa del sospetto verso qualsiasi forma di discriminazione, anche positiva, di fatto vengono a cadere tutti gli stimoli economici per superare il livello qualitativo predeterminato.

nel versamento della penale come alternativa economicamente più vantaggiosa rispetto alla corresponsione di un livello di qualità pari a quanto stabilito⁵⁹ – le penali, calcolate sul valore complessivo del contratto, dovrebbero essere, nei limiti dell'esigibilità⁶⁰, adeguatamente alte. Considerazione, quest'ultima, tutt'altro che di poco conto: il contraente, in cambio della necessità di fronteggiare tutti i rischi connessi con l'attività per la quale si è impegnato al momento della stipula⁶¹, è tenuto esclusivamente a rispettare i requisiti qualitativi stabiliti, a prescindere dalle modalità. Di conseguenza, avrà tutto l'interesse ad intraprendere ogni iniziativa tesa al raggiungimento dell'obiettivo con il massimo risparmio ottenibile sui costi. Affinché, però, il naturale tentativo di massimizzare il profitto attraverso la minimizzazione dei costi non diventi pregiudizievole per la qualità, è necessario che siano posti dei vincoli, monetariamente concretizzabili attraverso le penali.

Dal punto di vista dell'aggiudicatario, il dover sostenere i rischi significa, principalmente, essere in grado di fronteggiare eventi tali da provocare un incremento dei costi di produzione rispetto a quanto originariamente stimato (e proposto in sede di offerta). Si tratta, come abbiamo avuto modo di vedere in precedenza, della gestione del rischio d'impresa: eventi inattesi devono poter essere assorbiti affinché non siano in grado di esercitare un impatto determinante sul processo produttivo (e, a maggior ragione, sui costi dello stesso). Tipicamente, tanto meno complesso è l'oggetto contrattuale e tanto meno i mercati degli *input* sono soggetti a shock avversi, quanto più semplice risulterà il compito dell'imprenditore in tal senso. Qualora i beni o il flusso di servizi siano di grande interesse sociale – ed ammesso che la legislazione lo preveda – l'Amministrazione potrebbe prevedere un incentivo per i fornitori, specialmente qualora la fornitura implicasse la necessità di operare su mercati soggetti a prezzi degli input particolarmente variabili: un concorso nella gestione del rischio⁶². Per ottenere questo risultato, è possibile ricorrere alla più comune delle varianti della categoria dei *fixed-price contracts*: i contratti a prezzo fisso con adeguamento economico dei prezzi (*fixed-price contracts with economic price adjustment*, FPCPAs), che, considerando le fluttuazioni dei prezzi

⁵⁹ Il fornitore, nella massimizzazione del profitto, valuterà, infatti, se sia più conveniente trovare una combinazione di costo per la quale pagare la penale ed erogare un certo livello di qualità (più basso rispetto a quello stabilito), oppure una che permetta di erogare la qualità prestabilita.

⁶⁰ Nel caso della legislazione italiana, ad esempio, si prevede che le penali non possano eccedere il 10% del valore complessivo del contratto.

⁶¹ Discorso a parte vale per il cosiddetto rischio regolatorio o per il rischio amministrativo, come verrà evidenziato quando verrà delineato in maggiore dettaglio il Partenariato Pubblico Privato.

⁶² Non bisogna dimenticare che la partecipazione alle gare pubbliche, a seguito delle quali avviene la stipula dei contratti dei quali ci occupiamo nel presente lavoro, è sempre libera: non essendo previsto nessun tipo di coattività, l'amministrazione, per non trovarsi una gara deserta, deve sempre mettere in campo degli incentivi alla partecipazione che, a seconda dello specifico mercato della fornitura, possano comportare da uno sforzo minimo (per considerare soltanto la più semplice delle dimensioni possibili, si pensi al caso in cui il mercato sia frammentato e con fornitori perfettamente simmetrici) a uno vistoso (si pensi al caso in cui esistano pochi fornitori di caratura internazionale con portafogli di fornitura ampiamente diversificati).

degli input, prevedono l'aggiustamento dei corrispettivi dovuti al contraente in virtù di indicizzazioni dei prezzi esplicitamente indicate in sede di stipula⁶³.

In considerazione di quanto fin qui esposto, si può evincere che i FPC siano appropriati per il *procurement* di beni/servizi standardizzati, dove complessità ed incertezza siano scarse. Qualora, infatti, i costi di produzione dipendano in misura nettamente prevalente dalla ordinaria gestione imprenditoriale del contraente e in misura residuale da eventi al di fuori di questa, sarebbe ragionevole per il compratore pubblico – data la possibilità di stimare realisticamente i costi di produzione (ovvero, di fissare con cognizione di causa la base d'asta della gara per l'aggiudicazione del contratto) e di fissare (valutandoli successivamente) gli standard qualitativi richiesti – adottare un disegno contrattuale dove spetti al privato trovare la combinazione produttiva ottima, data la propria struttura operativa. I contratti di fornitura di beni e servizi di maggiore rilievo nel contesto italiano, per i quali le Convenzioni Consip fungono da *benchmark*, possono rientrare appieno nell'alveo dei *fixed-price contracts* con variante di adeguamento dei prezzi.

2.1.2 Cost-reimbursement contracts (CRCs)

Con *cost-reimbursement contracts* ci si riferisce ad accordi contrattuali in virtù dei quali il compratore (ovvero l'Amministrazione) rimborsa tutti i costi di produzione legati all'attuazione dell'oggetto contrattuale documentati dal contraente.

L'utilizzo di questa tipologia di contratti consente di spingersi fino all'annullamento del rischio d'impresa per il fornitore aggiudicatario e, quindi, all'eliminazione, di fatto, di ogni incentivo alla minimizzazione dei costi di produzione: il contraente, infatti, non dovrà preoccuparsi affatto delle possibili divergenze tra i costi stimati (in virtù dei quali è stata presentata l'offerta in sede di processo competitivo) e costi effettivi (in virtù dei quali verrà effettivamente realizzato l'oggetto del contratto) e, proprio per questo, non avrà alcun interesse ad intraprendere attività di riduzione dei costi o di copertura dai rischi (almeno relativamente all'appalto in questione). L'Amministrazione aggiudicatrice, d'altra parte, paga il non dover temere per i livelli di qualità erogata con costi decisamente elevati e non definibili con sicurezza in precedenza: nella sua forma più estrema, i competitori potrebbero gareggiare esclusivamente su profili qualitativi, ignorando del tutto la componente economica⁶⁴. Situazione ulteriormente aggravata dalla eventuale

⁶³ La giurisprudenza italiana prevede, per contratti di appalto di servizi e forniture pluriennali della Pubblica Amministrazione, la possibilità, dopo il primo anno di vigenza, di procedere alla possibilità di revisione dei prezzi in accordo con le indicazioni I.S.T.A.T. (Cfr. Legge 537/1993, art. 6 come modificato dalla Legge 724/1994, art. 44).

⁶⁴ Per quanto la considerazione dell'offerta economica sia formalmente considerabile, infatti, i competitori gareggerebbero offrendo prezzi ridicolmente bassi pur di aggiudicarsi un contratto per l'esecuzione del quale, poi, non dovrebbero preoccuparsi che di documentare le spese sostenute per venire pagati, ad un prezzo del tutto slegato da quello offerto.

predisposizione dei cosiddetti *cost-plus contracts*. Il che spiega perché tutte le *guidelines* restringono l'utilizzo dei *cost-reimbursement contracts* solo alle situazioni in cui – per usare l'espressione più chiara a riguardo – «*incentives involved in contract performance do not permit costs to be estimated with sufficient accuracy to use any type of fixed-price contracts*» (FAR, 2005).

Una prima forma di contenimento alle esplosioni di variabilità dei costi è rappresentato, per i *cost-plus contracts*, dall'utilizzo dei *cost-plus-fixed-fee contracts*: l'acquirente rimborsa al fornitore una *fee* non calcolata in misura percentuale sui costi totali (come avviene, generalmente, per il resto degli eventuali ulteriori contributi, legandoli, in tal modo, ai costi attuali) ma, piuttosto, stabilita inizialmente e non modificabile, anche in presenza di successive fluttuazioni del budget. Tuttavia, questo "lavoro perimetrale" non attecchisce al nocciolo.

2.1.2.1 Capped price contracts (CPCs)

Un contenimento all'eccessiva variabilità dei costi a consuntivo – ed un tentativo di reintrodurre un incentivo – è costituito dai *capped price contracts*. Si tratta di accordi in virtù dei quali viene fissato *ex ante* l'ammontare della *fee* giornaliera che verrà corrisposta al fornitore e l'arco temporale durante il quale ciò avverrà.

Se è vero che, in questo modo, l'acquirente pubblico potrà conoscere con esattezza il limite massimo a cui potrà arrivare la spesa; è altrettanto vero che si da al contraente un incentivo ad ottemperare all'esecuzione dell'oggetto contrattuale esattamente in coincidenza del periodo massimo di rimborso: né prima, altrimenti subirebbe un mancato guadagno, né dopo, altrimenti non si vedrebbe corrisposto alcun pagamento in eccedenza. A prima vista, questa struttura, sebbene in apparenza dotata di maggiore flessibilità, richiama, negli effetti operativi scatenati dal comportamento massimizzante di entrambe le parti coinvolte, i *fixed-price contracts*. C'è, però, qualcosa in più da considerare.

Anzitutto è necessario richiamare alcuni concetti base sulla natura della tipologia di contratti in esame. I *capped price contracts* sono una categoria specifica, all'interno dell'insieme dei *cost-reimbursement contracts*, del sottoinsieme dei *cost-plus contracts*: oltre all'impegno, da parte dell'acquirente, a pagare al contraente il costo documentato per intero dei fattori produttivi impiegati (lavoro, strumentazione necessaria, ecc.), infatti, si prevede il versamento di una *fee* (il *plus*, appunto) a titolo di remunerazione per il coordinamento (una sorta di profitto imprenditoriale). Non esiste, quindi, una sovrapposizione immediata con i *cap price contracts*, dove, vista la variabilità del prezzo dei fattori, vi è la possibilità, dietro il pagamento di una *fee* che assolve la stessa funzione di un premio d'assicurazione, di stabilire, per un arco temporale determinato, un prezzo massimo che potrà essere addebitato all'acquirente per la fornitura a prescindere dall'effettivo andamento dei prezzi. Non a caso, si tratta di contratti generalmente utilizzati per l'acquisto di materiali da costruzione nell'ambito dei lavori pubblici, nei quali l'acquisizione

«*usually short-term, project-based and subject to high price volatility*» riduce il margine di profitto dei costruttori a tal punto da richiedere l'utilizzo di contratti che, garantendo la fornitura necessaria alla continuazione dei lavori, offrano possibilità di riduzione dei rischi (Ng, Björnsson e Chiu, 2004). L'idea sottostante alla fissazione di un tetto massimo valido per un arco temporale ben definito è quella di stimolare le imprese, interessate alla massimizzazione dei profitti, ad intraprendere attività di contenimento dei costi e, quindi, viene offerto un notevole incentivo ad incrementare l'efficienza produttiva (cfr. Littlechild, 1983). Se, perciò, i *cap price contracts* possono richiamare i *fixed-price contracts*, così non si può certo dire per i *capped price contracts*, la cui essenza principale rimane quella dei *cost-reimbursement contracts*. Quando, però, l'informazione sia insanabilmente asimmetrica – come generalmente accade nel caso di acquisti dall'elevato grado tecnologico, caratterizzati da una notevole componente progettuale ed innovativa –, l'acquirente ha interesse a vedere soddisfatti i propri bisogni, intende assicurarsi la massima partecipazione possibile da parte di imprese di prestigio professionale consolidato e non conosce il potenziale di riduzione dei costi delle imprese. Contratti rigidi non sarebbero adeguati. In questi casi, non solo la parte strumentale (quella su cui l'Amministrazione dovrebbe corrispondere un rimborso totale delle spese documentate) è trascurabile, ma il beneficio d'insieme è anche nettamente più rilevante. Allora sì che anche i *capped price contracts* potrebbero indurre gli stessi effetti dei *fixed-price contracts*: l'effetto della *fee*, slegata dalla percentuale del valore del contratto, è predominante e gli effetti finali, in termini di incentivi, sono affini a quelli dei *fixed-price contracts*⁶⁵.

2.1.2.2 Unit-price contracts (UPCs)

Gli *unit-price contracts* rappresentano una tipologia contrattuale piuttosto comune nel *procurement* dei lavori pubblici⁶⁶, quando siano definibili con ragionevole certezza (e, quindi, i risultati siano *ex post* verificabili) la natura e la qualità dei beni e servizi in questione, ma non la quantità di *input*, necessaria per l'esecuzione dell'oggetto contrattuale. Nel caso di *procurement* di beni e servizi (in cui, quindi, i lavori siano strumentali), è possibile pensare a tasselli di un quadro più ampio e diversamente componibile.

L'acquirente, essendo perfettamente a conoscenza di quel che è necessario a soddisfare i propri bisogni, è in grado di enumerare la tipologia degli *input* necessari per la realizzazione dell'oggetto contrattuale e, di conseguenza, di stimarne le quantità occorrenti. A questo punto, può aprirsi il processo competitivo sulla base delle stime relative alle quantità stimate dall'acquirente: ogni partecipante dovrà presentare un prezzo di vendita per ognuno degli *input*, conoscendo tanto la numerosità di questi e il quantitativo

⁶⁵ Questo tipo di approccio è piuttosto coerente con le linee guida il *Memorandum* dell'11 gennaio 2010 del Sottosegretario alla Difesa degli Stati Uniti d'America delegato a Acquisition, Technology and Logistics.

⁶⁶ Vedi, ad esempio, Fieseler (1997).

ipotizzato per ognuno, quanto il fine progettuale. Allo stesso modo, ogni offerente conosce il modo in cui verrà determinata la graduatoria: il vincitore risulterà essere il partecipante con il valore minore risultante dalla sommatoria (prezzo complessivo più basso)

$$P = \sum_{i=1}^n (p_i \cdot q_i)$$

dove p_i sia il prezzo offerto per ogni *input* i , q_i la quantità di i messa a gara e vi sia un vettore $i = \{1, \dots, n\}$ di *input*. Una volta aggiudicato il contratto, il compratore sarà tenuto a pagare i fattori ai prezzi aggiudicati.

Nel caso, del tutto ragionevole, di comportamento strategico da parte delle imprese partecipanti⁶⁷, la convenienza del contratto, per il *procurer*, dipende dal presupposto che egli non abbia sbagliato le stime delle quantità di *input* necessarie e che l'esecuzione dell'oggetto contrattuale non implichi modifiche nei fabbisogni (diverse quantità delle tipologie di *input* e/o *mix* diversi di *input*, alcuni dei quali non ricompresi nella lista originaria).

Supponiamo⁶⁸ che il compratore abbia stimato di necessitare, per l'esecuzione di un determinato progetto, di 3 unità di lavoro e 1 unità di beni strumentali. Alla procedura competitiva partecipano l'impresa A, offrendo € 3 per ogni unità di lavoro e € 5 per ogni unità di beni strumentali, e l'impresa B, offrendo € 2 per ogni unità di lavoro e € 7 per ogni unità di beni strumentali. Ora, poiché si avrà:

$$\begin{aligned} P_A &= (p_L^A \cdot q_L) + (p_{Bs}^A \cdot q_{Bs}) = (3 \cdot 3) + (5 \cdot 1) = 14 \\ P_B &= (p_L^B \cdot q_L) + (p_{Bs}^B \cdot q_{Bs}) = (2 \cdot 3) + (7 \cdot 1) = 13 \\ P_A &> P_B \end{aligned}$$

l'impresa B risulterà essere l'aggiudicataria. Una volta stipulato il contratto, l'acquirente si impegna sicuramente a rifornirsi dall'aggiudicatario di quanto necessario alla realizzazione del progetto ai prezzi offerti da quest'ultimo, ma non a limitarsi ad acquistare le sole quantità poste a gara. Di conseguenza, rimanendo nei termini dell'esempio, se, per una qualsiasi ragione, fosse necessaria un'unità aggiuntiva di beni strumentali, l'Amministrazione dovrebbe pagarla € 7. A consuntivo, quindi, emergerà che

$$\begin{aligned} P_A &= (p_L^A \cdot q_L) + (p_{Bs}^A \cdot q_{Bs}) = (3 \cdot 3) + (5 \cdot 2) = 19 \\ P_B &= (p_L^B \cdot q_L) + (p_{Bs}^B \cdot q_{Bs}) = (2 \cdot 3) + (7 \cdot 2) = 20 \\ P_B &> P_A \end{aligned}$$

⁶⁷ Ad esempio, si potrebbe pensare che, conoscendo il progetto, una maggiore esperienza nel settore potrebbe spingere le imprese a calibrare le offerte in funzione di inevitabili rinegoziazioni rispetto a quanto presentato dall'acquirente

⁶⁸ L'esempio è tratto, con qualche adattamento, da Ewerhart e Fieseler (2003).

perciò il costo del progetto per l'Amministrazione sarà, a lavori conclusi, non semplicemente superiore rispetto a quanto preventivato – come è ovvio quando si sia verificata la necessità di aggiungere unità di *input* – ma l'aggiudicatario della gara risulterà essere stato il fornitore meno conveniente.

Considerando un semplice modello con due fattori di *input* (beni strumentali e lavoro), assumendo che vi sia incertezza sul numero delle ore di lavoro effettivamente necessarie per portare a termine un progetto predefinito e considerando cruciale – a questo proposito – la variabile tempo, Ewerhart e Fieseler (2003) arrivano a due conclusioni. In primo luogo, coerentemente con quanto già osservato da Stark (1974), il partecipante meno efficiente può aggiudicarsi il contratto con una probabilità strettamente positiva: sfruttando l'esistenza di un *gap* tra l'offerta presentata in sede di gara (quando esista, per l'Amministrazione, incertezza sulle quantità di input necessarie) e l'effettivo pagamento dovuto al termine del contratto (quando divengano note all'Amministrazione le quantità di fattori utilizzate), la *scoring rule*⁶⁹ non assicura che i produttori con costi di produzione sistematicamente inferiori (in grado, cioè, di sottomettere offerte più basse) risultino automaticamente favoriti rispetto a produttori che presentino strutture dei costi semplicemente diversificate e abbiano una maggiore conoscenza del mercato. In secondo luogo, con partecipanti massimizzatori e strategici, potrebbe verificarsi un'allocazione inefficiente *ex post*, pur da parte di un'amministrazione che, date le informazioni a disposizione in fase decisionale, avesse posto in essere, *ex ante*, un processo di massimizzazione: quest'ultima potrebbe trovarsi a sussidiare imprese con una tecnologia produttiva inferiore, pur potendo beneficiare di un'accesa competizione in gara perché, idealmente, le imprese caratterizzate da tecnologia superiore sarebbero costrette, per aggiudicarsi il contratto, a presentare offerte più aggressive. Resterebbe, naturalmente, il problema del *gap* tra offerte e prezzo finale – che potrebbe spingere le imprese a non sottomettere offerte in grado di riflettere il costo di realizzazione dell'oggetto contrattuale in relazione al *mix* di *input* effettivamente necessario –, ulteriormente amplificato dall'incertezza sulla durata del contratto: la tipologia di contratti esaminata, infatti, non prevede, nella forma più semplice presentata nel lavoro di Ewerhart e Fieseler, la predisposizione di uno scadenziario rigoroso per l'esecuzione dell'oggetto contrattuale.

⁶⁹ Tra i criteri di aggiudicazione delle gare pubbliche, il più utilizzato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa: la valutazione delle offerte dei concorrenti non tiene conto soltanto del prezzo proposto (aspetto economico) ma anche di uno o più elementi qualitativi (aspetti tecnici). In queste situazioni, il meccanismo di selezione del fornitore prevede l'utilizzo di una formula matematica (*scoring rule*) che, sulla base degli obiettivi della stazione appaltante, assegna un peso (punteggio) alla componente economica ed alle varie componenti tecniche considerate nella gara. Tramite l'utilizzo della *scoring rule*, quindi, sarà possibile aggiudicare il contratto al concorrente che, avendo ottenuto il punteggio totale (ovvero il punteggio complessivo dei risultati ottenuti sull'aspetto economico e sugli aspetti tecnici) più elevato, abbia offerto il miglior rapporto prezzo-qualità.

Una soluzione potrebbe essere ricercata nella riduzione delle asimmetrie informative⁷⁰, ad iniziare dalla possibilità di acquisire informazioni chiare sulla variabile temporale. Nella situazione in cui ogni contraente fosse perfettamente informato sui tempi necessari alla realizzazione dell'oggetto contrattuale, il costo effettivo dei fattori fosse legato al loro tempo d'impiego e la velocità di realizzazione fosse la migliore delle approssimazioni per l'efficienza, allora l'amministrazione potrebbe condurre la gara per l'assegnazione del contratto su quest'ultima. L'impresa aggiudicataria risulterà essere quella che dichiarasse di necessitare di tempi minori. In questo caso, *ex post*, il vincitore si troverebbe ad avere una remunerazione inferiore se impiegasse più tempo rispetto a quanto dichiarato e superiore se impiegasse un tempo inferiore. Il meccanismo appena descritto, di per sé efficiente, si scontra con due constatazioni. In primo luogo, va notato che questa struttura sarebbe valida nella condizione di costi dipendenti dai tempi, situazione credibile – nel nostro esempio – per il fattore lavoro. Se, però, il *mix* di *input* necessari variasse nella fase di realizzazione del progetto, allora il rischio di inefficienza *ex post* potrebbe soltanto essere ridotto. In secondo luogo, le imprese partecipanti alla competizione, soprattutto quando si tratti di progetti specifici e non replicabili, hanno, *ex ante*, soltanto un segnale imperfetto della tempistica loro necessaria.

A questo punto è lecito domandarsi perché gli *unit-price contracts* abbiano un consistente impiego nella pratica contrattuale. Anzitutto, un *unit-price contract* consente la suddivisione del rischio nel caso di *shock* esogeni: nel caso in cui si verificassero fluttuazioni eccessive nel prezzo dei fattori, il costo sarebbe trasferito al fornitore; mentre, come già ampiamente discusso in precedenza, l'Amministrazione sopporta il rischio dell'incertezza sulle necessità effettive di *input*. Rischio, quest'ultimo, che, auspicabilmente, dovrebbe condurre il contraente pubblico a compiere accurate valutazioni che, come immediata conseguenza, potrebbero portare alla stesura di un contratto in cui almeno la componente tecnico – qualitativa fosse più stringente. Gli *unit-price contracts*, poi, hanno un impiego nel caso di situazioni caratterizzate da significative incertezze e complessità perché possono contribuire a porre un argine ai costi di rinegoziazione che tali situazioni hanno un'elevata probabilità di generare⁷¹. Non vanno trascurate, infine, motivazioni di inferiore spessore analitico, ma di indubbia portata qualora debbano essere prese decisioni operative: gli *unit-price contracts* sono di semplice implementazione e, soprattutto laddove il loro impiego sia radicato nelle pratiche di acquisizione, entra in gioco la *routine* (ovvero la soluzione, amministrativamente parlando, preferita).

⁷⁰ La questione delle asimmetrie informative, in realtà, è particolarmente spinosa: l'estrema variabilità dei progetti non aiuta l'amministrazione ad acquisire le conoscenze necessarie per accrescere il proprio patrimonio informativo e metterlo a frutto in gare successive. Nel caso in cui vi fossero gare aventi oggetti affini, tuttavia, l'adozione di meccanismi reputazionali potrebbe contribuire ad accrescere i vantaggi della procedura competitiva. Vedi, per maggiori approfondimenti, Dellarocas, Dini e Spagnolo (2006).

⁷¹ Per maggiori dettagli sulla questione, che verrà comunque trattata nel prosieguo del lavoro, ci si può riferire, al momento, a Bajari e Tadelis (2001).

2.1.2.3 Osservazioni conclusive sui CRCs

Le varianti discusse contribuiscono ad attenuare il problema, particolarmente pressante, della carenza di adeguati incentivi senza, tuttavia, risolverlo del tutto. Come appare evidente dalla trattazione fin qui condotta, i *cost-reimbursement contracts* sono sconsigliabili quando i costi totali della realizzazione dell'oggetto contrattuale abbiano una stretta dipendenza dalla presenza o meno di incentivi al contenimento dei costi di produzione: in questi casi, infatti, qualora non vengano implementati meccanismi incentivanti, il contraente, non vincolato a limitarsi a richiedere solo quanto offerto in gara, potrà ottenere il rimborso di tutte le spese opportunamente documentate sostenute per l'esecuzione del contratto (coincidente, come spesso si è potuto intravedere nel corso del paragrafo, con un progetto ben definito), con un'ovvia lievitazione dei costi a carico dell'Amministrazione.

Un altro svantaggio dei *cost-reimbursement contracts* è ravvisabile nell'intrinseca incapacità di effettuare uno *screening* efficace in sede di procedura competitiva: quando vi siano diversi partecipanti e l'Amministrazione non abbia la possibilità di conoscere il livello di efficienza di questi, i *cost-reimbursement contracts* non stimolano le imprese a competere su prezzi che possano autenticamente essere considerati il riflesso dei costi di produzione e dei livelli di efficienza (ovvero, la procedura competitiva non ha alcuna funzione di estrazione di informazioni e, conseguentemente, di selezione della migliore opzione di fornitura possibile). Dal momento che – come visto – l'Amministrazione si impegna a corrispondere *ex post* l'intero ammontare dei costi documentati, tanto le imprese efficienti quanto quelle inefficienti avranno interesse a presentare l'offerta più bassa possibile pur di aggiudicarsi il contratto, consapevoli che, per nessuna ragione, sarà loro imposto di basarsi, al momento della presentazione del conto, su di essa. In questo modo, non c'è alcuna possibilità⁷² di selezione del fornitore più efficiente. Anzi, sarà proprio il partecipante meno efficiente ad avere il maggiore interesse a vedersi aggiudicato il contratto e, quindi, a presentare l'offerta più aggressiva. Se è vero che le varianti proposte potrebbero, introducendo elementi fissi (cfr. § 1.2.1.) o legati al tempo (cfr. § 1.2.2.), contenere l'inefficienza, resta, tuttavia, sconsigliabile l'idea di assegnare un *cost-reimbursement contract* attraverso una gara privilegiando, piuttosto, la negoziazione tra fornitori selezionati tra leader del mercato di riferimento⁷³. Dalla precedente considerazione, possono essere

⁷² Partendo dal presupposto – piuttosto credibile – che, coerentemente con l'opinione di Friedman (1970), l'unica responsabilità sociale delle imprese sia quella di creare valore per l'azionista.

⁷³ Una trattazione più approfondita dell'opzione della negoziazione verrà effettuata nel capitolo successivo. Per il momento, possiamo sostenere che la negoziazione consentirebbe la maggiore probabilità di ottenere un elevato livello qualitativo e un'alta professionalità (date le imprese coinvolte), oltre ad una maggiore possibilità di adeguamento alle specifiche esigenze dell'amministrazione.

tratte anche le situazioni nelle quali l'impegno dei *cost-reimbursement contracts* sarebbe conveniente⁷⁴.

Quando la flessibilità sia un aspetto rilevante – ovvero, quando elementi determinanti per la corretta esecuzione dell'oggetto contrattuale abbiano necessità di essere affrontati in una fase successiva rispetto a quella della stipula e, tipicamente, nel corso della fornitura –, il ricorso ad una tipologia contrattuale che, per propria intrinseca natura, sia più plasmabile consente di ridurre (se non, addirittura, di eliminare) i costi di rinegoziazione. Si tratta di un aspetto particolarmente comune nel settore dei lavori pubblici (ad esempio, quando vi sia relativa incertezza nel corso, solitamente medio – lungo, di esecuzione dell'opera su aspetti geo-morfologici o regolamentari) o nel caso del *procurement of innovation* (ad esempio, quando il contraente debba sviluppare un bene non esistente sul mercato e sia necessaria una rilevante componente di ricerca e sviluppo dell'innovazione). Situazioni come quelle appena accennate, in cui la qualità non sia aprioristicamente verificabile e, tuttavia, costituisca la preoccupazione principale per il *procurer*, offrono buone possibilità di impiego per disegni contrattuali che, come nel caso dei *cost-reimbursement contracts*, non rischiano di stimolare il contraente a risparmiare sulla qualità⁷⁵ pur di contenere l'esborso monetario. La promessa di rimborsare tutti i costi documentati, tuttavia, non garantisce il *procurer* da risparmi ai quali il contraente potrebbe puntare su dimensioni non immediatamente monetarie – quali, ad esempio, tempi ed *effort* profuso –, delegandone il controllo in sede di riflessione ed implementazione del più accurato disegno contrattuale possibile che, il più delle volte, potrebbe suggerire di non passare attraverso procedure competitive aperte per la scelta del partner più indicato.

2.1.3 Incentive Contracts (ICs)

Se ponessimo i *fixed-price contracts* e i *cost-reimbursement contracts* agli estremi opposti di uno spettro ideale di tipologie contrattuali ordinate in base alla definizione più o meno aprioristica delle specificità del risultato della prestazione e più o meno deterministica sull'importo da erogare al contraente, gli *incentive contracts* (ICs) occuperebbero, con posizioni diverse a seconda delle varie forme negoziali specifiche riconducibili a questa categoria, l'intera area intermedia.

Quando i beni e i servizi che si intendano acquisire debbano avere performance migliori (ad esempio, in termini di componenti/aspetti tecnici e tempi/modalità di consegna), allora potrebbe essere conveniente relazionare

⁷⁴ Come vedremo nel prosieguo, esistono tre ragioni particolarmente rilevanti per optare per la negoziazione: la flessibilità, l'attenzione alla qualità (specie se non contrattabile), la tensione al risultato tipica dell'innovazione.

⁷⁵ Nel caso dei lavori pubblici, si pensi ad una situazione in cui domini l'informazione privata fino ai primi controlli sull'erogazione del servizio pubblico per la quale l'opera realizzata, collaudata e consegnata sia strumentale. Nel caso della ricerca, si pensi a come i beni che possano definirsi innovativi siano il risultato di continue prove e di sperimentazioni successive, tipicamente costose.

componenti premianti (in termini monetari) alle performance del contraente. Gli *ICs* sono concepiti al fine di realizzare specifici obiettivi di acquisizione attraverso: (i) la definizione di target ragionevoli e perseguibili, che siano stati preventivamente comunicati con chiarezza al contraente; (ii) il disegno di meccanismi incentivanti per motivare il contraente (laddove si ipotizzi che, altrimenti, ciò non avverrebbe) e per scoraggiare inefficienze e sprechi. In fase preliminare, ovvero al momento in cui venga predisposto il contratto sul quale iniziare la procedura competitiva che porterà alla selezione del contraente, dovranno essere previsti dei prezzi da applicare in relazione al raggiungimento di obiettivi certi e, ovviamente, delle penali da applicare qualora i *target* non siano conseguiti. Ovviamente, le premialità dovranno essere associate a livelli di performance superiori rispetto ai requisiti minimi (*minimum performance requirements*), che dovranno comunque essere garantiti.

Gli *ICs* includono, tipicamente, un costo *target*, un profitto *target* e una *profit adjustment formula* in grado di assicurare che: (i) i profili di costo o il livello di qualità che siano in grado di raggiungere i target indicati debbano corrispondere ad un *plus* in termini di profitto per il contraente; (ii) esistano sistemi per correggere i costi totali sostenuti dalla Pubblica Amministrazione committente in virtù dei livelli qualitativi effettivamente forniti⁷⁶.

Da quanto emerso fino ad ora, appare evidente che l'ammontare complessivo del corrispettivo al contraente verrà in gran parte determinato dalla *performance* di quest'ultimo. Resta fermo, tuttavia, un elemento essenziale: il contraente non è interamente abbandonato a se stesso, nel senso che non tutti i rischi connessi all'esecuzione dell'oggetto contrattuale in un quadro ad incentivi restano a suo carico. Un improvviso ed esogeno incremento dei costi delle materie prime, ad esempio, non verrà semplicemente liquidato dalla convinzione che il contraente avrebbe dovuto assicurarsi o contribuire alle scorte. Se queste fossero le regole del gioco, pochissimi sarebbero i potenziali concorrenti per il contratto. Di conseguenza, rischi come quello appena descritto dovranno essere valutati e, molto probabilmente, mitigati dall'intervento della stazione appaltante. La performance del contraente, quindi, dovrà essere principalmente valutata in un contesto privo di *shock* esogeni.

2.1.3.1 Linear Incentive Contracts

Gli *ICs* hanno una significativa applicazione in situazioni di *procurement* particolarmente complesse e/o caratterizzate da un elevato grado di innovazione (ad esempio, il settore delle infrastrutture e quello della difesa), laddove non si utilizzino declinazioni dei *CRCs*. Nell'ambito degli *ICs*, possono

⁷⁶ Se i costi attuali dovessero risultare superiori a quanto previsto dal target indicato in sede di stipula del contratto di fornitura, dovrebbe essere prevista una riduzione del corrispettivo pattuito. Allo stesso modo, lo stesso effetto si dovrebbe verificare qualora i livelli qualitativi risultassero inferiori. Ovviamente, varrebbe anche il contrario: costi inferiori o livelli qualitativi superiori rispetto al target determinerebbero dei bonus.

essere distinte due categorie prevalenti: (i) i *performance incentives* e (ii) i *cost incentives*.

I primi devono necessariamente essere considerati in relazione all'aspetto qualitativo, con particolare riferimento alle caratteristiche del prodotto/servizio: lo schema di incentivi dovrebbe prevedere un premio al raggiungimento di obiettivi più elevati rispetto a quanto inizialmente configurato come specifico *target* qualitativo⁷⁷. Prima di procedere, è necessario precisare ulteriormente quanto premesso all'inizio del capitolo: gli incentivi devono essere tali da rappresentare un effettivo sollecito ad intraprendere determinate iniziative e, ovviamente, la premialità presuppone un elevato grado di misurabilità (meglio se oggettiva).

I secondi, ovvero i *cost incentives contracts*, sono la forma più comune e gli unici a costituire, con il loro meccanismo, una condizione necessaria e sufficiente di *ICs*⁷⁸. Concentrando l'attenzione, quindi, esclusivamente questi ultimi – ovvero i contratti attraverso i quali si tende a contenere i costi fissi finali del progetto, demandando ad altri punti dell'accordo contrattuale la definizione dei requisiti qualitativi⁷⁹ – è necessario soffermarsi sullo schema compensatorio più diffuso nella pratica (oltre che maggiormente coerente con le indicazioni della teoria): quello lineare⁸⁰. La versione semplificata può essere espressa attraverso la seguente formulazione:

$$T = P + b \times (C - P) \quad [1]$$

Dove:

T : trasferimenti totali che il contraente riceve dall'Amministrazione;

P : corrispettivo fisso di base stabilito (ovvero la *bid* del vincitore);

C : costo verificabile per l'adempimento dell'oggetto contrattuale da parte del contraente;

b : costante che rappresenta la percentuale di costo di cui l'Amministrazione valuta essere opportuno farsi carico ($0 \leq b \leq 1$), se $b = 1$ abbiamo un *CRC* mentre se $b = 0$ abbiamo un *FPC*.

Un *IC* prevede che al fornitore sia offerto uno schema di incentivi tale da bilanciare il diverso grado di *effort* o di rischio che il *designer* richiede venga affrontato: sul versante del costo del servizio, ad esempio, può essere prevista una percentuale del risparmio oltre una certa soglia a vantaggio del fornitore

⁷⁷ Gli incentivi sulla *performance* possono essere utilizzati, ad esempio, con riferimento alla frequenza degli errori. Supponendo che l'oggetto del contratto sia la prestazione di esami chimici in cui si ammetta un certo margine di errore sugli esiti di specifiche analisi (supponiamo dell'1%), si potrebbe prevedere un bonus se, per 10 controlli consecutivi, l'errore medio si sia attestato al di sotto dell'1%.

⁷⁸ Non è, infatti, possibile che vengano predisposte altre forme di incentivo senza che, alla base, esistano preventivamente degli incentivi sul costo.

⁷⁹ La situazione presentata è volutamente estremizzata. In linea generale, infatti, i costi finali dovrebbero già identificare implicitamente i requisiti qualitativi definiti nell'accordo tra le parti (sotto il vincolo della struttura operativa e produttiva del fornitore).

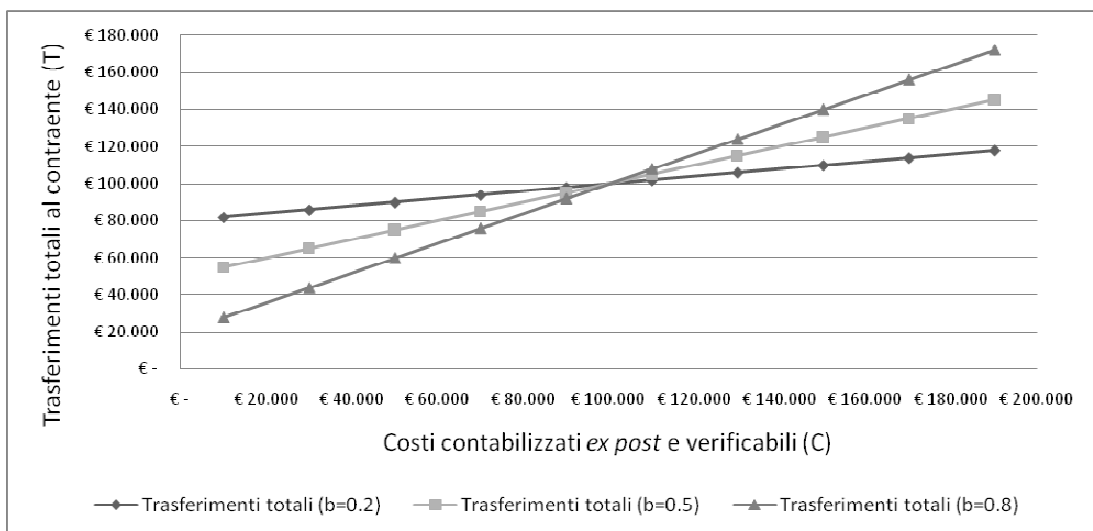
⁸⁰ Una formula lineare consente il libero gioco delle forze del mercato, evitando ogni tipo di interferenza discrezionale da parte dell'Amministrazione. Si noti, inoltre, che la semplice applicazione e l'immediatezza della determinazione del valore assoluto derivante consentono un significativo livello di trasparenza e riduce il rischio di errori nell'elaborazione di strategie massimizzanti da parte dei concorrenti.

oppure una sorta di compensazione in caso di sfioramento di quanto preventivato a fronte dell'assunzione di rischi ulteriori rispetto a quelli consuetudinari d'impresa e al verificarsi di eventi non precedentemente immaginabili; sul versante della qualità, un *IC* stimola il fornitore ad offrire una qualità superiore rispetto ad un livello minimo di *performance* perché più elevato sarà il livello qualitativo, più consistenti (proporzionalmente) saranno i *bonus* erogati.

Richiamando la [1], si può facilmente notare come il parametro rappresentativo del *cost-sharing* (b) rivesta un ruolo fondamentale nella struttura degli incentivi volta alla riduzione dei costi (o all'aumento della qualità). Un valore più consistente di b comporta da un lato minori responsabilità del contraente (e, quindi, minori oneri aggiuntivi a suo carico) nel caso di un incremento dei costi della fornitura, dall'altro (e specularmente) minori margini operativi (e, quindi, minori benefici finanziari diretti) nel caso di una riduzione dei costi stessi. Di conseguenza, quanto più vicino all'unità sarà il parametro tanto più debole sarà la forza dello schema di incentivi (ovvero, tanto minore sarà l'*effort* profuso dal contraente nella riduzione dei costi).

Vediamo, con un semplice esempio (Fig. 1), di fissare meglio il concetto prima di procedere. Supponiamo che il corrispettivo fisso di base (P) sia pari a € 100.000 e che i costi contabilizzati *ex post* e verificabili (C) possano essere inferiori o superiori rispetto a P . Sull'asse delle ordinate indichiamo il trasferimento totale al contraente (T), sull'asse delle ascisse i costi C . Per ogni ipotetico valore del parametro b è possibile tracciare un segmento (la cui inclinazione sarà data, appunto, da b) indicante lo specifico valore di T per diversi valori ipotizzati di C . Ai fini del nostro esempio, possiamo considerare tre valori: 0.2 (pari alla media dei *cost-sharing* per i contratti stipulati dal Ministero della Difesa degli Stati Uniti indicato da Laffont e Tirole, 1993), 0.5 e 0.8.

Fig. 1 - Effetto dello schema incentivante sul livello dei trasferimenti per dati valori di costo



Nel caso in cui i costi C risultassero essere inferiori rispetto a P , quanto più basso fosse il parametro b tanto maggiori sarebbero i vantaggi per il contraente (che sarebbe, così, spinto a far risparmiare anche l'Amministrazione): con un C pari a € 90.000, infatti, T sarebbe pari a € 98.000 con $b = 0.2$, € 95.000 con $b = 0.5$ e € 92.000 con $b = 0.8$. D'altro canto, qualora i costi C risultassero essere superiori rispetto a P , allora un parametro b più basso risulterà essere estremamente punitivo per il contraente: con un C pari a € 110.000, infatti, T sarebbe pari a € 102.000 con $b = 0.2$, € 105.000 con $b = 0.5$ e € 108.000 con $b = 0.8$. Appare, quindi, evidente come un parametro b basso sia di forte stimolo al contenimento dei costi, a vantaggio dell'Amministrazione e delle imprese sufficientemente efficienti da poter strutturare la strategia di *bid* in modo tale da ottenere uno schema economico-finanziario tale per cui $C \leq P$.

A completamento del precedente esempio, si può effettuare un'ulteriore considerazione, funzionale alla fissazione del valore più opportuno per b , limitata al caso in cui $C \leq P$. Supponiamo, ancora una volta, che P sia fisso (€ 100.000) e che, quindi, T varierà al variare di C e b . Se $C = P = € 100.000$, ovviamente, T sarà pari a € 100.000 indipendentemente dal valore di b . Ad ogni diminuzione di C pari a € 10.000, T diminuirà di € 2.000 con $b = 0.2$ (fino ad un minimo pari a € 80.000 in assenza di costi), di € 5.000 con $b = 0.5$ (fino ad un minimo pari a € 50.000 in assenza di costi) e di € 8.000 con $b = 0.8$ (fino ad un minimo pari a € 20.000 in assenza di costi).

Se è del tutto evidente che la determinazione di b rivesta un'importanza essenziale per l'efficacia dello schema degli incentivi, più sfuggenti sono i fattori principali in grado di influenzarne la fissazione: (i) l'abilità da parte del contraente nel gestire il *procurement risk*; (ii) la possibilità di determinare intervalli di confidenza sufficientemente ristretti in relazione all'occorrenza di *shock* in grado di alterare i costi di produzione e agli effetti degli stessi; (iii) la sensitività del costo di produzione effettiva ad interventi intesi a ridurre i costi (investimenti aggiuntivi, maggiore *effort*, ridisegno dei processi aziendali per contenere gli sprechi, ecc.). Il primo fattore dipende dalla capacità di gestione del rischio associato alla manifestazione di eventi prevedibili rispetto ai quali il contraente dovrà predisporre opportune misure per contenere eventuali oscillazioni nei costi di produzione, senza deviare vistosamente dallo schema economico-finanziario iniziale. Se, poi, si verificassero realtà operative tali da ridurre le possibilità di copertura, allora tutto dipenderebbe dalla propensione al rischio: quanto più il contraente fosse avverso al rischio e non in grado di assicurarsi il massimo delle coperture ragionevoli, tanto minore sarà la sua disponibilità ad accettare formule di pagamento variabili (ovvero, in questo caso, un pagamento determinato dalla differenza tra costi di produzione stimati e costi di produzione effettivamente sostenuti). Il secondo fattore dipende, invece, dalla capacità e dalla possibilità di associare una specifica probabilità agli eventi in grado di alterare la struttura originaria dei costi di produzione. Se il palesarsi di *shock* fosse altamente imprevedibile, il contraente, convenzionalmente avverso al rischio, sarebbe fortemente dissuaso da un IC la

cui componente variabile risultasse particolarmente incisiva⁸¹. Le forze sintetizzate dai fattori precedenti (il primo e il secondo) tendono a spingere in alto il parametro b , cioè a garantire la maggiore copertura possibile al contraente. Si tenga presente, infatti, che (i) quando $C < P$, $T - C$ è sempre maggiore di zero e, man mano che cresce la percentuale di *cost-sharing* (b), il fornitore, se sarà caricato sempre meno dei *cost overrun*, specularmente potrà beneficiare in minor misura della riduzione dei costi (con una conseguente riduzione dell'incentivo al contenimento degli stessi); mentre (ii) quando $C > P$, $T - C$ è sempre minore di zero, ma questa differenza negativa decresce al crescere di b . Il terzo fattore, che misura l'efficacia di tali azioni attraverso l'elasticità dei costi, cattura la consistenza dei ritorni sui quali il contraente potrebbe contare a fronte di investimenti intraprendibili per la riduzione dei costi di produzione.

Dal punto di vista del disegno strategico, quindi, l'Amministrazione banditrice sceglierà tra i diversi meccanismi a disposizione muovendo b tra zero e uno. In modo più immediato, a b può essere attribuito un valore prossimo allo zero quando: (i) vi sia un lieve grado di incertezza sugli eventuali *shock* che si dovessero presentare nel corso di vita del contratto; (ii) il contraente non abbia una forte caratterizzazione di avversione al rischio⁸²; (iii) le risorse monetarie e/o l'*effort* profusi per le attività finalizzate alla riduzione dei costi abbiano un considerevole impatto atteso sull'esito. Viceversa, a b dovrebbe essere assegnato un valore maggiormente prossimo ad uno. In conclusione, possiamo sostenere che in un contesto di *procurement* nel quale tanto gli eventi inattesi quanto le azioni/gli investimenti del contraente abbiano un effettivo impatto sul livello dei costi di produzione, pur non arrivando tuttavia a costituire dimensioni cruciali, allora gli *ICs* possono rappresentare una buona scelta per l'Amministrazione riuscendo a motivare adeguatamente il fornitore ad intraprendere attività volte alla riduzione dei costi e stimolando adeguatamente la partecipazione perché in grado di offrire un'adeguata forma di assicurazione nel caso di eventi esogeni sfavorevoli.

2.1.3.2 Elementi di riflessione sugli aspetti applicativi degli Incentive Contracts

Sebbene, a prima vista, gli *ICs* non sembrano essere eccessivamente costosi da gestire – principalmente perché entrambi i contraenti necessitano soltanto del livello attuale dei prezzi –, in molti contesti, specialmente quando lo schema di incentivi sia strutturato sulla differenza tra i costi di produzione effettivi e quelli stimati, potrebbe risultare sufficientemente complesso riuscire ad ottenere le informazioni necessarie per il calcolo della componente di

⁸¹ L'avversione al rischio, quindi, dipende anche dalla "consistenza" delle asimmetrie informative.

⁸² In altre parole, il contraente non deve avere un eccessivo timore dell'impatto possibile dello specifico contratto sulla propria attività complessiva per ragioni quali: la diversificazione delle attività, il valore limitato dell'importo del contratto rispetto al *turnover* complessivo, l'adeguata copertura assicurativa, ecc.

incentivo specificato dal contratto, a causa della potenziale complessità nel definire precisi strumenti di misurazione dei costi (e del loro differenziale) e del livello di qualità. Dal momento che ogni attività di confronto tra le parti genera un costo di transazione, appare evidente come un incremento di questi ultimi, causato dalla necessità di accordarsi su univoci termini di valutazione, possa rendere effettivamente costosa l'adozione pratica di un meccanismo che sarebbe stato conveniente in linea teorica: se i benefici attesi derivanti da un'efficiente divisione del rischio, infatti, dovessero risultare inferiori rispetto ai costi di gestione del contratto, l'Amministrazione potrebbe optare per un *FPC*. Il motivo è piuttosto ovvio e deriva dal *set* informativo: se è vero che un *fixed-price contract* trasferisce l'intero rischio in capo al fornitore, è altrettanto vero che, in questo modo, l'Amministrazione necessita di un quantitativo limitato di informazioni⁸³ per gestire un contratto in virtù della natura del quale possa completamente disinteressarsi delle eventuali discrepanze tra costi di produzione stimati e costi di produzione effettivi che dovessero verificarsi. Per completezza di esposizione, è bene ricordare che lo stesso risultato – ovvero la predilezione per un *FPC* rispetto a un *IC* – potrebbe derivare da sistemi di contabilità e *auditing* di scarso livello qualitativo: una contabilità quantomeno dubbia e una scarsa fiducia negli eventuali certificatori indurrebbero ad uno scetticismo tale da inficiare la qualità delle informazioni disponibili, producendo lo stesso esito di una scarsa quantità delle stesse⁸⁴.

Un altro aspetto da considerare afferisce all'individuazione delle variabili sull'andamento e sui livelli delle quali sia effettivamente opportuno costruire lo schema di incentivi: in linea teorica, infatti, l'Amministrazione dovrebbe strutturare l'*IC* concentrandosi su tutti gli elementi essenziali e misurabili in grado di fornire informazioni sull'*effort* profuso dal contraente nelle diverse componenti nelle quali si articola il contratto. Per loro natura, gli *ICs* si basano su elementi eterogenei che consentono una misurazione differenziata dell'*effort* profuso in essi da parte del fornitore (si potrebbero avere, quindi, diverse possibilità di valutazione oltre che esiti divergenti su singoli elementi), in considerazione di aspetti quali, ad esempio, l'incertezza o l'impossibilità di attribuire una convincente misurazione di talune *performance*. Un *IC* efficace, di conseguenza, dovrebbe essere strutturato in modo tale da privilegiare l'adozione di meccanismi incentrati soprattutto su quegli elementi più facilmente misurabili in termini di *effort* profuso (e meno soggetti all'incertezza). In questo modo, infatti, il contraente sarebbe tentato a concentrare i propri sforzi solo sulle anzidette parti del contratto, tralasciando

⁸³ Si tratta, chiaramente, di una semplificazione resa necessaria dall'opportunità di isolare una sfaccettatura della questione per consentirne l'analisi. Nel caso di una tipica gara di *procurement*, in cui l'Amministrazione banditrice debba, tra le altre cose stabilire un prezzo massimo d'acquisto (base d'asta), un'errata valutazione dei costi, veicolata da un'errata definizione della base d'asta, può avere degli effetti decisamente gravi sia in termini di partecipazione, sia in termini di risultati conseguibili in gara.

⁸⁴ Se l'Amministrazione non disponesse di nessuna informazione (neppure di quelle essenziali all'individuazione dei propri effettivi bisogni) potrebbe essere opportuno privilegiare un *IC* che tendesse ad un *CRC* (per acquisire le informazioni necessarie dal mercato, stimolare adeguatamente la competizione, ma non scoraggiare la partecipazione).

le altre che, invece, potrebbero essere di estrema rilevanza per l'Amministrazione, pur non essendo imprescindibili e/o non possedendo la caratteristica della misurabilità⁸⁵. Qualora fosse possibile, quindi, sarebbe opportuno risolvere l'inevitabile eterogeneità di un contratto concepito per la fornitura di un bene/servizio attraverso la valutazione delle singole componenti che quest'ultima consentono di ottenere. Si tratterebbe, quindi, di procedere con un *unbundling with split award*: raggruppando tutti gli elementi omogenei (oppure in qualche modo omogeneizzabili secondo criteri logici palesi) in singoli lotti e, quindi, dividendo l'oggetto del contratto in un blocco contenente l'intero insieme dei *task* misurabili e in un blocco contenente l'intero insieme dei *task* scarsamente misurabili, sarebbe possibile all'Amministrazione calibrare l'*effort* richiesto su ciascun blocco e, in particolare, porre significativi incentivi sul primo e incentivi più blandi sul secondo. Questa soluzione, tuttavia, potrebbe ridurre le economie di scala e innalzare i costi di gestione del contratto, specialmente a causa della necessità di coordinamento tra i due blocchi (la compresenza dei quali è condizione essenziale perché possa realizzarsi l'oggetto contrattuale)⁸⁶. Un buon compromesso potrebbe essere puntare alla realizzazione post-aggiudicazione di un Raggruppamento Temporaneo di Imprese (R. T. I.) in cui differenti aggiudicatari fossero incaricati della gestione separata dei due blocchi, ma si accordassero sulla designazione di un'unica capofila incarica del coordinamento interno e dell'interazione unica con l'Amministrazione.

Come abbiamo avuto modo di vedere nel corso della trattazione, gli *ICs*, per poter appropriatamente sortire l'effetto sperato, devono essere costruiti in modo da mediare tra la necessità, da parte dell'Amministrazione, di disegnare uno schema di incentivi tale da spingere il contraente a realizzare l'oggetto contrattuale fornendo una qualità elevata e/o consentendo un significativo risparmio e la richiesta, da parte del contraente, di avere una sorta di assicurazione contro il manifestarsi di eventi non inizialmente ponderabili che potrebbero compromettere i calcoli originari e portare a ricavi minori del previsto. Sebbene questo *trade-off* dispieghi appieno la propria portata concettuale soltanto a seguito della selezione del contraente, è inevitabile che debba essere affrontato dall'Amministrazione nella fase preliminare di disegno del contratto e, quindi, di stesura del bando di gara. Un aspetto determinante, infatti, è rappresentato dalla valutazione, in capo ad ogni Amministrazione, di come la struttura incentivante – sia essa concepita come *IC* oppure come *FPC* – possa influenzare la partecipazione e le offerte per l'aggiudicazione del contratto. Un esempio semplificato potrebbe essere utile per comprendere la portata della questione. Supponiamo di esaminare un contesto nel quale sia

⁸⁵ Questo aspetto sarà affrontato con maggiore estensione nel paragrafo successivo.

⁸⁶ D'altra parte, se anche venisse compiuta la divisione suddetta e non si aggiudicasse a due contraenti differenti, l'aggiudicatario unico sarebbe tentato di spostare la contabilizzazione dei costi di produzione fissi e comuni ad entrambi i blocchi prevalentemente su quello dove fosse stato imposto un valore di *b* più basso (ovvero quello con incentivi più blandi) per incrementare la quota di trasferimenti da parte dell'Amministrazione, sotto la condizione che $C < P$. Se $C > P$ si avrebbe l'effetto opposto.

possibile ritenere che i costi di transazione associabili a un *IC* siano trascurabili, che l'Amministrazione debba scegliere l'impresa più efficiente⁸⁷ in un *pool* di imprese eterogenee i cui livelli di efficienza siano informazione privata (ovvero, ciascuna conosca solo ed esclusivamente il proprio) e che vi sia la struttura standard di propensione al rischio⁸⁸. In un quadro come quello appena descritto, coerentemente con il risultato ottenuto da McAfee e McMillan (1986), un *linear incentive contract* potrebbe essere la soluzione più opportuna (pur dovendosi rimandare all'esame delle singole specifiche del contratto per effettuare la scelta del valore opportuno per il parametro *b*): l'indicazione, da parte dell'Amministrazione, dello schema degli incentivi prima che i singoli partecipanti alla gara per il contratto in questione presentino le proprie offerte sulla parte di pagamento fissa (*P*), consente ad entrambi gli attori del mercato di favorire il dispiegamento delle positive proprietà dello strumento più idoneo a trovare il giusto bilanciamento tra l'offerta di un valido incentivo alla riduzione del costo e l'assicurazione di adeguate coperture per gli eventuali rischi esogeni, arrivando, così, a selezionare il fornitore più efficiente. Ogni concorrente, infatti, nello scegliere il valore *P* da offrire, considererà le effettive possibilità derivanti dalla struttura degli incentivi in considerazione delle proprie caratteristiche produttive e della quota di rischio sostenuta dall'Amministrazione: con un livello di *b* particolarmente basso, è evidente che il concorrente abbia tutto l'interesse a realizzare un livello di costi *C* uguale o inferiore a *P*. Se *b* è preventivamente noto e non esistono possibilità di rinegoziazioni contrattuali *ex post*, tuttavia, ogni partecipante potrebbe gonfiare di proposito il livello di *P*. In una realtà competitiva, l'interesse a deviare da un possibile accordo collusivo⁸⁹ del genere, oltre che il rischio derivante da una consuntivazione dei costi inferiore rispetto a *P*, spinge ogni concorrente, però, non essendo noti i costi *C* degli altri, ad offrire un *P* coerente con la propria vera struttura produttiva, consentendo, così, all'Amministrazione di individuare l'impresa più rispondente alle proprie esigenze (appunto, la più efficiente). Qualora le imprese fossero neutrali rispetto al rischio, potrebbe avere senso continuare a preferire un *IC* fino a che favorisca la selezione del contraente più efficiente: non sembrerebbero, infatti, esserci ragioni per scegliere un *FPC* a meno che non vi sia una significativa necessità, da parte dell'Amministrazione, di limitare l'accesso in fase di ammissibilità delle offerte con l'inserimento di certi requisiti minimi. Se, tuttavia, l'Amministrazione prevedesse che i partecipanti alla procedura competitiva non siano eccessivamente eterogenei in termini di efficienza intrinseca, l'adozione di un *FPC* porterebbe all'allocazione del

⁸⁷ Vale la pena precisare che, in questo caso, l'efficienza è intesa come capacità, da parte del contraente, di adempiere all'oggetto del contratto a costi complessivi contenuti, anche in considerazione di eventi esogeni che potrebbero impattare sul livello dei costi di produzione.

⁸⁸ L'Amministrazione, implicata in una grande varietà di contratti di procurement su tutti i settori di interesse per la propria attività, può essere classificata come neutrale al rischio su ogni singolo contratto; l'impresa, per quanto la diversificazione delle proprie attività e il basso valore dello specifico contratto possa ridurne il livello, è, generalmente, considerata avversa al rischio.

⁸⁹ Ammesso che la gara sia "*one shot*" e non esistano meccanismi di punizione credibili degli altri componenti del cartello su altri mercati affini.

procurement risk all'impresa con una maggiore propensione per il rischio. Se, infine, supponessimo che il concetto di efficienza da considerare sia più ampio rispetto a quello fino ad ora considerato, ovvero si riferisca non soltanto al risultato (minori costi) ma anche alle attività intraprese per raggiungerlo (investimenti o attività tese alla riduzione dei costi), pur in presenza di imprese non necessariamente particolarmente eterogenee, si potrebbe decisamente propendere per un *IC* con un basso livello di *b*: i partecipanti più efficienti saranno più sicuri delle proprie possibilità di intraprendere azioni di razionalizzazioni della spesa e, quindi, saranno ben disposti ad accettare una struttura maggiormente premiante in questo senso.

In conclusione, un'Amministrazione che intendesse minimizzare il prezzo offerto dai concorrenti (e, quindi, ridurre al minimo *T*), in un contesto nel quale (i) possa selezionare l'aggiudicatario all'interno di un *pool* di partecipanti neutrali rispetto al *procurement risk* e (ii) siano stati introdotti meccanismi premianti collegati all'*effort* profuso attraverso attività di razionalizzazione dei processi produttivi, dovrebbe strutturare un *incentive contract* in cui tanto la parte di contribuzione fissa (*P*) quanto la frazione di *cost-sharing* (*b*) fossero scelti in fase di gara dai partecipanti.

2.2 Qualità non contrattabile e contrattazione implicita

Quando la qualità sia osservabile ma non oggettivamente verificabile da una terza parte, ovvero non sia contrattabile (QNC)⁹⁰, i contratti impliciti – ovvero, contratti costituiti su *self enforcing promises* tra le parti – costituiscono uno strumento essenziale affinché l'Amministrazione possa ottenere l'adempimento dell'oggetto contrattuale ai livelli qualitativi desiderati. La contrattazione implicita prevede che non siano presenti obbligazioni formali e "codificate" all'interno del contratto, ma che l'Amministrazione possa credibilmente annunciare incentivi o punizioni in grado di rendere conveniente minimizzare il rischio di comportamenti opportunistici da parte del contraente.

2.2.1 La discrezionalità come presupposto e i suoi problemi

Prima di illustrare i principali metodi che potrebbero essere adottati, è necessario ricordare che l'esistenza di QNC impone che sia possibile, da parte dell'Amministrazione che osservi lo scostamento dalla qualità desiderata di variabili osservabili ma non contrattabili, l'utilizzo di un certo potere discrezionale che permetta di agire o di reagire per premiare o punire il contraente. Se è vero che l'introduzione della discrezionalità si rende necessaria per consentire la contrattazione implicita è, però, altrettanto vero che potrebbe sollecitare all'adozione di un comportamento opportunistico da parte di chi

⁹⁰ C'è una certa affinità tra i contratti in cui la qualità non contrattabile riveste un ruolo determinante e quelli che, in letteratura, sono definiti contratti incompleti.

debba osservare le variabili non verificabili (sia l'Amministrazione stessa o un terzo delegato a questa funzione). Si corre, cioè, il rischio di spostare dal lato del compratore le criticità che si erano volute combattere dal lato del venditore: il primo, in assenza di un terzo indipendente e riconosciuto da entrambe le parti contrattuali, potrebbe non erogare i *bonus* o assegnare le penalità anche quando la qualità corrisposta dal secondo fosse al livello desiderato. Un simile comportamento, tuttavia, potrebbe dimostrare tutta la sua miopia qualora, considerando (come spesso accade per gli acquisti pubblici) interazioni frequenti o ripetute, l'Amministrazione si rendesse conto che i vantaggi immediati (minori costi) derivanti dall'opportunismo siano sostanzialmente inferiori rispetto agli svantaggi: i fornitori più competenti e capaci potrebbero arrivare a decidere di non partecipare a gare che abbiano la possibilità di una contrattazione implicita bandite da un'Amministrazione che abbia la reputazione di comportarsi in modo *unfair*. La convenienza a mantenere una buona reputazione per evitare una *self selection* al ribasso dei fornitori (con evidenti ricadute sulla qualità e sul prezzo del contratto), quindi, riduce significativamente il rischio di un utilizzo distorto della discrezionalità. Vediamo, di seguito, alcune sfaccettature particolarmente rilevanti della questione.

Se accettabile di considerare l'Amministrazione come un agente della collettività (intesa, quindi, come fruitore finale ed effettivo) impiegato nell'acquisizione di beni e/o di servizi che dovessero essere da esso forniti a quest'ultima, allora potrebbe accadere che la discrezionalità della prima venga impiegata in modo distorto: l'erogazione di particolari *bonus* legati ad elementi non contrattuali potrebbe trarre origine da accordi con il fornitore alimentati da un interscambio di favori. Per evitare la distorsione appena descritta⁹¹, frutto di un noto rapporto di agenzia, non si renderebbe soltanto necessario un *auditing* sull'operato dei funzionari pubblici delegati agli acquisti ed al monitoraggio degli stessi, ma anche un meccanismo che consentisse ai principali (i cittadini utilizzatori) di esprimere la propria valutazione sulla QNC dei beni/servizi ad essi erogati per il tramite del loro agente (l'Amministrazione). Lo strumento generalmente utilizzato è quello dei sondaggi sulla *customer satisfaction*, legandone gli esiti ai *bonus* o alle penalità. Si tratta, tuttavia, di un meccanismo imperfetto. In primo luogo, quando il principale (il cittadino) deve versare un corrispettivo per il bene/servizio fornito dall'agente (l'Amministrazione), può sorgere una sorta di conflitto d'interesse qualora si limitasse la discrezionalità dell'agente attraverso il condizionamento di bonus/penali a quella sorta di *soft information* che forniscono, appunto, i sondaggi di *customer satisfaction*. Si potrebbe verificare, infatti, che lo stesso opportunismo contrattuale che si era visto sorgere in capo all'Amministrazione si ripeta, reso ancora più insidioso dall'impossibilità di individuarne gli autori (non consentendo, quindi, la possibilità di innescare il meccanismo virtuoso "credibilità - reputazione"): non potendo essere provata la mendacità della valutazione, il consumatore avrà

⁹¹ Si presuppone, ovviamente, che non si possa liquidare la questione appellandosi all'etica pubblica o ad altri concetti che, seppur essenziali per il buon vivere civile, sono al di fuori del ragionamento economico in senso stretto.

tutto l'interesse ad esprimere sempre un parere negativo sulla qualità del servizio erogato per evitare di dover corrispondere un *bonus*. Anticipando questo comportamento, i fornitori, non potendo discriminare in alcun modo tra soggetti corretti e soggetti scorretti (come avrebbero fatto nel caso in cui l'opportunismo fosse stato esercitato soltanto dalla singola Amministrazione in assenza di ogni meccanismo di *customer satisfaction*), offriranno sempre il minimo livello possibile di QNC a tutti i contraenti. Una delle soluzioni a questo rompicapo potrebbe essere reperibile nel legare i risultati della *customer satisfaction* a *in-kind bonus* invece di utilizzare bonus monetari: in questo modo, infatti, prevarrebbe l'interesse a rinnovare il contratto a fornitori efficienti sulla disutilità rappresentata dal perdere un bene funzionale a qualunque attività come il denaro.

Se, poi, il pagamento per il bene/servizio non fosse esplicitamente a carico del cittadino⁹², direttamente o indirettamente utente dello stesso, ma dell'Amministrazione, allora potrebbe insorgere un'ulteriore complicazione nel legame tra l'erogazione di *bonus* o la comminazione di penali e i sondaggi di *customer satisfaction*: il rischio di corruzione. Qualora i "contributi" complessivi che il fornitore dovesse versare (non tanto per singola quantità, ma per numero complessivo di destinatari di quella - ipoteticamente - stessa quantità) dovessero essere inferiori rispetto alle penali che dovrebbe corrispondere in caso di mancata erogazione di un certo livello di QNC e, inoltre, qualora l'erogazione di quest'ultima comportasse un costo superiore rispetto ai "contributi" stessi, allora il fornitore troverà più conveniente pagare per ottenere giudizi positivi nei sondaggi e vedersi, così, rinnovato il contratto. Il meccanismo, ovviamente, verrebbe inceppato se gli interrogati per il sondaggio fossero estratti casualmente tra i fruitori del servizio, rendendo assolutamente non conveniente, per il fornitore, estendere la corruzione. Ciò nonostante, il fornitore potrebbe corrompere chi dovesse raccogliere le interviste e sistematizzarne gli esiti, che accetterebbe se ritenesse conveniente l'incasso rispetto alla gravità, corretta per la probabilità, della punizione. Si aprirebbe, così, la strada per un "sistema gelatinoso" del quale si dovrebbe occupare la Magistratura.

2.2.2 Principali metodi di contrattazione implicita

Esistono numerosi metodi di contrattazione implicita e, allo stesso modo, numerose sono le possibilità di classificazione degli stessi. Volendo considerare, tuttavia, lo stesso percorso seguito dall'Amministrazione, l'utilizzo di un raggruppamento fondato sulla tempistica di adozione sembrerebbe più

⁹² Il cittadino, a ben vedere, paga comunque per i beni/servizi della Pubblica Amministrazione tramite le tasse. Nel caso precedente, si era ipotizzato che, a differenza di quanto avviene con le tasse - che rappresentano una sorta di apporto indifferenziato ai servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione - il cittadino riesca ad individuare precisamente quanta parte del proprio denaro venga destinata ed erogata per un dato bene/servizio sulla qualità del quale è chiamato ad esprimersi.

confacente allo scopo: il raggruppamento, cioè, sarà effettuato sulla base dei differenti momenti nei quali il comportamento dell'Amministrazione potrà determinare gli incentivi dei contraenti a fornire QNC. È da notare che i singoli metodi non siano mutuamente esclusivi, pur appartenendo a gruppi diversi.

- Metodi di selezione o pre-contrattuali, ovvero strumenti messi in opera quando sia in corso il disegno del contratto (ad esempio, metodi di limitazione della competizione o attività di discriminazione).
- Metodi contrattuali, ovvero strumenti che operano durante la vita del contratto e che poggiano sull'esercizio del potere discrezionale dell'acquirente (ad esempio, la selezione di due vincitori dai quali approvvigionarsi arbitrariamente – il cosiddetto *dual sourcing*).
- Metodi post-contrattuali, ovvero strumenti che esercitino un condizionamento sui profitti che il fornitore potrebbe eventualmente ottenere da contratti successivi con l'acquirente (ad esempio, l'esclusione da future possibilità di partecipazione a contratti banditi da quell'Amministrazione)⁹³.

È importante ricordare che i metodi di contrattazione implicita, che verranno discussi nei paragrafi successivi, rappresentano delle possibilità teoriche, la cui concreta applicabilità dipende dalla legislazione vigente.

2.2.2.1 Metodi di selezione o pre-contrattuali

Quando tutte le dimensioni rilevanti di un rapporto contrattuale di *procurement* siano misurabili e verificabili, la possibilità di un totale e rigoroso controllo sugli aspetti del contratto spinge l'Amministrazione a orientare la propria attività verso l'ottenimento di una significativa competizione, specialmente sul prezzo, in fase di gara: la completa definizione e la verificabilità del contratto, infatti, giustificano l'Amministrazione compratrice a concentrare l'attenzione sull'obiettivo del prezzo più basso possibile, data la qualità desiderata, o del miglior rapporto qualità-prezzo, quando sia stato previsto di incorporare nell'offerta la possibilità di miglioramenti qualitativi valutabili e verificabili in modo tabellare. Un obiettivo che potrebbe non essere più auspicabile quando alcune delle variabili significative per il raggiungimento dell'oggetto contrattuale rientrassero nel terreno della QNC: se, ad esempio, considerassimo contratti aventi per oggetto la creazione di una vasta ed innovativa rete di telecomunicazioni oppure progetti complessi composti da diversi *task* interconnessi e caratterizzati da *output* dall'elevata possibilità di "customizzazione", allora apparirebbe subito evidente non solo come il prezzo non sia l'autentica variabile determinante (per quanto, ovviamente, conservi

⁹³ Si tenga presente che l'esclusione da future procedure negoziali comminata *ex-post* rappresenta un meccanismo discrezionale assimilabile ai meccanismi "reputazionali". Ovviamente, l'esclusione *ex-post* agisce in modo tale da restringere il *pool* dei fornitori che potranno partecipare ad un nuovo contratto bandito dall'amministrazione, assolvendo la medesima funzione dei meccanismi di selezione *ex-ante* (pre-contrattuali). La differenza sta nella presunzione di maggiore consapevolezza (migliore e più esteso set di informazioni) nell'esclusione *ex-post*.

un'elevata rilevanza), ma anche come risulti difficile poter provvedere alla rigorosa definizione di standard qualitativi misurabili e oggettivamente valutabili. Una competizione che fosse incentrata prevalentemente o, peggio, esclusivamente, sulla riduzione del prezzo, determinerebbe inevitabilmente un incremento della possibilità di escludere i contraenti in grado di offrire maggiore qualità, favorendo, in fase di aggiudicazione, quelli caratterizzati da minore qualità (legando quest'ultima agli investimenti specifici in capitale fisico e capitale umano, infatti, si può pensare che chi fronteggi minori costi offra minore qualità ma possa anche praticare prezzi inferiori). Se così fosse, poi, è altamente probabile che, in fase di esecuzione, si verifichi un'ulteriore riduzione della QNC (soprattutto se questa fosse legata alla necessità di maggiore *effort* o di maggiori investimenti). Quando, ad esempio, alcune attività di ricerca e sviluppo (R&D) debbano essere intraprese per la realizzazione dell'oggetto contrattuale, ci troviamo di fronte a un tipico caso di QNC: le attività richieste, infatti, sono la frontiera della ricerca tecnologica e l'*effort* impiegato risulta essere particolarmente difficile da misurare. Una competizione serrata in fase di offerta potrebbe imporre, via competizione più dura in fase di produzione, l'introduzione di una forte incertezza (con conseguente carenza di incentivi) sulla convenienza dei significativi investimenti preliminari in R&D. La soluzione più ragionevole potrebbe essere quella di creare una rigida fase di pre-selezione su elementi tecnico-qualitativi per limitare il numero delle imprese ammesse alla fase di gara propriamente detta in modo da stimolare i potenziali partecipanti, consapevoli che i selezionati si troveranno avvantaggiati dalla riduzione della pressione competitiva sul prezzo (e dall'aumentata probabilità di vedersi aggiudicato il contratto)⁹⁴, a investire preventivamente in R&D per essere ammessi. L'Amministrazione, quindi, fornirebbe incentivi sufficienti per un'auto-selezione virtuosa e consentirebbe al vincitore di contare su elevati margini (attesi) da dedicare all'investimento in QNC o in ulteriore R&D.

D'altra parte, è opportuno tenere in considerazione che la restrizione della competizione, pur creando gli incentivi necessari perché i potenziali fornitori intraprendano le attività auspicate dall'Amministrazione, pone quest'ultima di fronte ad alcune criticità. In primo luogo, innalzare una robusta barriera all'ingresso amplia il potere contrattuale delle imprese in grado di superarla, determinando una maggiorazione dei prezzi, inevitabilmente connessa non soltanto alla più elevata qualità media ma anche ad una sorta di "rendita di posizione" di coloro che, ormai, siano stati selezionati. In secondo luogo, potrebbero essere premiate quelle imprese che, per dimensione o per tempo di permanenza nel mercato, abbiano raggiunto già una posizione tale da consentire il superamento della barriera all'ingresso pur non essendo,

⁹⁴ La conclusione non è, ovviamente, automatica. Selezionare esclusivamente i migliori significa restringere la competizione, diminuendo il numero di partecipanti alla procedura competitiva. Non possiamo asserire con certezza che il vantaggio sia dei fornitori (ovvero che predomini l'effetto legato al minor numero di partecipanti alla competizione, con un incremento della possibilità di vittoria di ciascuno); mentre è certo che sia dell'Amministrazione (ovvero che predomini l'effetto legato alla qualità dei partecipanti, tale per cui è più facile che l'aggiudicatario sia estremamente qualificato).

potenzialmente, le più efficienti per lo specifico contratto richiesto (con un effetto simile al precedente in termini di prezzi più elevati). Infine, come conseguenza delle osservazioni precedenti, potrebbe accadere che venga favorita la presenza sul mercato solo delle imprese già operanti nello stesso, scoraggiando significativamente l'ingresso di nuovi *competitor* privi di un elevato capitale iniziale. Molte delle criticità fin qui delineate (senza pretesa di esaustività) potrebbero essere parzialmente ridotte, seppur a scapito degli incentivi all'investimento, introducendo la possibilità che la pre-selezione, determinante il *pool* delle imprese dal quale attingere per le gare sui futuri contratti, possa essere leggermente meno rigida e sostanzialmente dinamica, ovvero possa sempre essere aperta all'ingresso di nuovi potenziali *competitor* che dimostrino di essere in possesso dei requisiti richiesti.

In conclusione, se è vero che ammorbidire la competizione sul prezzo e creare maggiori margini di profittabilità per i contraenti siano condizioni spesso necessarie per stimolare la QNC, è altrettanto vero che nulla assicura che i contraenti abbiano i giusti incentivi per utilizzare questi stessi margini (o parte di essi) per offrire effettivamente una maggiore qualità. La sola presenza di meccanismi pre-contrattuali, quindi, non garantisce affatto che le risorse "liberate" per consentire alle imprese di fornire la desiderata QNC siano utilizzate allo scopo e non incamerate, ma necessita l'implementazione congiunta di ulteriori meccanismi in altri momenti contrattuali. In linea di massima, tuttavia, quando dimensioni non contrattabili, come un significativo *effort* in R&D, siano essenziali per il compiuto raggiungimento dell'oggetto contrattuale, potrebbe essere utile non scoraggiare investimenti in qualità riducendo la pressione competitiva sui prezzi attraverso l'introduzione di barriere all'ingresso (ad esempio, altri requisiti minimi di partecipazione o procedure di selezione ristrette).

2.2.2.2 Metodi contrattuali

Una delle tattiche utilizzabili per sollecitare un livello desiderato di QNC può essere l'inserimento della clausola deterrente di rescissione unilaterale anticipata del contratto: nella fase di disegno del contratto, infatti, può essere valutata ed adottata l'ipotesi di inserire una clausola in virtù della quale sia possibile per l'Amministrazione sciogliere il contratto, ruscare il fornitore⁹⁵ e ricercare un fornitore alternativo qualora, durante l'esecuzione del contratto stesso, la QNC, misurata attraverso – ad esempio – la *customer satisfaction*, scenda al di sotto di una soglia minima indicata⁹⁶. Rescindere un contratto ed avviare una nuova procedura per selezionare un contraente alternativo, tuttavia, può rivelarsi particolarmente costoso sicché, quanto più elevati si prospettino essere questi costi di transazione, tanto più si ridurrà la probabilità

⁹⁵ Laddove il sistema giuridico lo permetta, sarebbe auspicabile imporre l'arbitrato come sede di opposizione tra le parti ed introdurre l'esplicitazione che, in caso di rescissione del contratto a causa di scarsa QNC, il fornitore trovato mancante non abbia nulla a pretendere.

⁹⁶ Deve, naturalmente, essere possibile definire una soglia minima di soddisfazione.

che, anche nel caso di scarsa QNC, l'Amministrazione decida di dar corso alla minaccia. Il fornitore, anticipandolo, potrebbe, dunque, ritenerla non credibile a meno che l'Amministrazione non sia disposta a sopportare una perdita pur di inviare un segnale forte al mercato. Una strategia del genere, tuttavia, potrebbe portare i frutti attesi solo se il mercato non "sfidasse" per più volte consecutive l'Amministrazione a reagire, situazione improbabile quanto più numerosi fossero i fornitori e quanto più interessante economicamente fosse il contratto messo a gara.

L'esempio appena esposto consente una generalizzazione sul tema: i metodi contrattuali tendono a suggerire modalità di riduzione dei costi di transazione da doversi sostenere per reperire un canale alternativo di fornitura, rendendo, così, attraverso l'incremento della credibilità della minaccia di utilizzare un contraente alternativo, l'aggiudicatario della gara incentivato ad offrire la QNC richiesta. Va ricordato fin da ora che, come ogni assicurazione sul rischio, anche questi metodi hanno un costo: i competitori, consci che l'aggiudicatario subirà una forte pressione a fornire una elevata QNC e sarà più incerto sulla durata del contratto, alzeranno inevitabilmente i prezzi delle proprie offerte (o, il che è lo stesso, ridurranno gli sconti proposti sulla base d'asta eventualmente indicata).

Fatte queste premesse e tenendo sempre bene a mente che ogni alternativa possibile richiede una certa discrezionalità da parte dell'Amministrazione, passiamo, di seguito, all'illustrazione dei principali metodi utilizzabili.

Passaggio a offerte successive in graduatoria

L'Amministrazione, volendo ricusare il fornitore, potrebbe semplicemente rivolgersi al contraente che sia risultato secondo nella procedura competitiva, riuscendo, così, a risparmiare tempo ed ad evitare i costi di transazione necessari all'espletamento di una nuova selezione. Una volta che un processo di selezione⁹⁷ sia stato effettuato, infatti, l'Amministrazione avrà a disposizione una graduatoria e, al momento dell'aggiudicazione al primo classificato, potrà precisare che, qualora durante l'esecuzione del contratto il livello di QNC non dovesse più soddisfare requisiti definiti, sarà libera di ricusare l'aggiudicatario e chiedere al secondo in graduatoria di sostituirlo alle condizioni della propria offerta in sede di selezione. Se il secondo decidesse di rifiutare, l'Amministrazione potrebbe continuare a scorrere la graduatoria rinnovando via via l'offerta di subentro, fino al punto in cui le offerte da vagliare fossero ritenute accettabili (o, comunque, tali da non rendere più opportuno indire un nuovo processo di selezione⁹⁸). I bassi costi di transazione che

⁹⁷ Al momento, è indifferente che si tratti di una gara, di una procedura ristretta o di una qualsiasi altra negoziazione che coinvolga più possibili fornitori.

⁹⁸ L'opzione contrattuale che prevede di potersi rivolgere al secondo o al terzo concorrente in graduatoria, qualora la *customer satisfaction* del primo scenda al di sotto di una certa soglia predeterminata, può essere vista come un caso di *second sourcing* secondo la definizione data da Lyon (2006). Vi sono, tuttavia, diverse possibili forme di *second sourcing*, come, ad esempio, quella

L'Amministrazione dovrebbe sostenere in caso di recesso unilaterale del contratto, rendendo la minaccia credibile, dovrebbero sia spingere l'aggiudicatario a offrire la QNC richiesta sia, in fase di presentazione delle offerte, i concorrenti a sottomettere *bid* "corrette", scoraggiando ribassi capziosi fondati sulla convinzione che, a vittoria conseguita, vi siano possibilità di tagliare i costi sulla QNC. Esistono, tuttavia, oltre all'inevitabile riduzione degli sconti presentati dai concorrenti e ai consueti problemi che pone la discrezionalità, alcune possibili criticità legate all'utilizzo di questa opzione contrattuale. Si pensi, in primo luogo, ad una conseguenza logica immediata: rompere un contratto significa interrompere, seppur magari solo per un breve periodo, una fornitura. Nell'ipotesi in cui questo fosse impossibile per via dell'elevato costo in termini economici o sociali dell'interruzione, allora, ovviamente, la minaccia non sarebbe credibile (sarebbe, infatti, necessario un certo intervallo di tempo per provvedere ai nuovi assetti ed è arduo pensare che le trattative possano essere condotte mentre l'aggiudicatario stia ancora fornendo⁹⁹). Se, invece, un'interruzione fosse plausibile, allora la minaccia sarebbe credibile ma, comunque, potenzialmente costosa per l'Amministrazione non in termini di costi di transazione, ma in termini di costi della fornitura in sé: dal momento che, qualora il secondo accettasse di subentrare, lo farebbe alle condizioni offerte in sede di selezione, è ragionevole aspettarsi che la fornitura abbia caratteristiche qualitative ed economiche di base inferiori. Ora, se queste caratteristiche fossero effettivamente troppo gravose per l'Amministrazione e – come premesso – fosse tecnicamente possibile un'interruzione, potrebbe essere più conveniente predisporre un nuovo processo di selezione. Per quanto sia necessaria estrema cautela e competenza per il suo corretto espletamento, potrebbe essere adottata una procedura negoziata, giustificata dall'urgenza, con convocazione dei fornitori – eventualmente con l'esclusione dell'aggiudicatario ricusato – che si siano rivelati essere i migliori nella procedura competitiva originaria. Resta, tuttavia, la perplessità che, non potendo obbligare il secondo a subentrare al primo alle stesse condizioni contrattuali di quest'ultimo (sia perché il secondo potrebbe non essere oggettivamente in grado di farlo; sia perché, in mercati con imprese significativamente eterogenee ed un *leader* riconosciuto, l'*incumbent* del mercato potrebbe restare¹⁰⁰), l'apertura di una nuova procedura come quella ipotizzata porterebbe ad un risultato meno conveniente (prezzi più alti e/o minore qualità). Anche volendo considerare l'ottimistica ipotesi in cui non vi siano problemi nella fase della sostituzione,

indicata da Anton e Yao (1987), secondo la quale il compratore potrebbe decidere di annunciare che, ad un certo punto della fornitura ed in specifiche situazione, riaprirà la competizione tra il fornitore "in carica" e uno o più rivali dello stesso.

⁹⁹ Si pensi, ad esempio, ai problemi legali che questo potrebbe comportare ed agli effetti ancora più deflagranti – in termini di continuità della fornitura – di un ricorso.

¹⁰⁰ Nessun singolo concorrente, infatti, potrebbe essere fisiologicamente in grado di replicare l'offerta del primo.

In un caso come questo, ovvero se fosse presumibile il rifiuto degli altri partecipanti a sostituire l'aggiudicatario iniziale, la minaccia del *second sourcing* dell'Amministrazione risulterebbe poco credibile e, di conseguenza, sarebbe altamente probabile un comportamento opportunistico dell'*incumbent*, resterebbe possibile cioè una riduzione della QNC durante la vita del contratto.

resta il fatto che l'Amministrazione e il nuovo fornitore dovrebbero trovare un accordo su quanta parte del contratto quest'ultimo dovesse provvedere a coprire: dovrebbe fare come se la fornitura originaria non avesse avuto luogo (e, quindi, ricominciare daccapo) oppure preoccuparsi esclusivamente della porzione di contratto non ancora eseguita al momento della sostituzione? In presenza di economie di scala, potrebbe avere senso optare per la prima soluzione: il fornitore che dovesse valutare di subentrare, infatti, troverebbe più conveniente accettare e l'Amministrazione, che inserisse questa clausola già in fase di procedura competitiva originaria, potrebbe contare su un potenziamento della minaccia di *second sourcing*. In caso contrario, si potrebbe tranquillamente optare per la seconda ipotesi.

Full-fledged dual sourcing o multisourcing

La strutturazione della precedente opzione prevede che, qualora risulti conveniente ricusare l'aggiudicatario originario e si trovi un fornitore sostitutivo, l'Amministrazione abbia sempre un unico interlocutore in ogni momento della fornitura (indipendentemente dalla specifica identità dello stesso). Per stimolare il raggiungimento dello standard di QNC desiderato, tuttavia, potrebbe essere conveniente non avere un'unica fonte di approvvigionamento, ma almeno due (*dual sourcing* o *multisourcing*). In breve, l'Amministrazione, che avrebbe contemporaneamente a disposizione due (o più) fornitori operativi sul medesimo contratto di fornitura (ovvero, in grado di fornire simultaneamente beni/servizi sostituti), sarebbe sia libera di scegliere da quale operatore rifornirsi interamente in un dato momento, sia libera di affidare a ciascuno la fornitura di specifici beni/servizi o di una porzione indistinta del tutto. Se i vantaggi per il compratore sono evidenti – la presenza di uno o più concorrenti simultaneamente attivi sul medesimo contratto e la discrezionalità di cui l'Amministrazione può disporre sulle scelte di approvvigionamento costituiscono un pungolo non trascurabile alla fornitura della QNC desiderata –, altrettanto evidenti sono i costi che, direttamente o indirettamente, si troverebbe a dover sostenere: in primo luogo, poiché non avendo la certezza, una volta risultato vincitore, di poter effettivamente fornire per l'intero ammontare del contratto (assumendo che sia sempre in grado di mantenere la QNC al livello desiderato dal compratore), ciascun contraente inevitabilmente aumenterebbe le proprie richieste (ovvero, ridurrebbe lo sconto offerto nel caso in cui fosse stata fissata una base d'asta) coerentemente con la propria valutazione del peso della maggiore incertezza; in secondo luogo, ammettendo che, a parità di QNC offerta, tutti gli aggiudicatari siano chiamati a fornire, allora la duplicazione dei costi di transazione (legati alla predisposizione e alla gestione dei contratti) che l'Amministrazione dovrebbe sostenere, potrebbe non essere affatto compensata dai maggiori vantaggi in termini di maggiori garanzie sulla QNC; in terzo luogo, una tale struttura

contrattuale potrebbe scoraggiare la partecipazione, soprattutto di imprese di medio-piccole dimensioni produttive¹⁰¹.

Continous "contestability"

Un'ulteriore opzione, che si inserisce nel solco del *second sourcing*, si deve a Neeman e Orosel (2004): l'Amministrazione potrebbe aggiudicare un contratto a lungo termine ad un solo fornitore con la clausola che, in ogni momento (o, più ragionevolmente, in corrispondenza di predeterminate finestre temporali), sia possibile ad altri fornitori (anche se non abbiano partecipato alla procedura di selezione iniziale) presentare la propria offerta, come se la procedura di selezione fosse sempre aperta. Se l'offerta fosse considerata ammissibile e maggiormente conveniente rispetto ai termini dell'accordo in essere¹⁰², l'Amministrazione dovrebbe sottoporre l'attuale contraente ad una scelta: o esercitare una sorta di diritto di prelazione (ovvero, adeguarsi alla migliore offerta pervenuta e continuare ad essere il titolare del contratto) o farsi da parte¹⁰³. Perché il sistema funzioni, deve essere assolutamente irremovibile la clausola in virtù della quale l'Amministrazione dovrà sempre preferire il contraente originario, che abbia sistematicamente garantito un livello di QNC adeguato, a parità di offerta pervenuta da qualsiasi altro fornitore: se così non fosse, infatti, l'incentivo ad offrire un livello di QNC adeguato, irrobustito dalla continuità del confronto competitivo, si troverebbe ad essere cancellato dall'eccessiva incertezza. Garantita in questo modo sulla QNC, inoltre, l'Amministrazione potrebbe incrementare la consistenza dei meccanismi incentivanti sulle dimensioni contrattualmente verificabili senza temere una compressione sul versante della qualità complessiva. Come abbiamo avuto modo di constatare in precedenza, l'introduzione dell'incertezza determina un incremento dei prezzi richiesti per onorare i contratti da parte dei fornitori, oltre che un potenziale disinteresse alla partecipazione a procedure che non offrano neppure adeguati incentivi ad investire in QNC pur richiedendola e penalizzandone l'assenza. Un'altra questione a cui prestare particolare attenzione, poi, è, come nel caso del *second sourcing*, l'eventuale gestione del periodo di transizione oltre che, ovviamente, la necessità di dover sistematicamente sostenere, per l'intera durata del contratto, gli elevati costi di transazione necessari per vagliare adeguatamente tutte le offerte che dovessero

¹⁰¹ Imprese di dimensioni più grandi, con un *turn-over* sufficientemente significativo e diversificato da poter considerare lo specifico contratto fondamentalmente trascurabile, potrebbero essere indifferenti a dare la propria disponibilità ad una forma contrattuale per la quale l'essere o meno chiamate a fornire non costituisca nessuno scostamento strutturale dai processi produttivi-distributivi in essere. Diverso è il discorso per una pmi, che è costretta a selezionare su quale attività puntare in modo più accurato ed è sottoposta ad un costo opportunità per le diverse scelte nettamente maggiore.

¹⁰² Per evitare un comportamento opportunistico, i requisiti sui quali valutare la nuova offerta dovrebbero essere gli stessi sui quali era stato inizialmente condotto il processo di selezione originario.

¹⁰³ In questo caso, il compratore dovrebbe essere in grado di corrispondere il dovuto al fornitore uscente, il che favorirebbe l'idea di aprire alla competizione solo in date finestre temporali.

pervenire. Costi, questi ultimi, che potrebbero essere sensibilmente ridotti solo a patto di poter sistematizzare tanto gli elementi di valutazione quanto i risultati della stessa, attraverso strumenti di *procurement* innovativi come, ad esempio, il Sistema Dinamico di Acquisizione.

In conclusione, quando si vogliono impiegare dei metodi contrattuali, è necessario cercare di trovare il giusto equilibrio tra un elevato livello di QNC e: (i) la maggiore incertezza sulla durata del contratto o sulle quantità che effettivamente dovranno essere fornite (in ognuna delle soluzioni proposte), (ii) i costi di transazione associati a cambiamenti di contraente (in ognuna delle soluzioni proposte), (iii) la possibilità di doversi approvvigionare a condizioni peggiori in termini di prezzo e/o qualità pur di conservare la credibilità necessaria (nel caso di *second sourcing*), (iv) la riduzione delle eventuali economie di scala e l'incremento dei costi di gestione del contratto (nel caso del *dual sourcing* o, a maggior ragione, nel caso del *multi-sourcing*).

2.2.2.3 Metodi post-contrattuali

Dopo aver analizzato quali azioni possano essere poste in essere dall'Amministrazione prima della stipula e durante la vita del contratto, restano da considerare le possibilità di reazione ad un livello di QNC scadente implementabili a seguito dell'esecuzione del contratto, ovvero, più genericamente, le possibilità di prendere decisioni sulle future relazioni contrattuali fondate sulla *past performance*. Questi metodi, pur presentando una certa similitudine concettuale con l'idea di ricusare il fornitore che non sia stato in grado di fornire la QNC desiderata e di rivolgersi ai concorrenti successivi in graduatoria durante la vita del contratto, offrono, però, il vantaggio di consentire, in virtù della diversa tempistica di adozione del meccanismo, di evitare le criticità inevitabilmente connesse a "cambi in corsa".

L'elemento fondamentale su cui poggia la validità dei metodi post-contrattuali è la ripetitività delle operazioni di *procurement*: soltanto qualora si considerino contratti per la fornitura di beni e/o servizi all'interno di un processo dinamico (ossia quando l'Amministrazione manifesti bisogni continuativi per quei beni e/o servizi) è possibile spingere i fornitori a condurre i propri ragionamenti in termini di convenienza a seguire certi comportamenti o meno non soltanto in base ai profitti presenti, ma anche guardando ai possibili profitti derivanti dalla partecipazione a future procedure competitive (che, eventualmente, potrebbero essere annullati). Se, infatti, il valore atteso dei profitti futuri (debitamente scontato e pesato per le possibilità di realizzazione) risultasse essere particolarmente significativo per l'aggiudicatario del contratto attualmente in essere, la possibilità di annullarlo seguendo un comportamento opportunistico di vantaggio immediato attraverso una fornitura della QNC inferiore rispetto alle attese sarebbe tenuta in minore considerazione (sarebbe perseguita, cioè, se e solo se il beneficio presente fosse maggiore del valore atteso dei profitti futuri). In breve, i metodi post-contrattuali sfruttano la

circostanza della ripetitività secondo la stessa logica cui si era accennato, all'inizio del paragrafo 2, trattando di discrezionalità dell'Amministrazione: l'esistenza di interazioni ripetute tra i fornitori e l'Amministrazione consentono di rendere centrale la reputazione reciproca derivante da un comportamento corretto. Dal lato dei fornitori, la consapevolezza di dover approntare un *procurement* ripetuto esercita una forte pressione a mantenere una buona reputazione per non veder sfumare future possibilità di profitti; dal lato del compratore, le relazioni ripetute consentono di favorire l'utilizzo oculato della discrezionalità nel sanzionare *performance* ritenute scadenti.

Nel prosieguo, verranno illustrate alcune opzioni che l'Amministrazione potrebbe, compatibilmente con la legislazione vigente, adottare per penalizzare i fornitori che abbiano offerto una QNC scadente e per favorire quelli che, al contrario, si siano dimostrati validi. Come avviene per i metodi contrattuali, più stringente è la pressione a fornire un livello elevato di QNC, più elevati saranno i prezzi medi offerti (o, per esprimere il medesimo concetto con altri termini, minore sarà lo sconto offerto rispetto alla base d'asta, qualora quest'ultima fosse presente).

Durata contrattuale e rinnovi

L'idea alla base è estremamente semplice: l'Amministrazione potrebbe decidere di sfruttare la leva della durata del contratto per incentivare un livello elevato di QNC nella fornitura, ovvero prolungare il contratto con l'aggiudicatario di una procedura competitiva che abbia garantito *performance* elevate¹⁰⁴. Se la QNC viene rilevata attraverso sondaggi di *customer satisfaction*, poi, essendo l'estensione o il rinnovo del contratto essenzialmente un *in-kind bonus* per il fornitore meritevole, vengono evitate le distorsioni che potrebbero essere causate dalla previsione di *bonus* monetari¹⁰⁵. L'efficacia del rinnovo come incentivo per un adeguato livello di *performance* può essere incrementata attraverso la riduzione degli intervalli temporali allo scadere dei quali debba essere effettuata la valutazione e presa la decisione in proposito. Poiché, infatti, in assenza di appropriati metodi contrattuali, durante la vigenza del contratto l'Amministrazione è vincolata all'aggiudicatario (il fenomeno del cosiddetto

¹⁰⁴ Per una trattazione più approfondita del tema rispetto a quella necessaria in questa sede si rimanda a McMillan (1992).

¹⁰⁵ Se il *bonus* previsto per il fornitore che risultasse essere meritevole in base ai sondaggi di *customer satisfaction* condotti sugli utilizzatori fosse *in-kind*, verrebbe ridotto il rischio che aspetti come conflitti d'interesse o corruzione possano minare la veridicità delle dichiarazioni. Il fornitore che decidesse di corrompere gli utilizzatori/valutatori dovrebbe tenere presente, nel formulare la propria proposta, che per mentire su una cattiva performance e, quindi, consentire il prolungamento del contratto, gli utilizzatori/valutatori richiederebbero una cifra pressoché coincidente con la loro valutazione della minore qualità che reputano di dover sopportare durante il periodo dell'estensione. In breve, il costo di valutazioni opportunisticamente falsate sarebbe direttamente sostenuto dagli utilizzatori stessi del servizio. Non essendoci in gioco bonus monetari, poi, una valutazione negativa sull'operato di un buon fornitore non solo non avrebbe alcuna valutazione in termini di costo opportunità del denaro da spendersi, ma farebbe perdere agli utilizzatori un bene/servizio di qualità elevata.

static lock-in) a prescindere dal livello di QNC fornita, la riduzione della durata dello stesso riduce il *lock-in* ed aumenta tanto la possibilità di reazione dell'Amministrazione, quanto il livello di guardia del fornitore.

La riduzione della durata contrattuale, tuttavia, non è un'opzione priva di costi, a cominciare dai significativi costi di transazione che l'Amministrazione dovrebbe sostenere per la valutazione continua del fornitore operativo al momento e l'eventuale ricerca di un valido sostituto. Per rendere credibile la minaccia di sostituzione, come già visto per i metodi contrattuali, è, quindi, indispensabile renderne contenuti i costi. Essenziale, poi, è l'adeguata fissazione delle scadenze in cui scegliere se rinnovare o meno il contratto in essere. In presenza di economie di scala e se siano previsti costi significativi per investimenti specifici, allora una durata contrattuale medio - lunga potrebbe determinare, attraverso tanto lo sfruttamento delle prime quanto il recupero dei secondi, una maggiore efficienza per il fornitore e maggiori risparmi per il compratore. Risparmi che verrebbero accentuati dalla minore incertezza del singolo concorrente, la cui valutazione del *procurement risk* viene incorporata nel prezzo offerto, sul contratto di fornitura. Qualora l'oggetto contrattuale riguardasse prodotti e/o servizi complessi, poi, vale la stessa logica delle argomentazioni relative alle esigenze di tempi sufficienti per il recupero di investimenti specifici: poiché, con un arco temporale ridotto, l'aggiudicatario potrebbe dover subire una punizione dovuta a *performance* inferiori rispetto alle attese a causa della mancata considerazione dei tempi fisiologicamente necessari per la corretta individuazione dell'approccio più adeguato all'oggetto contrattuale, si potrebbe verificare un abbassamento generalizzato della "qualità" delle offerte presentate in sede di procedura competitiva (sconti minori sulla base d'asta o, in assenza di quest'ultima, prezzi più alti e qualità offerta inferiore).

In definitiva, la scelta della durata contrattuale appropriata, effettuata sempre in specifica relazione al mercato di riferimento per beni/servizi, dovrebbe risultare dall'opportuno bilanciamento tra la volontà di garantire la QNC desiderata agli utenti e la necessità di offrire gli adeguati incentivi a sostenerne i costi da parte dei fornitori.

Past performance scores

Un'integrazione considerabile dell'opzione precedente si sostanzia nella redazione, da parte dell'Amministrazione, di una sorta di giudizio sulle *performance* del fornitore, che potrebbe arrivare a prevedere l'esclusione, temporanea o definitiva, da future procedure competitive del contraente che avesse riportato valutazioni al di sotto di una certa soglia minima. Questa potente arma nelle mani del compratore, da utilizzare con la saggezza necessaria¹⁰⁶, potrebbe innescare un meccanismo virtuoso che, a questo punto

¹⁰⁶ Se l'Amministrazione si dimostrasse troppo inflessibile ed eccedesse nelle esclusioni, così come se agisse per favorire taluni concorrenti, potrebbe restare con un pool estremamente ridotto di fornitori disponibili (a maggior ragione nel secondo caso). I costi connessi ad una scarsa

della trattazione, dovrebbe ormai essere ben noto: l'aggiudicatario anticiperà che i maggiori profitti immediati derivabili dai risparmi che potrebbe realizzare qualora decidesse di ridurre la QNC, dovrebbero essere oculatamente commisurati con il valore atteso dei futuri profitti che potrebbero essere persi qualora il giudizio sulla *performance* risultante fosse inferiore agli standard richiesti (con la conseguente esclusione da future competizioni)¹⁰⁷. Appare evidente come tanto il rischio di vedersi comminata una sanzione di esclusione per un periodo sufficientemente lungo, quanto la fissazione di standard di QNC non eccessivamente costosi, possano far pendere l'ago della bilancia verso la qualità.

Esistono, tuttavia, alcuni punti imprescindibili di attenzione. In primo luogo, perché tutta la costruzione regga, devono essere soddisfatte tre condizioni: *(i)* sia possibile per l'Amministrazione stendere una graduatoria e comminare un'eventuale esclusione, *(ii)* le procedure siano note ai concorrenti e questi agiscano in modo razionale, *(iii)* la minaccia sia credibile. In secondo luogo, se è vero che la riduzione dell'arco di vita del contratto (o, se l'opzione venisse utilizzata come complemento alla precedente, l'intervallo tra una valutazione sull'opportunità di rinnovo e un'altra) potrebbe giocare a favore del raggiungimento dell'obiettivo (alto livello di QNC); è altrettanto vero che le ripetute procedure di selezione che verrebbero a determinarsi incrementerebbero i costi per l'Amministrazione ed il rischio di collusione tra i fornitori. In terzo luogo, la considerazione delle *past performance* – che deve essere comprensiva dei risultati ottenuti dai fornitori nei loro rapporti non soltanto con la singola Amministrazione banditrice, ma con la Pubblica Amministrazione nel suo complesso – potrebbe certamente consentire una protezione da un basso livello di QNC, ma, allo stesso tempo, potrebbe costituire una barriera all'ingresso di nuovi *competitor* (privi di precedenti valutazioni), a meno che non fosse prevista una valutazione neutrale nei loro confronti.

Raggruppamenti Temporanei di Imprese

Quando siano considerati i criteri reputazionali sul livello di QNC offerta, sistemi di *procurement* che enfatizzino eccessivamente la competizione sul prezzo potrebbero non essere i più consigliabili. I fornitori, alla ricerca di maggiori profitti attraverso un efficientamento del processo che porta a soddisfare gli oneri contrattuali senza incorrere in punizioni da parte dell'Amministrazione, potrebbero trovare conveniente formare dei Raggruppamenti Temporanei di Imprese (R. T. I.). La riduzione della pressione competitiva che ne potrebbe seguire condurrebbe ad un incremento del prezzo

partecipazione, e quindi ad una ridotta competizione, potrebbero essere tali da condizionare la credibilità della minaccia per i fornitori rimasti.

¹⁰⁷ Per maggiori approfondimenti sul tema, si consiglia di riferirsi a Kim (1998), Doni (2005) e Calzolari e Spagnolo (2005).

medio offerto in gara¹⁰⁸, ma consentirebbe ai fornitori di beneficiare delle potenzialità di un network e permetterebbe all'Amministrazione di essere maggiormente tutelata sul versante della QNC perché *performance* negative di un componente comporterebbero penalità che si estenderebbero agli altri.

L'Amministrazione, in definitiva, potrebbe essere disposta ad affrontare corrispettivi maggiori ed avvallare la formazione di R. T. I.: l'effetto della creazione di questi ultimi, pur affine nei risultati ai meccanismi pre-contrattuali di selezione, potrebbe essere preferibile rispetto a questi perché i fornitori, che competono quotidianamente su certi segmenti di mercato, si conoscono tra loro molto più di quanto possa conoscerli il compratore e sono, quindi, maggiormente in grado di selezionare le imprese più efficienti (e quelle che potrebbero più convenientemente interagire l'una con l'altra all'interno di un R. T. I.) rispetto a quanto farebbe l'Amministrazione.

Negoziazione

La condizione ottimale in cui potrebbe trovarsi un fornitore in un contesto di *procurement* dinamico è quella in cui la decisione di rinnovo del contratto venga presa dall'Amministrazione senza la riapertura di una procedura competitiva. L'Amministrazione, dal canto suo, potrebbe sposare con una certa facilità l'ipotesi di evitare di sostenere i costi di transazione associati all'espletamento di un'ulteriore valutazione. In contesti nei quali fosse assente il rischio di corruzione e qualora il fornitore si fosse dimostrato sempre competente ed efficiente, potrebbe avere una certa logica che l'Amministrazione intavolasse trattative bilaterali con il fornitore ad ogni rinnovo. Dovrebbe sempre esistere la minaccia di sostituzione qualora queste ultime non andassero a buon fine e, naturalmente, dovrebbe essere chiara tanto la preferenza per la QNC quanto le relazioni di lungo periodo rispetto a possibili maggiori risparmi da parte dell'Amministrazione. L'ipotesi, tuttavia, non è aprioristicamente da accantonare.

L'analisi fin qui condotta sui meccanismi reputazionali, per quanto priva di una pretesa di esaustività, porta a concludere che il cuore di ogni opzione esaminata, in un'ipotesi di relazioni ripetute, sia la comparazione, effettuata da ogni fornitore razionale, tra i profitti presenti cui potrebbe accedere risparmiando sulla QNC a seguito dell'aggiudicazione del contratto e le aspettative sui profitti futuri delineabili a seguito dei meccanismi di tutela posti in essere dall'Amministrazione. Se, per una qualunque ragione, la probabilità da parte di un fornitore di partecipare a future procedure competitive si riducesse per cause non necessariamente determinate dai propri comportamenti o perché non vi fosse più alcun interesse in proposito, ogni metodo post-contrattuale verrebbe completamente privato di ogni efficacia nei suoi confronti e gli esiti

¹⁰⁸ Si tenga presente che il prezzo offerto potrebbe essere incrementato ulteriormente nel caso di R.T. I. perché i componenti potrebbero ragionevolmente "scaricare" sull'offerta una quota dei costi interni di coordinamento.

della procedura competitiva, in cui questo fornitore partecipasse assieme ad altri “giocatori ripetitivi”, verrebbero drasticamente falsati.

Riferimenti bibliografici principali

Akerlof, G. A., (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84(3), pp. 488-500.

Albano, G. L., G. Calzolari, F. Dini, E. Iossa e G. Spagnolo, (2006), *Procurement Contracting Strategies*, in Dimitri, N., G. Piga e G. Spagnolo (ed.), *Handbook of Procurement*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Anderlini, L. e L. Felli, (2005), "Should Courts Always Enforce What Contracting Parties Write?", *mimeo*.

Anton, J. J. e D. A. Yao, (1987), "Second Sourcing and the Experience Curve: Price Competition in Defense Procurement", *The RAND Journal of Economics*, 18(1), pp. 57-76.

Arrow, K., (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York: Wiley.

Arrow, K., (1963), "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *The American Economic Review*, 53(5), pp. 91-96.

Averch, H. e L. L. Johnson, (1962), "Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint", *The American Economic Review*, 52(5), pp. 1052-1069.

Bajari, P. e S. Tadelis, (2001), "Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts", *The RAND Journal of Economics*, 32(3), pp. 387-407.

Bajari, P. e S. Tadelis, (2001), "Incentives Versus Transaction Costs", *The RAND Journal of Economics*, 32(3), pp. 387-407.

Banerjee A. V. e E. Duflo, (2000), "Reputation Effects and the Limits of Contracting: a Study of the Indian Software Industry", *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), pp. 989-1017

Banfeld, E. C., (1975), "Corruption as a feature of governmental organization", *Journal of Law and Economics*, 58, pp. 587-605.

Barnard, C., (1938), *The Functions of the Executives*, Cambridge: Harvard University Press.

Baron, D. P. e D. Besanko, (1987), "Monitoring, moral hazard, asymmetric information, and risk sharing in procurement contracts", *The RAND Journal of Economics*, 18, pp. 509-532.

Baron, D. P. e R. B. Myerson, (1982), "Regulating a Monopolist with Unknown Costs", *Econometrica*, 50(4), pp. 911-930.

Baumol W. J., J. Panzer e R. D. Willig, (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, New York: Harcourt Brace and Jovanovitch.

- Black, D., (1948), "On the Rationale of Group Decision-making", *The Journal of Political Economy*, 56(1), pp. 23-34.
- Bolton, P. e M. Dewatripoint, (2004), *Contract Theory*, Cambridge: The MIT Press.
- Bowen, H. R., (1943), "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources", *The Quarterly Journal of Economics*, 58(1), pp. 27-48.
- Calzolari, G. e G. Spagnolo, (2005), "Reputation commitments and collusion in procurement", *mimeo*.
- Calzolari, G. e G. Spagnolo, (2008), "Relational procurement", *mimeo*.
- Clarke, E. H., (1971), "Multipart Pricing of Public Goods", *Public Choice*, 11(1), pp. 17-33.
- Clemenz, G., (1991), "Optimal price-cap regulation", *The Journal of Industrial Economics*, 39(4), pp. 391-408.
- Coase, R. H., (1937), "The nature of the firm", *Economica*, 16(4), pp. 386-405.
- Coase, R. H., (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.
- D'Aspremont, C. e L.-A. Gérard-Varet, (1979), "Incentives and incomplete information", *Journal of Public Economics*, 11(1), pp. 25-45.
- Dalen, D. G., E. R. Moen e C. Riis, (2004), "Contract Renewal and Incentive in Public Procurement", *International Journal of Industrial Organization*, 24(2), pp. 269-285.
- Departement of Defence, General Service Administrations and National Aeronautics and Space Administrations, 2005, "Federal Acquisition Regulation". Vol I.
- Dewatripoint, M. e E. Maskin, (1995), "Contractual Contingencies and Renegotiation", *The RAND Journal of Economics*, 26(4), pp. 704-719.
- Doni, N., (2006), "The importance of reputation in awarding public contracts", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4), pp. 401-429.
- Doni, N., (2005), "L'affidamento mediante gara di contratti pubblici: l'importanza della reputazione", *Politica Economica*, 21(2), pp. 307-335.
- Dummett, M. e R. Farquharson, (1961), "Stability in Voting", *Econometrica*, 29(1), 33-43.
- Dreze, J. e D. de la Vallee Poussin, (1971), "A Tâtonnement Process for Public Good", *The Review of Economic Studies*, 38(2), pp. 133-150.
- Ellman, M., (2005), "The Optimal Length of Contracts with Application to Outsourcing", *mimeo*.
- European Commission, (2004), "On the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service

contracts”, *Directive 2004/18/EC* of the European Parliament and of the Council, March 31st, 2004.

Ewerhart, C. e K. Fieseler, (2003), “Procurement auctions and unit-price contracts”, *The RAND Journal of Economics*, 34(3), pp. 568-580.

Fehr, E, M. Brown e A. Falk, (2004), “Relational Contracts and the Nature of Market Interactions”, *Econometrica*, 72(3), pp. 747-780.

Fieseler, K., (1997), “Bidding for Unit-Price contracts. How Craftsmen should bid”, *mimeo*.

General Service Administration, Department of Defense and National Aeronautics and Space Administration, (2005), *Federal Acquisition Regulation (FAR)*.

Gibbard, A., (1973), “Manipulation of Voting Schemes: A General Result”, *Econometrica*, 41(4), pp. 587-601.

Greenwald, B. C. e J. E. Stiglitz, (1990), “Asymmetric information and the theory of the firm: financial constraints and risk behavior”, *American Economic Review*, 80(2), pp. 160-5.

Grossman, S. J. e O. Hart, (1983), “An Analysis of the Principal-Agent Problem”, *Econometrica*, 51(1), pp. 7-45.

Groves, T. e M. Loeb, (1975), “Incentives and Public Inputs”, *Journal of Public Economics*, 4(3), pp. 311-326.

Guerrero, J. C. e Kirkpatrick, C. J., (2001), “Evaluating contractor past performance in the United States”, *Public Procurement Law Review*, 10, pp. 243-259.

Guesnerie, R. e J.-J. Laffont, (1979), “Taxing Price Makers”, *Journal of Economic Theory*, 19(2), pp. 435-455.

Guriev, S. M. e D. Kvasov, (2005), “Contracting on time”, *The American Economic Review*, 95(5), pp. 1369-1385.

Hart, O., (1995), “Firms, Contracts and Financial Structure”, Oxford: Clarendon Press.

Harsanyi, J., (1967), “Games with Incomplete Information Played by “Bayesian” Players, I-III. Part I. The Basic Model”, *Management Science*, 14(3), pp. 159-182.

Helpman, E. e J.-J. Laffont, (1975), “On Moral Hazard in General Equilibrium Theory”, *Journal of Economic Theory*, 10(1), pp. 8-23.

Holmström, B., (1979), “Moral Hazard and Observability”, *The Bell Journal of Economics*, 10(1), pp. 74-91.

Hörner, J., (2002), “Reputation and Competition”, *The American Economic Review*, 92 (3), pp. 644- 663.

- Hurwicz, L., (1960), "Optimality and Informational Efficiency in Resources Allocation Process", in Arrow, K., S. Karlin e P. Suppes (eds.), *Mathematical Methods in the Social Science*, Stanford: Stanford University Press.
- Iossa, E. e P. Legros, (2004), "Auditing and Property Rights", *The RAND Journal of Economics*, 35(2), pp.356-372.
- Kim, I. G., (1998), "A Model of Selective Tendering: Does Bidding Competition Deter Opportunism by Contractor?", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 38(4), 907-925.
- Kelman, S., (1990), *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute Press.
- Kelman, S., (2002), "Remaking Federal Procurement", *mineo*.
- Klein, B. e K. Leffler, (1981), "The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance", *The Journal of Political Economy*, 89(4), pp. 615-641.
- Kranton, K., (2003), "Competition and the Incentive to Produce High Quality", *Economica*, 279(70), pp. 385-404.
- Kreps, D. M. e R. Wilson, (1982), "Reputation and Imperfect Information", *Journal of Economic Theory*, 27(2), pp. 253-279.
- Landreth, H. e D. C. Colander, (1996), *Storia del pensiero economico*, Bologna: Il Mulino.
- Laffont, J.-J. e D. Martimort, (2002), *The Theory of Incentives: the Principal-Agent model*, Princeton: Princeton University Press.
- Laffont, J.-J. e J. Tirole, (1986), "Using Cost Observation to Regulate Firms", *The Journal of Political Economy*, Vol. 94(3), pp. 614-641.
- Laffont, J.-J. e J. Tirole, (1987), "Auctioning Incentives Contracts", *The Journal of Political Economy*, Vol. 95(5), pp. 921-937.
- Laffont, J.-J. e J. Tirole, (1993), *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- Levin, J., (2003), "Relational Incentive Contracts", *The American Economic Review*, 93(3), pp. 835-847.
- Littlechild, S. C., (1983), "The structure of telephone tariffs", *International Journal of Industrial Organization*, 1(4), pp. 365-377.
- Littlechild, S. C., (1983), "Regulation of British Telecommunications' Profitability", *Report to the Secretary of State, Department of Trade*.
- Lyon, T. P., (2000), "Does Dual Sourcing Lower Procurement Costs?", *mimeo*.
- Loeb, M. e W. A. Magat, (1979), "A Decentralized Method for Utility Regulation", *Journal of Law and Economics*, 22(2), pp. 399-404.
- Manelli, A. e D. R. Vincent, (1995), "Optimal Procurement Mechanisms", *Econometrica*, 63(3), pp. 591-620.

- Mas-Colell, A., M. Whinston e J. Green, (1995), *Microeconomic Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Mattar, M. H. e C. Y. J. Cheah, (2006), "Valuing large engineering projects under uncertainty: private risk effects and real options", *Construction Management and Economics*, 24, pp. 847-860.
- McAfee, R. P. e J. McMillan, (1986), "Bidding for Contracts: A Principal-Agent Analysis", *The RAND Journal of Economics*, 17(3), pp. 326-388.
- McAfee, R. P. and J. McMillan, (1987), "Competition for Agency Contracts", *The RAND Journal of Economics*, 18(2), pp. 296-307.
- McMillan, J., (1992), *Games, Strategies and Managers*, New York: Oxford University Press.
- McLeod, W. B., e J. Malcomson, (1989), "Implicit Contracts, Incentive Compatibility, and the Involuntary Unemployment", *Econometrica*, 57(2), pp. 447-480.
- Milgrom, P. e J. Roberts, (1986), "Price and Advertising Signals of Product Quality", *The Journal of Political Economy*, 94(4), pp. 796-821.
- Mirrlees, J., (1975), "The Theory of Moral Hazard and Unobservable Behavior: Part I", *mineo*.
- National Audit Office, (2005), "Improving public services through better construction", National Audit Office, HC 209.
- Neeman, A. e G. Orosel, (2004), "Contestable Licensing", *Contributions to Economic Analysis & Policy* 3, 3(1). Article1.
- Ng, F. P., H. C. Björnsson e S. S. Chiu, (2004), "Valuing a price cap contract for material procurement as a real option", *Construction Management and Economics*, 22(2), pp. 141-50.
- Nicita, A. e V. Scoppa, (2005), *Economia dei Contratti*, Roma: Carocci.
- Office of Federal Procurement Policy (Office of Management and Budget Executive Office of the President), 2000, *Best Practices for Collecting and Using Past Performance Information*. www.acqnet.gov/Library/OFPP/BestPractices/pbsc/library/OFPPbp-collecting.pdf
- Pauly, M. V., (1968), "The Economics of Moral Hazard", *The Quarterly Journal of Economics*, 74(4), pp. 507-535.
- Pauly, M. V., (1974), "Overinsurance and Public Provision of Insurance: The Roles of Moral Hazard and Adverse Selection", *The Quarterly Journal of Economics*, 88(1), pp. 44-62.
- Ramsey, F. P., (1927), "A Contribution to the Theory of Taxation", *The Economic Journal*, 37(145), pp. 47-61.
- Riordan, M. H. e D. E. M. Sappington, (1987), "Awarding Monopoly Franchises", *The American Economic Review*, 77(3), pp. 375-387.

- Richardson, J., (1993), "Parallel Sourcing and Supplier Performance in the Japanese Automotive Industry", *Strategic Management Journal*, 14(5), pp. 339-350.
- Rob, R., (1986), "The design of Procurement Contracts", *The American Economic Review*, 76(3), pp. 378-389.
- Rogerson, W. P., (1992), "Overhead Allocation and Incentives for Cost Minimization in Defence Procurement", *The Accounting Review*, 67(4), pp. 671-690.
- Ross, S., (1973), "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *The American Economic Review*, 63(2), pp. 134-139.
- Rothschild M., e J. Stiglitz, (1976), "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", *The Quarterly Journal of Economics*, 90(4), pp. 541-562.
- Rubinstein, A., (1982), "Perfect Equilibrium in a Bargaining Model", *Econometrica*, 50(1), pp. 97-109.
- Schumpeter, J. A., (1959), *Storia dell'analisi economica*, Torino: Einaudi.
- Shavell, S., (1979), "On Moral Hazard and Insurance", *The Quarterly Journal of Economics*, 93(4), pp. 541-562.
- Sibley, D., (1989), "Asymmetric information, incentives and price-cap regulation", *The RAND Journal of Economics*, 20(3), pp. 392-404
- Simon, H. A., (1951), "A Formal Theory of the Employment Relationship", *Econometrica*, 19(3), pp. 293-305.
- Spence, M. e R. Zeckhauser, (1971), "Insurance Information, and Individual Action", *The American Economic Review*, 61(2), pp. 380-387.
- Stark, M. N., (1974), "Unbalanced Highway Contract Tendering", *Operation Research Quarterly*, 25(3), pp. 373-388.
- Stark, M. N. e M. H. Rothkopf, (1979), "Competitive Bidding: A Comprehensive Bibliography", *Operation Research*, 27(2), pp. 364-390.
- Vickrey, W., (1945), "Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk", *Econometrica*, 13(4), pp. 319-333.
- Vickrey, W., (1960), "Utility, Strategy, and Social Decision Rules", *The Quarterly Journal of Economics*, 74(4), pp. 507-535.
- Vickrey, W., (1961), "Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders", *The Journal of Finance*, 16(1), pp. 8-37.
- Von Neumann, J. e R. Morgenstern, (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton: Princeton University Press.
- Weitzman, M. L., (1980), "Efficient Incentive Contracts", *The Quarterly Journal of Economics*, 94(4), pp. 719-730.
- Williamson, O. E., (1975), *Market and Hierarchies*, New York: The Free Press.

Williamson, O. E., (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Williamson, O. E., (2005), "Transaction Cost Economics", in Ménard, C. e M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, The Netherlands: Springer.

Wilson, R., (1967), "Competitive Bidding with Asymmetric Information", *Management Science*, 13(11), pp. 816-820.

Wilson, R., (1968), "The Theory of Syndicates", *Econometrica*, 36(1), pp. 119-132.

Wilson, R., (1967), "Competitive Bidding with Disparate Information", *Management Science*, 15(7), pp. 446-448.

Wilson, R., (1967), "A Bidding Model for Perfect Competition", *Review of Economic Studies*, 44, pp. 511-518.

PARTE SECONDA

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

CAPITOLO III

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Il Partenariato Pubblico Privato (PPP), pur non essendo più trattato come uno strumento nebuloso e sfuggente, resta, nel panorama italiano, un argomento non ancora pienamente approfondito. Se la pratica ha superato la teoria fornendo significativi spunti di riflessione, quest'ultima non è ancora riuscita ad abbracciare completamente un fenomeno che, seppur indubabilmente complesso e trasversale a diverse discipline, non si può affermare rappresenti una significativa novità, ragionando sulle categorie, per il ricercatore. Se è innegabile, infatti, che, a voler entrare nel dettaglio di tutte le possibilità offerte (e alle diverse applicazioni fattane fino ad ora dalle amministrazioni) dai diversi contratti ci si potrebbe facilmente perdere in un labirinto sferzato da un vento di localismo pragmatico e coperto da una cappa di cavilli amministrativi difficilmente affrontabile per un economista teorico; si rende, tuttavia, possibile un percorso che, partendo da un quadro di riferimento, consenta un avvicinamento concentrico – seppur, talvolta, coraggioso al limite della spregiudicatezza – al nocciolo della questione.

Il concetto, si diceva poc'anzi, non è nuovo. Dai tempi della Roma Repubblicana¹ e, con maggiore o minore continuità, fino alla metà del XVII secolo², era prassi comune per i Governi concedere ai cittadini privati concessioni per l'esecuzione di servizi pubblici di primario interesse e, spesso, la realizzazione di opere strumentali all'oggetto della concessione stessa. Nella maggior parte dei casi, la spiegazione poteva essere rintracciata nella constatazione che organizzare una macchina amministrativa efficiente e capillare sul territorio, controllarla affinché operasse nell'interesse del potere centrale, inserirla all'interno di meccanismi in grado di raccogliere informazioni e intervenire per correggere eventuali criticità, sarebbe stato, politicamente ed economicamente, troppo costoso. Il consolidamento della burocrazia statale, coincidente con il dispiegarsi della Rivoluzione Industriale nei diversi paesi Europei, vide restringersi, ma non eliminarsi del tutto, l'apporto dei privati all'interno della sfera pubblica. In tempi più recenti, l'idea di un maggiore e più sostanziale coinvolgimento del settore privato nella sfera di attività del settore pubblico è coincisa con la percezione di uno Stato troppo pesante in economia

¹ Cfr., ad esempio, Merola (2001).

² Cfr., ad esempio, Priks (2005); Cosgel e Miceli (2007).

ed eccessivamente pachidermico (sono i tempi del “*Big Government, Big Problems*”). Le crisi cicliche caratteristiche del sistema economico capitalistico, poi, hanno spinto spesso a favore della riaffermazione del ruolo pubblico, ma, ormai, risulta assai difficile immaginare l’assenza di una nuova concezione finalizzata alla sistematica collaborazione del settore pubblico e del settore privato per favorire lo sviluppo di una qualunque economia avanzata.

Nel corso del capitolo, cercheremo di ripercorrere le tappe del PPP: dalla culla (il Regno Unito) alle indicazioni formulate in sede Europea, per concludere, riservandoci di approfondire nel capitolo seguente, con una breve panoramica sull’Italia. Nella seconda parte, cercheremo di delineare un modello teorico dello strumento.

Parte Prima: Le principali tappe evolutive del Partenariato Pubblico Privato

3.1 Le origini britanniche

Ad aprire la strada al privato in ambiti che, dal termine del Secondo Conflitto Mondiale, sembravano ormai essere di esclusiva pertinenza del settore pubblico, fu, negli anni ’80 del secolo scorso, il governo Thatcher. La proposta di ammettere finanziamenti privati in progetti infrastrutturali pubblici derivava non solo dalla convinzione che fosse auspicabile la riduzione del ruolo del settore pubblico in economia; ma anche dalla necessità di superare i controlli troppo stringenti sulla spesa imposti dal governo centrale sulle realtà locali. D’altra parte, come ricordano Perée e Vålilä (2008), erano anni durante i quali tutti i principali governi europei stavano puntando su una significativa *fiscal consolidation* che imponeva un rigido controllo sul *budget* e, contemporaneamente, sperimentavano una drastica diminuzione dell’impiego di denaro pubblico in investimenti³.

Prima del 1989, la posizione dei governi britannici in merito all’intervento privato nel settore infrastrutturale era fissata dalle cosiddette *Ryrie Rules* (così chiamate perché formulate nel 1981 dal *National Economic Development Council* presieduto da Sir William Ryrie), secondo le quali:

- le decisioni relative al finanziamento degli investimenti avrebbero dovuto essere assunte in una condizione di leale competizione con il settore privato (soprattutto in relazione alle fonti ed alle condizioni di finanziamento);
- qualunque intervento di capitale privato – inevitabilmente, solo in aggiunta rispetto all’impegno finanziario pubblico e limitato alla

³ La prassi distorta di tagliare gli investimenti quando sia necessario rispettare dei vincoli di bilancio è un male diffuso. Ragioni politiche e/o sociali – di breve-medio termine – tendono a salvaguardare la cosiddetta “spesa incompressibile” (tipicamente spese di funzionamento e salari), ovvero tendono a privilegiare un atteggiamento miope ed opportunistico a svantaggio del futuro: i sacrifici presenti, quando non giustificabili in un recupero ragionevole di efficienza, potrebbero, infatti, essere adeguatamente ripagati in fase di rilancio del ciclo economico.

componente finanziaria⁴ – avrebbe dovuto essere giustificato dalla previsione di un incremento di efficienza e/o di profitti per il progetto in virtù di esso e dalla convenienza rispetto al ricorso, da parte del committente pubblico, al mercato finanziario per l'acquisizione degli stessi fondi.

Le *Ryrie Rules* iniziarono ad essere messe in discussione a partire dal 1988, in coincidenza delle nuove contingenze determinantesi a seguito della privatizzazione delle aziende nazionalizzate, fino ad essere di fatto abrogate da John Major (Cancelliere dello Scacchiere) nel 1989, allo scopo di incoraggiare «*the private sector to bring forward schemes for privately financed roads, which offer value for money for the user and the taxpayers*»⁵. Nel 1990, coerentemente con la linea ormai stabilita dall'Esecutivo, nel *Green Paper New Roads by New Means* predisposto dal Ministero dei Trasporti si può leggere:

*«The private financing of a scheme already in the road programme, and for which public expenditure resources have been allocated, will not free that public expenditure for other projects. For these reasons the Government, in roads as in other fields (such as housing), has to take account of the provision being made by the private sector in considering the size of its public sector programme. But it is not practical - the timescales are wrong - in the great majority of cases to decide whether individual schemes are additional or not. The Government therefore gives the assurance that it will not subtract privately financed roads from public sector provision on a scheme-by-scheme basis. The Government believes that in practice private sector schemes will provide the opportunity for more roads than would otherwise have been built»*⁶.

Dopo qualche anno, con John Major ormai Primo Ministro, la situazione economica particolarmente negativa convinse il Cancelliere dello Scacchiere, Norman Lamont, ad inaugurare ufficialmente, nell'*Autumn Statement* del 1992, la *Private Finance Initiative* (PFI). Per comprenderne la natura, vale la pena riportare le parole usate nell'occasione:

«In the past, the Government have been prepared to give the go-ahead to private projects only after comparing them with a similar project in the public sector. This has applied, whether or not there was any prospect of the project ever being carried out in the public sector. I have decided to scrap this rule. In future, any privately financed project which can be operated profitably will be allowed to proceed. [...] Secondly, the Government have too often in the past treated proposed projects as either wholly private or wholly public. In future, the Government will actively encourage joint ventures

⁴ Ovvero, tutti i progetti avrebbero dovuto continuare ad essere effettuati dal settore pubblico e ad essere indicati come spesa pubblica.

⁵ Intervento del Chief Secretary of the Treasury all'Institute of Directors del maggio 1989.

⁶ Department of Transport, *New Roads by New Means*, Cm 698, 1990.

with the private sector, where these involve a sensible transfer of risk to the private sector. [...]

Thirdly, we will allow greater use of leasing where it offers good value for money. As long as it can be shown that the risk stays with the private sector, public organisations will be able to enter into operating lease agreements, with only the lease payments counting as expenditure and without their capital budgets being cut»⁷.

Per quanto si volesse favorire l'intervento sempre più incisivo del settore privato, i principi guida del PFI erano originariamente concepiti in modo tale da richiamare lo spirito delle *Ryrie Rules*: qualunque PFI avrebbe dovuto comportare un autentico trasferimento del rischio al settore privato e rappresentare una soluzione efficiente. Il nuovo Cancelliere dello Scacchiere, Kenneth Clarke, volle spingere verso un maggiore impiego dello strumento (suffragato, a livello governativo, dall'identificazione, in vista della successiva rimozione, delle criticità attraverso la creazione del *Private Finance Panel* nel 1993): pur non trascurando di ricordare⁸ che il settore privato avrebbe dovuto assumersi i rischi trasferiti senza alcuna garanzia dello Stato (e, quindi, senza nessuna possibilità che le eventuali perdite sarebbero state ripianate dai *taxpayers*) e che la scelta del PFI avrebbe dovuto essere giustificata dall'analisi del *Value for Money*, Clarke stabilì non solo che nessun progetto di investimento pubblico sarebbe stato valutato senza tener conto, tra le diverse opportunità di possibile implementazione, dell'opzione PFI; ma anche che quest'ultima sarebbe stata privilegiata e che non sarebbe stato fissato alcun *profit cap*. Il progressivo abbattimento della "*unnecessary bureaucracy*" e l'entusiasmo di Clarke erano sostenuti dai risultati delle analisi di un apposito comitato costituito presso il Tesoro che, nel 1996, arrivò alla conclusione che il PFI non si poneva come sostituto rispetto a quanto finanziato attraverso le forme tradizionali di spesa pubblica, ma risultava essere un utile complemento in grado di incrementare gli investimenti e la dotazione infrastrutturale complessiva del paese.

Il Governo *Tory*, tuttavia, stava perdendo credibilità nella gestione della politica britannica e, nonostante un parziale miglioramento della situazione economica attorno alla seconda metà degli anni Novanta, non riuscì a far dimenticare il "Mercoledì Nero" (16 settembre 1992): nelle elezioni del maggio 1997, John Major, perdendo l'11,2% dei consensi rispetto alla precedente tornata elettorale, consegnò la maggioranza (con il 43,2% dei voti contro il 30,7%), dopo diciotto anni, ai laburisti di Tony Blair. Per quanto meno ideologicamente ostile all'intervento privato di quanto non fosse prima della svolta del 1996, il *Labour* restava scettico verso la PFI: in primo luogo (maggio 1997), venne decisa l'eliminazione del cosiddetto *universal testing*, ovvero della regola secondo la quale tutti gli investimenti dovessero essere valutati per la potenzialità di ricorrere al capitale privato; in secondo luogo (settembre 1997), venne creata la *Private Finance Treasury Taskforce* (PFTT) all'interno del

⁷ House of Commons, Debate 12 November 1992, vol. 213 c998.

⁸ Il discorso con cui Clarke ribadì questi concetti si tenne durante la conferenza della Confindustria britannica (*Confederation of British Industry*) dell'8 novembre 1994.

Ministero del Tesoro per studiare adeguatamente l'opzione PFI e stendere le opportune considerazioni in merito.

Come notano Broadbent e Laughlin (2001), il nuovo Esecutivo tese ad abbandonare progressivamente la convinzione che la competizione tra privati nel fare offerte per il contratto messo a gara dall'Amministrazione potesse essere il miglior criterio per garantire una soluzione efficiente, per arrivare ad introdurre come *benchmark* nell'analisi del *Value for Money (VFM)* i costi pubblici associabili alla realizzazione dell'*asset* in questione. Se nel primo *Policy Statement* della PFTT si legge che:

«Healthy competition is often the best guarantor of value for money. In most cases, value for money will need to be demonstrated by comparison of private sector PFI bids with a detailed public sector comparator (PSC). The PSC describes the option of what it would cost the public sector to provide the outputs it is requesting from the private sector by a non-PFI route (...). The key is that decision makers should have available a reference point against which to compare PFI bids»⁹.

Già nel secondo, del febbraio 1998, la transizione all'utilizzo del *PSC* al posto della competizione nella valutazione *VFM* è pressoché completa:

«The principal evidence that value for money has been achieved is normally provided through the use of a comparator. However sophisticated the comparator it is important to remember that this process inevitably focuses on the factors that can be easily quantified and expressed in monetary terms. Other factors, notably risk transfer, service quality and wider policy objectives are less easy to quantify and may not be fully reflected in the comparator (...). With the Government now keen to use PFI in circumstances where it is the best value for money option, it will be sensible, in almost all strategic procurement projects, to produce a comparator to provide a benchmark to help make that judgment (...). Whilst competitive tension can provide compelling evidence that the procurer has obtained the best available method of procuring the chosen service under PFI, competition is no longer seen as an alternative to compiling and evaluating evidence regarding the cost of other forms of procurement. Therefore the presumption should now be that some form of comparator is necessary for PFI projects»¹⁰.

Tra il 1999 e il 2000, constatando che l'azione esplorativa e teorica della *Taskforce* potesse dirsi conclusa, l'Esecutivo avviò la fase finale della propria azione riformatrice: con la creazione di *Partnership UK* (struttura mista pubblico - 49% - privata - 51% - con il compito di interagire con il settore pubblico e con quello privato allo scopo di migliorare i processi di *planning*, negoziazione ed operatività del PPP in generale e di ogni specifico progetto in particolare) e dell'*Office of Government Commerce* (struttura pubblica deputata a

⁹ PFTT (1997), Paragrafi 3.10 e 3.12.

¹⁰ PFTT (1998), Paragrafi 2.2.1, 2.3.1, 2.3.2.

tutte le operazioni di *public procurement*) venne strutturato l'impianto istituzionale tutt'ora vigente. Va considerato, d'altra parte, che la PFI rappresenta, in un certo senso, la pratica più evoluta di quel modello di *collaborative procurement*, tipico del Regno Unito, reso possibile dall'ordinamento giuridico (in cui la *common law* riconosce tanto la centralità dell'accordo contrattuale quanto l'autonomia negoziale), dall'equiparazione tra contraente pubblico e contraente privato, nonché dall'ampio spazio decisionale ed operativo lasciato alle diverse stazioni appaltanti. Se è vero che, per ridurre i costi di transazione e per sfruttare le economie di scala, è stato avviato un significativo processo di standardizzazione di procedure e contratti; è altrettanto vero che la particolare cura riservata alle fasi preliminari rispetto alla predisposizione del bando di gara, oltre che il sistematico supporto da parte delle strutture istituzionali deputate e il coordinamento tra i diversi centri decisionali, consentono al Governo di puntare su circolari dettagliate ma non vincolanti per le amministrazioni, limitandosi – attraverso la *soft codification* – alla *moral suasion* e istigando – con il supporto continuo e rigoroso, ma non soffocante, e con la diffusione di *best practices* – una consapevole autonomia negoziale finalizzata al soddisfacimento dei propri bisogni specifici¹¹.

Con tali premesse, culturali ed istituzionali oltre che economiche, appare evidente come il PPP, nella forma di PFI, si sia radicato nell'esperienza britannica al punto che, nel periodo compreso tra il 1990 e il 2009 – nonostante l'impatto di diverse instabilità macroeconomiche e principalmente a partire dal 2000 –, ben il 67% dei progetti infrastrutturali realizzati in Europa con PPP sia stato realizzato in Gran Bretagna per un valore di circa 145 miliardi di euro (Giorgiantonio e Giovanniello, 2010). Allo stato attuale, è possibile confermare alcune delle caratteristiche essenziali della PFI (già emerse in FMI, 2004): (i) la considerazione della PFI essenzialmente come mezzo per la fornitura di servizi, per la quale la realizzazione *dell'asset* sia strumentale; (ii) la durata medio-lunga dei contratti; (iii) l'impiego, da parte del partner privato, a mantenere *l'asset* ed a garantire un adeguato flusso di servizi per l'intero periodo contrattuale; (iv) l'impegno, da parte del partner pubblico, al mantenimento della domanda dei servizi previsti per l'intero periodo contrattuale; (v) il ricorso, in linea generale, al principio "*no service no fees*" e l'adozione di clausole di *refinancing*¹²; (vi) il trasferimento al partner privato di una significativa porzione del rischio; (vii) la valutazione di tutte le operazioni di investimento utilizzando il criterio del *VFM*; (viii) l'impiego di un tasso di sconto per la valutazione dei progetti composto da

¹¹ Per ulteriori approfondimenti sul tema, si veda Giorgiantonio e Giovanniello (2010).

¹² Come spiegano Giorgiantonio e Giovanniello (2010), il principio "*no service no fees*" prevede che il pagamento venga corrisposto in virtù dell'effettiva erogazione del flusso di servizi, mentre le clausole di *refinancing* permettono la «*riformulazione periodica delle condizioni finanziarie e di clausole premiali per le imprese che, a parità di qualità, riescano a conseguire risparmi in fase esecutiva e gestionale*».

Potrebbe essere prevista, in considerazione dell'ampia autonomia negoziale, anche quella che, invece, rappresenta una buona consuetudine della contrattualistica spagnola in proposito, ovvero la cosiddetta *Clausola de Progreso*: l'imposizione – giustificata dalla lunghezza dei contratti e dal definitivo passaggio al contraente pubblico della proprietà e della disponibilità dell'*asset* alla scadenza del contratto – al mantenimento delle caratteristiche funzionali, di sicurezza, ambientali e tecniche in linea con le evoluzioni tecnologiche.

una parte fissa (pari al 3,5%) e una parte variabile (che dovrebbe catturare il *risk premium*) in relazione allo specifico progetto, invece del 6% fisso in ogni situazione; (ix) il mantenimento degli standard di “*efficiency, equity and accountability*” richiesti dal Governo per ogni operazione inerente attività di interesse pubblico.

La pratica ha evidenziato tanto le condizioni in cui il *project financing* consenta di ottenere i migliori risultati, quanto i settori in cui possa essere applicato. Relativamente al primo aspetto, si tratta di: (i) progetti di medio - grande dimensione in cui l'Amministrazione sia in grado di definire l'output (in termini di tipologia e struttura del flusso di servizi), (ii) situazioni nelle quali il partner privato sia competente e capace di gestire l'asset e il flusso di servizi assieme ai diversi rischi associati (iii) e, ovviamente, laddove l'asset e il flusso di servizi possa essere calcolato (in sede di valutazione) sulla base del *whole-of-life approach*. Relativamente al secondo aspetto, bisogna riconoscere che le applicazioni siano molteplici: scuole, ospedali, prigioni, tribunali, edilizia abitativa popolare, edifici pubblici in generale, infrastrutture per il trasporto, sistemi di smaltimento rifiuti, *information technology*¹³, strutture militari, ecc. È opportuno ricordare, inoltre, che la maggior parte dei progetti siano stati posti in essere dalle amministrazioni locali, più che da Ministeri o enti centrali (IMF, 2004).

3.2 Lo sviluppo internazionale ...

La sistematizzazione e l'astrazione volte alla ricerca e alla definizione dei tratti comuni di un fenomeno così diversificato ed articolato come il Partenariato Pubblico Privato (PPP) presenta notevoli difficoltà. Nel marzo 2004, il *Fiscal Affairs Department* del Fondo Monetario Internazionale stilò un rapporto in tal senso nel quale, dopo una prima analisi, vennero presentate le più significative esperienze nazionali (Cile, Irlanda, Messico e Gran Bretagna).

Caratteristiche dei PPP

Le difficoltà emergono immediatamente: la frase «*there is no clear agreement on what does and what does not constitute a PPP*»¹⁴ è estremamente eloquente. L'assenza di una puntuale definizione positiva (ovvero, quali tipologie di accordo contrattuale possano dirsi PPP), tuttavia, non preclude alla delineazione delle caratteristiche funzionali essenziali: se lo scopo riconosciuto di un PPP è quello di favorire l'investimento in infrastrutture, sfruttando le abilità del settore privato per favorire sviluppo tecnologico, innovazione ed

¹³ Esiste, a dire il vero, una qualche significativa perplessità sull'impiego della PFI in settori caratterizzati da una costante evoluzione tecnologica. Si ritiene, ragionevolmente, che se continui investimenti in tecnologia debbano essere effettuati per consentire la fruizione del servizio al pieno delle sue potenzialità, divenga piuttosto complesso garantire un recupero degli investimenti e, più genericamente, un ragionevole profitto per il concessionario che non implichi incrementi costanti e vistosi delle tariffe.

¹⁴ IMF (2004), p. 6.

efficienza possibilmente evitando un appesantimento dei bilanci pubblici; allora ogni contratto di PPP, opportunamente strutturato a seconda della specificità del progetto, dovrà contenere inevitabilmente aspetti quali (i) l'esecuzione privata di *asset* destinati all'erogazione di flussi di servizi in settori tradizionalmente presidiati dal pubblico, (ii) una componente finanziaria (più o meno ampia) sotto la responsabilità del partner privato, (iii) la particolare enfasi sui servizi e la strumentalità della realizzazione dell'*asset*, (iv) il trasferimento dei rischi al settore privato, (v) opportuni incentivi per garantire la provvista efficiente di servizi a livelli qualitativi più elevati e/o a costi inferiori. Fin da subito, inoltre, è bene chiarire che non si può parlare di privatizzazione, né in senso proprio né di "soft privatization": il PPP ha un connotato cooperativo, che la privatizzazione non ha, e prevede un coinvolgimento sistematico ed un ruolo centrale del settore pubblico, che la privatizzazione – per sua propria natura – esclude (limitando, eventualmente, l'intervento pubblico all'attività regolamentare).

Un contratto tipico di PPP, quindi, assume i connotati del *Design – Build – Finance – Operate* (DBFO). L'Amministrazione specifica la natura e la qualità del servizio che intende ottenere dal partner privato; mentre quest'ultimo ha l'onere di progettare, ottenere le risorse finanziarie necessarie e realizzare il tipo di struttura in grado di soddisfare, per l'intera durata contrattuale, le richieste del partner pubblico. Le due principali tipologie di PPP – il PPP come modello concessorio (opere calde) e le operazioni di tipo PFI (opere fredde) –, su cui ci soffermeremo nel corso del prossimo capitolo, infatti, prevedono entrambe che il partner privato progetti, finanzia, costruisca e ponga in opera la struttura, che si impegna anche a gestire e mantenere. Da questo accenno emerge subito che la caratteristica economica fondamentale dei PPP sia il *bundling* delle fasi del progetto, ovvero l'accorpamento delle distinte fasi progettuali in un contratto che copre progettazione (*design*), costruzione (*build*), finanziamento (*finance*), gestione (*operate*) e manutenzione (*maintenance*). Il consorzio di imprese che si impegna a realizzare il progetto si struttura in uno *Special Purpose Vehicle* (SPV) – ovvero un'entità dotata di personalità giuridica autonoma rispetto a quella dei contraenti iniziali, utilizzata al fine di isolare la gestione del progetto dalle restanti attività dei soggetti coinvolti – che diventa parte contrattuale. Per quanto diversi e potenzialmente piuttosto numerosi possano essere gli attori coinvolti in un DBFO, possiamo identificare tre gruppi principali: il settore pubblico (l'Amministrazione banditrice, le Autorità – nel caso in cui si tratti di mercati regolamentati –, ecc.); il partner privato, generalmente identificato con l'SPV (nella quale coesistono competenze di costruzione e gestione associate a realtà imprenditoriali di solito non coincidenti); il gruppo dei finanziatori. Il finanziamento rappresenta un elemento cruciale per l'operatività dello SPV in fase di costruzione e prima che la gestione inizi a generare i ricavi sperati. Per quanto possano essere presenti degli istituti di credito all'interno dello SPV, generalmente i finanziatori sono esterni e richiedono come *collateral* (sia per veri e propri prestiti, sia per la costruzione di titoli obbligazionari da acquistare "a fermo") il flusso dei ricavi che deriveranno dal "pagamento" del flusso dei servizi erogati. La Fig. 1 sintetizza lo schema di base.

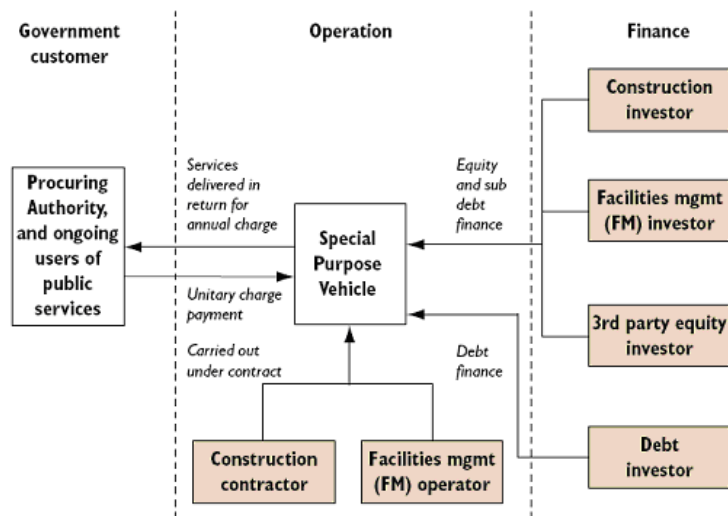
Nonostante il DBFO sembri essere lo schema più frequente in cui si presenta il PPP, con quest'ultimo termine viene indicato uno spettro decisamente ampio di accordi contrattuali: in taluni casi (più simili alle concessioni di gestione), il partner privato non si deve occupare del finanziamento (o, meglio, della ricerca degli strumenti finanziari per provvedere al finanziamento) necessario alla realizzazione dell'infrastruttura (dal momento che sarà il partner pubblico a corrispondere l'occorrente); in tal altri (più simili a forme di leasing finanziario), l'operatività dell'infrastruttura, finanziata dal partner privato, viene rimessa nelle competenze del partner pubblico. Alcuni degli esempi più comuni sono sintetizzati in Tab. 1, ma, rispettando l'analisi del FMI, non ci soffermeremo nella trattazione di forme alternative rispetto al DBFO.

Principali aspetti economici dei PPP

I principali aspetti economici possono essere raggruppati in tre insiemi: (i) gli assetti proprietari e gli aspetti contrattuali, (ii) l'analisi dei rischi e (iii) gli aspetti relativi alla competizione, alla regolamentazione e all'efficienza. Di seguito, esamineremo nel dettaglio ognuno dei tre.

- i. La teoria economica sembra trovare una convergenza sull'idea che la proprietà privata debba essere preferita qualora esistano le condizioni competitive necessarie e, specularmente, che la proprietà pubblica sia la soluzione a cui piegarsi nel caso di fallimenti di mercato (come, ad esempio, monopoli naturali ed esternalità). Un PPP, in virtù della sua natura cooperativa e flessibile, sembrerebbe, quindi, rappresentare la soluzione più idonea per rispondere ai fallimenti del mercato minimizzando, al contempo, il rischio di *government failure*. Similmente, il PPP può rappresentare un'utile soluzione ad un altro *trade-off*, quello costo - qualità: se il settore pubblico ha, generalmente, le capacità per conseguire *standard* qualitativi elevati pur essendo tradizionalmente meno abile nel contenimento dei costi; il settore privato, invece, che impiega abilità manageriali e tensione all'innovazione per contenere i costi, potrebbe essere tentato a risparmiare sulla qualità. Perché, in entrambi i casi, di vera soluzione si possa effettivamente parlare, è necessario che si verifichino precise condizioni: l'Amministrazione deve essere in grado di stendere un contratto completo e verificabile con il partner privato, ovvero deve essere in grado di identificare chiaramente la qualità del servizio desiderato e deve potersi creare una corrispondenza tra i servizi (monitorabili sotto tutti gli aspetti) e degli *output indicators* verificabili (a cui legare pagamenti, *bonus* e penali). Di conseguenza, in linea teorica, il PPP potrebbe essere opportunamente valutato (in alternativa alla cosiddetta *traditional public provision*) tanto quando la domanda (i bisogni e le preferenze dell'Amministrazione) e l'offerta (la tecnologia o i processi di fornitura) del servizio in oggetto fossero caratterizzate da remote possibilità di variazione sostanziale nel tempo, quanto quando la qualità del servizio non fosse contrattabile.

Fig. 1 – Schema elementare di DBFO



FONTE: HM Treasury (2003b)

Tab. 1 – Altri schemi e modalità di PPP rispetto alla struttura tradizionale (DBFO)

Schemi	
<i>Build – Own – Operate (BOO)</i>	Il partner privato progetta, costruisce, possiede, sviluppa, rende funzionale e si cura della manutenzione di una struttura. Non viene necessariamente previsto l’obbligo di trasferimento all’Amministrazione.
<i>Build – Develop – Operate (BDO)</i>	
<i>Design – Construct – Manage – Finance (DCMF)</i>	
<i>Buy – Build – Operate (BBO)</i>	Il partner privato acquista o prende in leasing una struttura esistente dall’Amministrazione. La modernizza, la rinnova e/o la espande. Successivamente, posta la manutenzione, la rende funzionale coerentemente con le esigenze espresse dal contratto.
<i>Lease – Develop – Operate (LDO)</i>	
<i>Wrap – Around Addition (WAA)</i>	
<i>Build – Operate – Transfer (BOT)</i>	Il partner privato progetta e costruisce una struttura, la rende funzionale e, alla scadenza dei termini contrattuali, la trasferisce all’Amministrazione.
<i>Build – Own – Operate – Transfer (BOOT)</i>	
<i>Build – Rent – Own – Transfer (BROT)</i>	
<i>Build – Lease – Operate – Transfer (BLOT)</i>	
<i>Build – Transfer – Operate (BTO)</i>	
	Il partner privato può, successivamente, ottenere una concessione sulla struttura da parte dell’Amministrazione.

FONTE: Elaborazione personale su IMF (2004)

Va precisato, tuttavia, che quest'ultima raccomandazione è spesso trascurata sia perché esistono diversi metodi per ridurre le criticità legate alla qualità non contrattabile¹⁵, sia perché c'è la presunzione di maggiori effetti benefici derivanti dal coinvolgimento del settore privato rispetto alla "solitaria" azione pubblica (Shleifer, 1998).

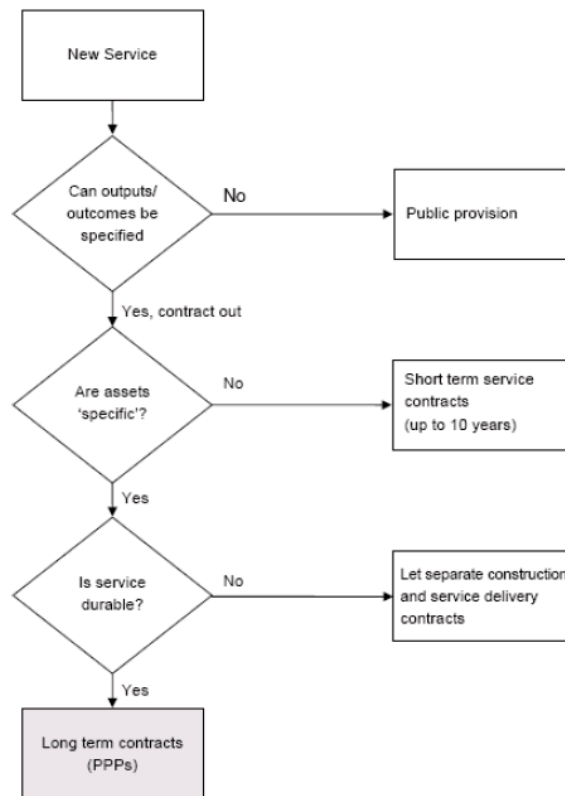
- ii. Quando si abbia a che fare con un processo di *procurement* riguardante un'infrastruttura e un flusso di servizi da essa generati, emergono cinque categorie di rischi da considerare: il rischio di costruzione (che racchiude, ad esempio, il rischio di progettazione, il rischio di incremento dei costi di realizzazione e il rischio di ritardi nella fase precedente all'avvio della fase di erogazione dei servizi/recupero degli investimenti), il rischio finanziario (che sintetizza, ad esempio, il rischio di cambio e il rischio di variazione dei tassi di interesse), il *performance risk* (che attiene alla disponibilità dell'*asset*, alla continuità e al livello qualitativo del flusso di servizi), il rischio di domanda (che si riferisce alla continuità della richiesta dei servizi) e, infine, il *residual value risk* (ovvero, il rischio sul futuro prezzo di mercato dell'*asset* al termine della durata del contratto). In presenza di mercati incompleti, le diverse fonti di finanziamento risentono più che proporzionalmente della rischiosità del progetto, non essendo possibile rivolgersi a soggetti in grado di tutelare l'SPV dalle instabilità del mercato finanziario e da eventuali alterazioni (di ordine temporale o/o quantitativo) nei piani di erogazione dei servizi e/o di recupero degli investimenti attraverso opportune tecniche di copertura e di diversificazione. Generalmente, si ritiene che il settore privato abbia maggiori capacità di valutazione sugli elementi di rischiosità e, per quanto possa contare su minori coperture rispetto al settore pubblico, sia in grado di muoversi in modo più competente sui mercati finanziari relativamente alla gestione dei rischi "comuni" per le attività poste consuetudinariamente in essere. Appare evidente, quindi, come il PPP, che ha l'ottimale allocazione dei rischi (ovvero l'allocazione di ogni rischio individuato al soggetto maggiormente in grado di gestirlo) come tratto fondamentale, costituisca un'alternativa di estremo interesse qualora sia possibile assegnare un valore monetario condiviso¹⁶ ad ogni rischio connesso al progetto specifico.
- iii. Gran parte della teoria economica ha una certa propensione per il legame causale tra competizione ed efficienza, così come la ha per la convinzione che il settore privato – con le sue dinamiche e l'inseguimento del profitto

¹⁵ Si rimanda, a tal proposito, al Capitolo II, nella prima parte della presente trattazione.

¹⁶ Il settore pubblico e il settore privato adottano due approcci differenti per "prezzare" i rischi. Tipicamente, infatti, il settore pubblico tende ad utilizzare, come tasso di sconto per il VAN di un progetto, il *social time preference rate* (STPR) o un altro tasso *risk free* (secondo il principio per il quale la società, nel suo insieme, utilizza un tasso più basso, all'incirca coincidente con quello dei titoli di Stato, rispetto a quanto faccia un singolo individuo); il settore privato, invece, tende ad aggiungere un *risk premium* al tasso di sconto di base. Perché l'allocazione dei rischi possa essere corretta, di conseguenza, è necessario che vi sia accordo su una valutazione condivisa.

– sia in grado più di quanto lo sia il settore pubblico di combinare i fattori e gestire i processi nel modo più conveniente. D'altra parte, quando si abbia a che fare con infrastrutture “sociali” e con significativi investimenti mirati, è inevitabile supporre un intervento pubblico.

Fig. 2 – PPP decision chart



FONTE: New Zeland Treasury, 2010.

Contratti di lungo termine come i PPP, pur lasciando ampio spazio alla competizione solo in fase di procedura di selezione per l'aggiudicazione, consentono i benefici dell'intervento privato senza il venir meno dell'intervento pubblico. Intervento che, se non espletato in modo diretto, può esserlo attraverso la regolamentazione¹⁷. Un PPP, tuttavia, offre anche un'altra possibilità nel caso in cui l'Amministrazione sia la principale acquirente del flusso di servizi: può essere creata una società di progetto mista pubblico-privata che contribuisca a temperare più

¹⁷ La sfida della regolamentazione non è affatto semplice: incremento dell'output fino al livello quanto più prossimo possibile all'ottimo sociale, mantenimento dei prezzi al livello più contenuto possibile, limitazione dei profitti di monopolio, preservazione degli incentivi del privato all'efficienza, alla riduzione dei costi e alla fornitura degli standard qualitativi desiderati. Contemporaneamente.

adeguatamente le differenti potenzialità, riducendo i rispettivi punti di debolezza.

La Fig. 2 sintetizza le principali domande di natura economica in un processo decisionale semplificato.

Aspetti istituzionali dei PPP

Una volta che i principali presupposti economici (con trattabilità della qualità del servizio, possibilità del trasferimento dei rischi e loro allocazione ottimale tra le parti, regolamentazione basata sugli incentivi) siano verificati, perché un PPP possa dare i frutti attesi è necessario un adeguato contesto istituzionale. A fronte dell'impegno del settore privato, è necessario un impegno altrettanto serio da parte del settore pubblico: così come l'incertezza conduce ad un incremento del *political risk* e impedisce le decisioni di medio - lungo termine, il rispetto degli accordi, così come la trasparenza e l'*accountability*, conferiscono credibilità e stimolano la partecipazione ai processi di *procurement* pubblico. Il PPP, poi, necessita di una legislazione puntuale, chiara e condivisa, che preveda un sistema efficace di risoluzione delle eventuali controversie, precluda la tassazione discriminatoria e una regolamentazione vessatoria. Trattandosi di progetti complessi, poi, è necessario che l'Amministrazione formi le competenze necessarie alla valutazione dei progetti e che esistano adeguati meccanismi decisionali (che prevedano, dove possibile, una certa standardizzazione) limitando sovrapposizioni di competenze ed indicando fin dall'inizio della procedura un responsabile unico della decisione finale in caso di insorgenza di disaccordi non sanabili durante il dialogo tra le parti coinvolte¹⁸.

3.3 ... e quello europeo

Più o meno in coincidenza con la pubblicazione del rapporto del Fondo Monetario Internazionale, la Commissione Europea ha mostrato il proprio concreto interesse al Partenariato Pubblico Privato (PPP) nel contesto comunitario: il Libro Verde¹⁹ dell'aprile 2004. Il Parlamento Europeo, infatti, a

¹⁸ Per una più dettagliata analisi di questi aspetti, si rimanda a Albano e Antellini Russo (2009, 2010).

¹⁹ I "Libri Verdi" sono comunicazioni della Commissione Europea, effettuate tanto per illustrare lo stato dell'arte quanto per esprimere una posizione su settori da disciplinare, che rappresentano «documenti di riflessione su un tema specifico ... destinati a tutti coloro – sia organismi che privati – che partecipano al processo di consultazione e di dibattito» (come illustra il sito web dell'Unione Europea). Si tratta, quindi, di spunti sui quali si intende avviare una consultazione in vista della stesura di un "libro bianco" contenente gli elementi definitivi il cui sviluppo porterà alla conversione definitiva in documento legislativo ufficiale. Nella fattispecie nel Libro Verde in oggetto, si precisa che «Il Libro Verde punta ad avviare un dibattito sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni al fenomeno di PPP» e che «l'intento di questo Libro Verde è quello di aprire una consultazione» non essendo «stata scelta nessuna opzione predeterminata riguardo ad un intervento comunitario» (COM[2004]327, p. 8).

partire dal 2001, ha invitato la Commissione a valutare l'opportunità di emanare una Direttiva per disciplinare, in modo omogeneo, uno strumento strategico che, tuttavia, a causa di insufficiente chiarezza e sistematizzazione, risultava essere ancora poco sviluppato nell'Unione.

Poiché anche in questo caso il primo scoglio da dover superare è di natura definitoria, la Commissione ha optato anch'essa per una definizione funzionale: dopo aver enunciato che

«Il termine partenariato pubblico-privato ("PPP") non è definito a livello comunitario.

Questo termine si riferisce in generale a 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»²⁰

vengono, infatti, elencati gli elementi che caratterizzano un PPP. Si tratta di una delimitazione, per certi versi sovrapponibile per altri complementare rispetto a quella stilata dal Fondo Monetario Internazionale, che vale comunque la pena di richiamare:

- a) lunga durata del contratto;
- b) enfasi sull'aspetto collaborativo (ci si riferisce, precisamente, ad «una cooperazione tra il partner pubblico ed il partner privato»²¹);
- c) limitazione ad un progetto specifico ben delineato, sebbene articolato in diversi aspetti;
- d) centralità del finanziamento privato, ma constatazione dell'eventuale aggiunta (talvolta assai significativa in termini quantitativi) di risorse finanziarie pubbliche;
- e) puntuale definizione dei ruoli: al partner privato spettano funzioni operative (ovvero «progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento»²²), mentre al partner pubblico spettano funzioni strategiche (ovvero «definizione degli obiettivi da raggiungere in termini d'interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi»²³) e di controllo;
- f) centralità della ripartizione dei rischi.

La definizione del quadro generale in cui si sviluppa l'indagine, poi, viene completata dalle ragioni che con maggiori probabilità spiegherebbero l'aumento dell'impiego del PPP: la necessità di ricorrere a risorse finanziarie private in presenza di restrizioni di bilancio²⁴, la volontà di usufruire in modo maggiore

²⁰ COM(2004)327, p. 3.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Come verrà più volte evidenziato in seguito, quest'impiego opportunistico del PPP dovrebbe essere scoraggiato sia dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 (in virtù della quale perché un'operazione di PPP concernente un'opera fredda possa essere collocata fuori bilancio è necessario

delle competenze e dei metodi organizzativo – produttivi propri del settore privato e la consapevolezza del mutamento del ruolo pubblico all'interno della sfera economica (ovvero, il passaggio da soggetto direttamente coinvolto come operatore vero e proprio a organizzatore, regolatore e controllore²⁵).

Il diritto comunitario non prevede una definizione di specifici regimi per i contratti di PPP, ma li colloca per certo all'interno della disciplina vigente sui contratti pubblici, ovvero li sottopone ai principi fondamentali di trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità, mutuo riconoscimento e necessità di valutare anche aspetti diversi rispetto a quelli economici. Il regime applicabile, quindi, viene derivato per analogia da quanto esistente, nella fattispecie:

«In base al diritto comunitario derivato, 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 soltanto nel diritto di sfruttare l'opera o il servizio ovvero in tale diritto accompagnato da un prezzo»²⁶.

La Commissione, tuttavia, sulla base delle esperienze dei diversi stati membri, individua due categorie di PPP: (i) «i PPP di tipo puramente contrattuale, nei quali il partenariato tra settore pubblico e settore privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali» e (ii) «i PPP di tipo istituzionalizzato, che implicano una cooperazione tra il settore pubblico ed il settore privato in seno ad un'entità distinta»²⁷. Nel corso della presente trattazione non verranno esaminati gli aspetti relativi ai meccanismi di selezione del partner privato (meritando, i meccanismi di aggiudicazione, una trattazione maggiormente approfondita e tecnica), essendo l'attenzione del lavoro focalizzata principalmente sulla comprensione dello strumento e sulle opportunità di utilizzo.

che il partner privato si assuma il rischio di costruzione e il rischio di disponibilità o il rischio di domanda), sia dalla necessità (presente in modo sempre più significativo nelle diverse legislazioni nazionali) di un'accurata verifica della convenienza del PPP rispetto ad altre opzioni (tipicamente, l'appalto tradizionale).

²⁵ Nonostante esistano significative differenze di architettura istituzionale e struttura legislativa nei diversi stati membri dell'Unione, il concetto di riduzione dell'intervento (almeno diretto) dello Stato in economia sembra essere condiviso, così come la complementare necessità di trasparenza delle procedure di gara. Si ribadisce, infatti, che «quando un'autorità pubblica decide di assegnare la gestione di un servizio ad un terzo, è obbligata a rispettare il diritto degli appalti pubblici e delle concessioni, anche se questo servizio è considerato di interesse generale» (COM[2003] 270). Il Parlamento Europeo, nella risoluzione adottata il 14 gennaio 2004 sul Libro Verde sui servizi di interesse generale, ritiene che tali norme possano «costituire uno strumento efficace per prevenire inopportuni ostacoli alla concorrenza, permettendo nello stesso tempo ai pubblici poteri di fissare e controllare le condizioni da soddisfare in termini di qualità, di disponibilità, di norme sociali e di tutela dell'ambiente».

²⁶ COM(2004)327, p. 6.

²⁷ Ivi, p. 8.

PPP di tipo puramente contrattuale

Alla categoria del PPP di tipo puramente contrattuale afferiscono tutte quelle situazioni nelle quali i legami tra partner pubblico e partner privato siano puntualmente definiti e si basino unicamente su un contratto. Sarà, quindi, all'interno di quest'ultimo che verranno indicati quali compiti (e in quali termini) verranno affidati al partner privato. Com'è agevole immaginare, il PPP di tipo contrattuale rappresenta la forma più comune di PPP, presumibilmente per la sua più agevole comparabilità con le altre opzioni di *public procurement*, specialmente attinenti alla tipologia delle concessioni.

La Commissione, a questo proposito, indica due categorie possibili: la prima, definita appunto "modello concessorio", in cui il partner privato e il cittadino/utente hanno un contatto diretto sicché «*il partner privato fornisce un servizio pubblico, "in luogo", ma sotto il controllo, del partner pubblico*»²⁸; la seconda, definita "operazione di tipo PFI", in cui il partner privato non si sostituisce al pubblico nell'erogazione diretta di un servizio, ma eroga le prestazioni contrattualmente stabilite al partner pubblico che, successivamente e nelle modalità preferite, si interfaccia al cittadino/utente. Nella configurazione di PPP del primo tipo è implicito che: (i) il destinatario principale del flusso di servizi realizzato tramite l'infrastruttura sia il collettivo di cui l'Amministrazione aggiudicatrice è "responsabile", (ii) la remunerazione dell'investimento (comprensiva, ovviamente, di oneri debitori nei confronti dei finanziatori, altri oneri e profitto imprenditoriale) sia prevalentemente²⁹ garantita dalle tariffe corrisposte dagli utilizzatori. Nella configurazione di PPP del secondo tipo, invece «*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*»³⁰.

Volendo, correttamente, intendere il PPP di tipo contrattuale come una collaborazione tra partner pubblico e partner privato, è inevitabile presumere che il contratto, in cui vengano sanciti i rispettivi ruoli (e oneri), costituisca il perno di un rapporto che si configura come il più possibile paritetico tra le parti (si presuppone, cioè, che il rapporto sia più incline a rientrare nell'ambito di applicazione del diritto privato che non in quello del diritto pubblico). L'attenzione alla conclamata centralità del contratto, seppur riconosciuta come cruciale dalla Commissione, (che precisa anche l'essenzialità del processo di valutazione delle diverse opzioni di approvvigionamento, della scelta e del disegno di quella più opportuna per l'oggetto specifico delle necessità

²⁸ Ivi, p. 9.

²⁹ Prevalentemente perché il partner pubblico potrebbe, sotto precise condizioni contrattualmente definite, erogare delle sovvenzioni. Se, ad esempio, il partner pubblico specificasse nel contratto un *price cap* e l'obbligo di seguire determinate politiche di prezzo (tipicamente, una discriminazione dei prezzi di terzo grado, ovvero l'applicazione di prezzi differenziati a seconda del fruitore identificabile tramite qualità oggettive come potrebbe essere con gli *over 65* e gli *under 13*), allora dovrebbe integrare la differenza tra i minori ricavi e quelli "di mercato".

³⁰ Ibidem.

dell'Amministrazione³¹), viene lasciata al diritto nazionale, per quanto si ricorda che debbano essere sempre rispettati i principi di parità di trattamento e di trasparenza³². La Commissione, poi, pur non intervenendo volutamente nello specifico, tiene a fornire alcune indicazioni "strutturali" essenziali. Dato come presupposto che, una volta aggiudicato, il contratto non dovrebbe subire variazioni³³ – salvo, ovviamente, che vi siano specifiche indicazioni in proposito nel contratto stesso, anticipate all'interno del bando di gara³⁴ – vengono, quindi, suggeriti alcuni elementi di attenzione da considerare al momento del disegno del contratto stesso: (i) la durata del contratto deve essere adeguatamente fissata affinché la necessità di garantire il recupero degli investimenti effettuati ed «una ragionevole rendita dei capitali investiti»³⁵ non arrechi danni alla concorrenza (creando, ad esempio, una posizione dominante stabile per l'aggiudicatario); (ii) è ammissibile che, a seguito di precise condizioni indicate nella documentazione di gara, possano essere previste clausole di revisione di

³¹ A questo proposito in COM(2004)327, a pagina 15, si può leggere: «Il successo di un PPP dipende soprattutto dalla completezza del quadro contrattuale del progetto, e dalla messa a punto ottimale degli elementi che disciplineranno la sua attuazione. In questo contesto sono determinanti una valutazione pertinente ed una ripartizione ottimale dei rischi tra il settore pubblico ed il settore privato, in funzione della capacità di ciascuna parte di assumersi tali rischi. Inoltre, appare importante prevedere meccanismi che permettano di valutare con regolarità le prestazioni dei titolari di PPP».

³² Testualmente: «Il diritto derivato dagli appalti pubblici e dalle concessioni riguarda soprattutto la fase d'aggiudicazione di un contratto. La fase posteriore alla selezione del partner privato, in compenso, non è contemplata in maniera globale dal diritto derivato. Tuttavia, in linea generale i principi di parità di trattamento e di trasparenza derivanti dal Trattato si oppongono a qualsivoglia intervento del partner pubblico successivo alla selezione di un partner privato che sia tale da pregiudicare la parità di trattamento tra operatori economici» (Ivi, p. 15).

Poco più oltre, poi, si ribadisce che: «In questo contesto, il principio di trasparenza impone che gli elementi che permettono di procedere alla valutazione e alla ripartizione di rischi, come anche alla valutazione della prestazione, siano comunicati nei documenti di gara, consentendo così agli offerenti di tenerne conto nell'elaborazione delle proprie offerte» (Ivi, pp. 15-16).

³³ Potrebbe avvenire che, in casi estremamente particolari, debbano essere effettuate alcune modifiche non indicate dal contratto. La Commissione, tuttavia, è estremamente rigorosa in proposito: «Simili modifiche non contemplate dai contratti sono quindi accettabili unicamente se rese necessarie da un evento imprevedibile o se giustificate da ragioni d'ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di salute pubblica. Inoltre qualsiasi modifica sostanziale, che riguardi l'oggetto stesso del contratto, deve essere assimilata alla stipulazione di un nuovo contratto, che implica una nuova messa in concorrenza» (Ivi, pp. 16-17).

³⁴ In primo luogo, si intende chiarire il motivo per il quale, sebbene vi siano altre modalità per l'assegnazione di un contratto di PPP, ci si sia riferiti esclusivamente al tipico confronto competitivo (ovvero, una gara). Poiché le attribuzioni dirette, o altre procedure che restringano sensibilmente la concorrenza, rientrano nel novero delle situazioni eccezionali (che devono necessariamente essere interpretate in modo restrittivo), appare evidente che la procedura normale di selezione del partner privato, alla quale ha senso riferirsi in questa trattazione, debba essere, appunto, una gara. In secondo luogo, veniamo al razionale sotteso alla necessità di fornire tutte le informazioni al momento della pubblicazione del bando. La necessità di indicare qualsiasi elemento utile alla corretta formulazione dell'offerta all'interno del bando di gara risponde alla premura di voler assicurare a tutti i partecipanti la parità di trattamento. Appare evidente, infatti, che cambiamenti delle condizioni durante la procedura, o peggio ancora nella fase di esecuzione del contratto, costituiscano una violazione palese delle "regole del gioco".

³⁵ COM(2004)327, p. 16.

taluni aspetti contrattuali: dal momento che il PPP si presenta come un accordo di lunga durata, è ragionevole, infatti, che debbano essere previsti dei meccanismi di adeguamento alle possibili mutazioni del contesto macroeconomico, tecnologico o dei bisogni collettivi; (iii) la previsione di eventuali clausole di “*step-in*” (ovvero della possibilità, da parte delle istituzioni finanziarie, di sostituirsi temporaneamente al gestore originario del progetto, per poi designare un nuovo gestore, quando insorgano significativi squilibri nel piano economico-finanziario) deve seguire a un’attenta considerazione della disciplina prevista per la sostituzione (che avverrebbe senza l’indizione di una nuova procedura competitiva, ma all’interno del rapporto contrattuale originario)³⁶.

PPP di tipo istituzionalizzato

Un PPP di tipo istituzionalizzato rappresenta una forma di collaborazione tra il partner pubblico e il partner privato decisamente più forte rispetto alla precedente: la «*creazione di un’entità detenuta congiuntamente*»³⁷ da entrambi i soggetti, con personalità giuridica propria ed avente come oggetto sociale l’assicurazione della fornitura di un’opera e/o di un servizio a favore del pubblico (definito SPE, *Special Purpose Entity* o, talvolta SPV, *Special Purpose Vehicle*) impone un’autentica cooperazione, cementificata dalla comune partecipazione azionaria al capitale e dalla coesistenza negli organi decisionali dell’SPE. Appare evidente, anche se non esplicitamente osservato dalla Commissione, che la potenziale riduzione delle asimmetrie informative derivante dalla comune partecipazione agli organi decisionali e l’eventuale condivisione (con maggior vantaggio per l’Amministrazione) del *know-how* specifico del settore³⁸, non conducano necessariamente ad un beneficio per il

³⁶ Trattandosi di un tema piuttosto rilevante – soprattutto nell’ottica delle istituzioni finanziarie che, pur confidando nel progetto, intendano primariamente garantirsi in ogni modo per il recupero delle esposizioni finanziarie – potrebbe essere conveniente, a titolo di esempio, riportare quanto, a proposito del subentro, sia previsto dalla normativa italiana attualmente vigente (art. 159, D.Lgs. 163/2006 s.m.i.):

«1. In tutti i casi di risoluzione di un rapporto concessorio per motivi attribuibili al soggetto concessionario, gli enti finanziatori del progetto potranno impedire la risoluzione designando una società che subentri nella concessione al posto del concessionario e che verrà accettata dal concedente a condizione che:

a) la società designata dai finanziatori abbia caratteristiche tecniche e finanziarie sostanzialmente equivalenti a quelle possedute dal concessionario all’epoca dell’affidamento della concessione;

b) l’inadempimento del concessionario che avrebbe causato la risoluzione cessi entro i novanta giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 1-bis.

1-bis. La designazione di cui al comma 1 deve intervenire entro il termine individuato nel contratto o, in mancanza, assegnato dall’amministrazione aggiudicatrice nella comunicazione scritta agli enti finanziatori della intenzione di risolvere il contratto.

2. Con decreto del Ministro delle infrastrutture, sono fissati i criteri e le modalità di attuazione delle previsioni di cui al comma 1.

2-bis. Il presente articolo si applica alle società di progetto costituite per qualsiasi contratto di partenariato pubblico privato di cui all’articolo 3, comma 15-ter».

³⁷ COM(2004)327, p. 18.

³⁸ Nella Comunicazione, infatti, si può soltanto leggere quanto segue:

settore pubblico: con ruoli non rigorosamente delimitati in sede contrattuale, il partner pubblico potrebbe essere utilizzato come garanzia di sostegno dell'equilibrio economico-finanziario dell'SPE (o, detto in termini più immediati, potrebbe essere semplicemente un apportatore di capitale a basso costo e un *lender of last resort*) con la consecutiva riduzione di *effort* da parte del partner privato (e il parziale annullamento dei vantaggi dello strumento in termini di efficienza). Va ricordato, poi, che la diversa natura, i diversi interessi e la diversa preparazione (in termini di competenze ed esperienze) potrebbero concorrere a ridurre soltanto apparentemente le asimmetrie informative tra i due partner, vanificando il presupposto dell'autentica collaborazione. Appare altrettanto evidente, tuttavia, che un non appropriato disegno contrattuale potrebbe creare non pochi problemi anche al partner privato: con un'Amministrazione legata più al formalismo e alla burocrazia che alla sostanza, guidata nelle proprie decisioni da interessi di breve periodo (piuttosto che da una visione strategica) e dalla convenienza politica (piuttosto che da concrete analisi economico-finanziarie sul modo migliore per raggiungere gli scopi di interesse sociale), si potrebbero avere significative storture nell'operato dell'SPE (se non, addirittura, la paralisi della stessa).

La Commissione prevede l'esistenza di due tipologie di quello che potremmo definire PPP misto: (i) la creazione di un'entità *ad hoc* detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato e (ii) l'ingresso del privato nell'azionariato e nell'operatività di un'entità pubblica esistente.

- i. Per quanto non vi sia alcun riferimento specifico nel diritto degli appalti pubblici e delle concessioni, la scelta del partner privato non può «essere basata esclusivamente sulla qualità del suo contributo in capitali o della sua esperienza, ma dovrebbe tenere conto delle caratteristiche della sua offerta – che economicamente è la più vantaggiosa – per quanto riguarda le prestazioni specifiche da fornire»³⁹. In breve, la Commissione rileva la necessità di indicare una procedura competitiva finalizzata alla selezione del partner che si sia rivelato il migliore per l'esecuzione delle finalità dell'entità da indicarsi dettagliatamente nel bando, potendosi altri elementi rilevanti, come l'esperienza pregressa e la disponibilità all'investimento di capitali, indicare come requisiti minimi per la partecipazione alla selezione⁴⁰. Devono, quindi, essere scoraggiate tanto

«La cooperazione diretta tra il partner pubblico ed il partner privato nel quadro di un ente dotato di personalità giuridica propria permette al partner pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni, che può adattare nel tempo in funzione delle circostanze, attraverso la propria presenza nella partecipazione azionaria e in seno agli organi decisionali dell'impresa comune. Essa permette inoltre al partner pubblico di sviluppare un'esperienza propria riguardo alla fornitura del servizio in questione, pur ricorrendo al sostegno di un partner privato» (COM(2004)327, p. 19).

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ La scelta del partner privato, cioè, deve essere condotta nell'assoluto rispetto del diritto dei contratti e delle concessioni, con l'unica eccezione rappresentata dalla situazione in cui «l'organismo aggiudicatore eserciti sulla persona in oggetto un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e al contempo questa persona realizzi la parte più importante della sua attività con la/le collettività che la detengono» (COM(2004)327, p. 21).

le soluzioni che prevedono la partecipazione di una SPE “virtuale”, costituita effettivamente dal solo partner pubblico (coincidente o meno con l’organismo aggiudicatore) con la previsione di un partner privato ancora da identificare, alla procedura di selezione⁴¹; quanto la definizione dei compiti dell’SPE per il tramite della procedura di selezione (per mezzo della quale ogni partecipante indicherà prezzi e mansioni che, se dovesse risultare aggiudicatario, si impegnerebbe a svolgere).

Altro aspetto di attenzione evidenziato dalla Commissione è rappresentato dalla durata degli accordi: la non puntuale definizione dell’oggetto contrattuale dell’SPE potrebbe condurre ad una vaga delimitazione della durata di operatività dell’SPE stessa. In breve, potrebbe avvenire che l’Amministrazione possa, per la continuità del servizio o per l’implementazione di servizi accessori (grazie alla definizione ampia dell’oggetto sociale dell’SPE), procedere a rinnovi della concessione originaria, con conseguente compromissione della concorrenza.

- ii. La gestione del capitale azionario di un’entità pubblica – e, quindi, l’opzione di apertura al settore privato – rientra tra le prerogative delle autorità nazionali. In linea di principio, quindi, la Commissione non ritiene debba giocare un ruolo preponderante il diritto comunitario degli appalti pubblici, quanto piuttosto quello inerente il libero movimento di capitali. Quando, quindi, uno Stato membro, secondo le proprie linee di politica economica, ritenga conveniente effettuare un’operazione di capitale tramite la quale un terzo possa esercitare un’influenza sulle decisioni e sulla conduzione di un’entità deputata allo svolgimento di operazioni rientranti nelle attività di pubblica pertinenza, è soltanto necessario sia rispettato l’articolo 43 del Trattato CE (ovvero siano rispettate le disposizioni relative alla libertà di stabilimento). La Commissione, infatti, afferma che:

«In particolare, quando i pubblici poteri accordano a un operatore economico un’influenza certa in seno a un’impresa, nel quadro di un’operazione di cessione di capitale, e tale operazione ha per effetto il conferimento a tale operatore di determinati incarichi rientranti nel campo materiale del diritto degli appalti pubblici, incarichi che precedentemente venivano esercitati, direttamente o indirettamente, dai poteri pubblici, le disposizioni relative alla libertà di stabilimento impongono il rispetto del principio di trasparenza e di parità di trattamento, allo scopo di garantire che ogni potenziale operatore abbia il medesimo accesso alla prestazione di tali attività fino a quel momento riservate ai pubblici poteri»⁴².

⁴¹ La formalizzazione dell’SPE avverrà, quindi, successivamente all’aggiudicazione, con l’ingresso di un qualunque soggetto privato, discrezionalmente indicato dall’Amministrazione.

⁴² Ivi, pag. 22.

La questione, tuttavia, è ben più delicata, se si guarda alla sostanza di operazioni di tal genere, di quanto possa apparire. Se la quota azionaria che dovesse passare al privato fosse rilevante ma non maggioritaria, allora il pubblico condurrebbe, di fatto, l'entità come di consueto, semmai dividendo l'eventuale⁴³ profitto di monopolio con un terzo, che potrebbe essere ulteriormente incentivato ad investire nell'azienda in virtù della promessa di commesse a vantaggio della stessa. Quest'ultima ragione potrebbe, inoltre, giustificare il motivo per il quale un privato dovrebbe impiegare il proprio denaro in un'impresa pubblica in difficoltà finanziaria (sostituendosi, in questo modo, all'intervento delle casse dello Stato). Il privato, naturalmente, avrebbe ragione di richiedere di poter procedere con una ristrutturazione, decisamente improntata "al mercato", dell'entità in questione. La concessione di una quota maggioritaria, d'altra parte, potrebbe porre in questione il perseguimento prioritario dell'interesse sociale da parte dell'entità, a meno che lo statuto o l'accordo contrattuale possano essere sufficientemente rigidi da non configurare una privatizzazione completa che, in assenza di una preventiva liberalizzazione del settore, equivarrebbe alla creazione di una intollerabile situazione di monopolio privato. La configurazione societaria, tuttavia, potrebbe consentire la creazione di "una diga" rispetto ad una condotta arbitraria del privato, tesa esclusivamente ad avvantaggiarsi della posizione dominante per il solo perseguimento del profitto.

Qualunque sia la forma specifica attraverso la quale un PPP di tipo istituzionalizzato vada a declinarsi, restano, a mio avviso, alcune perplessità (in parte risolte solo dalla comunicazione interpretativa del 2008, di cui si tratterà nel prosieguo del paragrafo). Una società mista, comunque costituita, ha delle rigidità. Anzitutto, perché si possa parlare di concessione e non di appalto⁴⁴ (quindi perché si possa effettivamente avere a che fare con un PPP come la letteratura economica lo intende) è necessario che il partner privato si assuma dei rischi ulteriori rispetto al consueto rischio d'impresa⁴⁵. Ora, bisogna definire

⁴³ Eventuale perché un'impresa pubblica finalizzata a perseguire obiettivi sociali ha esclusivamente il vincolo del pareggio di bilancio e non del profitto.

⁴⁴ Per chiarire la sostanziale differenza tra concessione ed appalto, si può fare riferimento alla Determinazione n. 2 dell'11 marzo 2011 dell'AVCP nella quale si legge:

«In assenza di alea correlata alla gestione, non si configura la concessione bensì l'appalto, nel quale vi è unicamente il rischio imprenditoriale derivante dalla errata valutazione dei costi di costruzione rispetto al corrispettivo che si percepirà a seguito dell'esecuzione dell'opera. Nella concessione, al rischio proprio dell'appalto, si aggiunge il rischio di mercato dei servizi cui è strumentale l'opera realizzata e/o il c.d. rischio di disponibilità».

⁴⁵ Per chiarire meglio il concetto, è opportuno riferirsi alla definizione delle concessioni data dalla Commissione Europea:

«Una caratteristica fondamentale delle concessioni è che il concessionario ha il diritto di sfruttare la struttura o il servizio datogli in concessione, quale remunerazione per avere realizzato la struttura o prestatato il servizio. La differenza principale rispetto agli appalti pubblici è che il concessionario, il quale di solito finanzia almeno una parte dei progetti, sopporta il rischio inerente a tale sfruttamento» (COM(2005) 569, p. 7).

se si richiede al privato un investimento in capitale azionario (che, essendo capitale di rischio per definizione, risponde alla richiesta)⁴⁶, oppure l'impegno almeno su una determinata mansione tra quelle affidate all'SPE che, se priva di incertezza sulla domanda (perché, ad esempio, i pubblici poteri abbiano determinato una domanda certa e stabile⁴⁷, oppure perché quel servizio debba essere garantito alla collettività di riferimento), è ragionevole che possa comprendere una componente di rischio rappresentata dalla partecipazione al capitale dell'SPE stessa. Resta il fatto che, per non violare i principi comunitari, qualora l'attività della società mista si sostanzia essenzialmente in concessioni di servizi pubblici, debba essere delineato esattamente l'oggetto della concessione (risultando la vaghezza un comportamento discriminatorio⁴⁸) – coincidente con lo scopo dell'SPE – e la durata: ogni significativa modifica del contratto aggiudicato (comprensiva della specificazione o dell'aggiunta di mansioni, come dell'estensione temporale dell'accordo) determinerebbe di fatto un nuovo contratto da doversi porre a gara, che richiederebbe una nuova SPE, incrementando enormemente i costi di transazione.

A un anno di distanza dalla pubblicazione del Libro Verde, la Commissione, con la Comunicazione 569 del 15 novembre 2005, ha ritenuto opportuno, per indicare chiaramente «*le sue preferenze politiche*»⁴⁹, illustrare «*le opzioni politiche che si presentano a seguito della consultazione [sviluppatasi a seguito della pubblicazione del Libro Verde], al fine di assicurare una effettiva concorrenza nel settore dei PPP senza limitare indebitamente la flessibilità necessaria per realizzare progetti innovativi e spesso complessi*»⁵⁰. Entrando nel dettaglio e travalicando le intenzioni dichiarate per prediligere la sostanza della Comunicazione, si può notare come alcune delle posizioni espresse siano di cruciale importanza per comprendere lo sviluppo odierno del fenomeno.

In primo luogo, la Commissione, pur non trascurando di riconoscere l'importanza (e per certi versi l'utilità) del PPP, non manca di sottolineare che «*i PPP non costituiscono una soluzione miracolosa: per ciascun progetto è necessario valutare se il partenariato apporti realmente un valore aggiunto allo specifico servizio o ai lavori pubblici in questione, rispetto ad altre opzioni come*

⁴⁶ Il capitale di rischio prevede che il detentore vanti il diritto ad una remunerazione rispetto agli utili che realizza l'SPE (o sperimenti una riduzione, fino alla potenziale perdita per intero, dello stesso nel caso in cui l'SPE chiuda il bilancio in perdita) durante il periodo indicato dal contratto. Al termine di quest'ultimo, poi, può essere prevista la corresponsione di un "controvalore" per le azioni detenute dal privato, affinché possa essere esperita un'altra procedura competitiva per la selezione di un nuovo partner.

⁴⁷ Un'Amministrazione Comunale che decida, ad esempio, di chiudere al traffico il centro storico e di realizzare dei parcheggi nelle zone limitrofe con eventuali servizi di bus navetta, crea domanda certa e stabile per i parcheggi e per il servizio navetta. Salvo, ovviamente, il sopraggiungere di evoluzioni tecnico-logistiche (nuove linee di collegamento tra la zona urbana e le periferie) o di variazioni di preferenze.

⁴⁸ Qualora l'oggetto della concessione sia vago, si creano significativi pregiudizi alla partecipazione (a vantaggio di chi, essendo in rapporto frequente con l'Amministrazione, possa inferire strutture e preferenze dalla indeterminatezza dell'oggetto indicato nel bando della procedura competitiva) oltre a non consentire ai partecipanti di ben calibrare la loro offerta.

⁴⁹ COM(2005)569, p. 4.

⁵⁰ Ibidem.

*la conclusione di un contratto più tradizionale»⁵¹. La necessità di un'accurata valutazione delle diverse strategie di approvvigionamento, quindi, viene riconosciuta come imprescindibile una volta che, ovviamente, sia stato deciso di ricorrere, in qualche misura, a risorse esterne all'Amministrazione stessa per assolvere alle necessità sottostanti all'erogazione di servizi di pubblica utilità: se è concessa un'assoluta libertà nella scelta o meno dell'*in house*, una volta che si sia prediletta "la via del mercato" deve essere rigorosamente rispettato il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni⁵², con lo scopo di garantire le migliori condizioni competitive possibili e il principio del *Value for Money*⁵³. Con il passare del tempo e il mutare degli eventi, la Commissione ha abbandonato il proprio scetticismo, assumendo un atteggiamento più "ottimistico" (se non addirittura entusiastico) nei confronti del PPP: nella Comunicazione 615 del 19 novembre 2009, infatti, si legge:*

«A livello di UE, i PPP possono stimolare progetti essenziali per la realizzazione di obiettivi comuni, ad esempio la lotta ai cambiamenti climatici, la promozione di fonti energetiche alternative e dell'efficienza energetica e in termini di risorse, la promozione del trasporto sostenibile o la garanzia di un'assistenza medica di alto livello e accessibile, e consentono di realizzare importanti progetti di ricerca, come le iniziative tecnologiche comuni (ITC), volte a dare all'Europa un ruolo di primo piano nel settore delle tecnologie strategiche. I PPP possono anche potenziare la capacità innovativa dell'Europa e stimolare la competitività dell'industria europea in settori con un elevato potenziale di crescita e occupazione»⁵⁴.

E, ancora:

«La combinazione delle capacità e dei capitali pubblici e privati può pertanto contribuire al processo di ripresa e allo sviluppo dei mercati che costituiranno la base della futura prosperità economica dell'Europa. Tuttavia, proprio nel momento in cui si potrebbero trarre grandi vantaggi da un ricorso più sistematico ai PPP, la crisi ha reso la situazione meno propizia all'uso di questi strumenti. Nonostante i segnali di ripresa, il volume e il valore dei progetti che si stanno chiudendo attualmente sono ancora notevolmente inferiori ai livelli precedenti alla crisi, perciò è tanto più urgente e importante cercare nuovi modi per favorire lo sviluppo dei PPP»⁵⁵.

⁵¹ Ivi, p. 3.

⁵² Nella Comunicazione, infatti, si può leggere:

«Il diritto comunitario è neutrale per quanto riguarda la scelta delle autorità pubbliche di svolgere esse stesse un'attività economica o di affidarla a terzi. Tuttavia, se le autorità pubbliche decidono di coinvolgere terzi nell'esercizio di un'attività, il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni potrebbe entrare in gioco» (p. 3).

⁵³ Immediatamente dopo, sempre a p. 3, si può leggere:

«Lo scopo principale del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni è di creare un mercato interno nel quale siano salvaguardati la libera circolazione dei beni e dei servizi, il diritto di stabilimento ed i principi fondamentali di parità di trattamento, di trasparenza e di mutuo riconoscimento e di far sì che, in tale mercato, i soldi spesi dalle autorità pubbliche per acquistare prodotti o per conferire a terzi il compito di prestare servizi o effettuare lavori siano ben spesi».

⁵⁴ COM(2009)615, p. 2.

⁵⁵ Ivi, p. 3.

In secondo luogo, la Commissione non ritiene di dover intraprendere alcuna iniziativa in merito ai PPP di tipo contrattuale su iniziativa pubblica sia perché già qualificabili «*come appalti pubblici o concessioni*»⁵⁶, sia perché «*i soggetti interessati sono essenzialmente contrari ad un nuovo regime riguardante tutti i PPP contrattuali*»⁵⁷. Per quel che riguarda i PPP contrattuali su iniziativa privata, poi, sembra non vi sia «*alcuna esigenza di stimolare provvedimenti a livello CE per stimolare tali forme di associazione*»⁵⁸: la Commissione, infatti, ritiene di dover sostenere un'iniziativa ulteriore di specificazione ed indicazione soltanto in merito alla «*creazione di imprese detenute congiuntamente da un partner pubblico e da un partner privato al fine di prestare servizi pubblici (PPP istituzionalizzati o IPPP)*»⁵⁹.

In terzo ed ultimo luogo, la Commissione si dimostra «*in principio favorevole*»⁶⁰ alla istituzione di un centro europeo di consulenza sui PPP costituito attraverso la collaborazione delle *task force* dei singoli paesi che se ne siano dotati e la Banca Europea degli Investimenti. Prima di esaminare le precisazioni in merito alle concessioni e ai PPP di tipo istituzionalizzato, è opportuno ricordare che l'idea di creare un centro di competenza a livello europeo, seppur particolarmente auspicabile, necessiterebbe preliminarmente un forte *endorsement* politico volto alla centralizzazione del *know how* a livello di singolo Stato membro. Necessità, quest'ultima, non di semplice implementazione⁶¹.

Dalle consultazioni seguite al Libro Verde è emersa, principalmente da parte degli operatori privati, la necessità che le concessioni possano contare, principalmente riguardo all'aggiudicazione, su un quadro giuridico stabile per ridurre i costi di transazione ed incentivare la partecipazione. Nello specifico, si richiede un'iniziativa a livello UE per «*assicurare tale certezza del diritto, evitando nel contempo i problemi creati dal mosaico di normative nazionali, soprattutto per quanto riguarda i nuovi Stati membri, che sono i più bisognosi di finanziamenti privati*»⁶². Le possibilità di azione della Commissione sono essenzialmente due: *soft regulation*⁶³ o intervento normativo. Lo strumento consueto di *soft regulation* adottato dalla Commissione è la comunicazione interpretativa che, per quanto abbia il pregio di fornire chiarimenti senza imporre rigidità, «*non fa altro che interpretare il diritto esistente: in molti casi, ad una mancanza di precisione nella normativa si può difficilmente sopperire in via interpretativa*»⁶⁴. Di conseguenza, se l'obiettivo è una maggiore certezza del diritto, a maggior ragione a fronte dell'insufficienza in tal senso della

⁵⁶ COM(2005)569, p. 5.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ivi, p. 6.

⁶¹ Si veda, a questo proposito e per il contesto italiano, Albano e Antellini Russo (2010).

⁶² COM(2005) 569, p. 7.

⁶³ Con *soft regulation*, nell'accezione di Sisson e Marginson (2001), si intendono azioni intese alla creazione di un quadro flessibile di riferimento in grado di guidare l'azione dei soggetti, attraverso strumenti come linee guida o raccomandazioni, piuttosto che disporre imposizioni rigide e strettamente obbligatorie.

⁶⁴ COM(2005) 569, p. 8.

comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario adottata nell'aprile 2000⁶⁵, si ritiene che questa soluzione non sia efficace. La Commissione, quindi, sembrerebbe propendere per l'ipotesi di un'iniziativa legislativa, pur consapevole che la fattibilità, i contenuti e l'impatto della stessa richiederebbero analisi approfondite sul "se" e sul "come". Oltre a lamentare la stranezza dell'esclusione delle concessioni dal diritto derivato, tuttavia, si ribadisce che, pur in considerazione della specificità dello strumento e della necessaria flessibilità da concedere alle amministrazioni, esista un potere discrezionale eccessivamente ampio di queste ultime in fase di aggiudicazione. Discrezionalità che destabilizzerebbe il quadro di riferimento e scoraggerebbe la partecipazione e, indirettamente, la concorrenza. Resta, a mio avviso, un punto importante: se non c'è dubbio che regole certe in fase di aggiudicazione favorirebbero la parità di trattamento necessaria e tutto quanto ne consegue, è altrettanto vero che il lasciare del tutto trascurata la fase dell'esecuzione del contratto potrebbe contribuire (e non in misura trascurabile) al non raggiungimento dell'obiettivo.

Per affrontare la questione dell'applicazione più opportuna del diritto comunitario «*alla creazione di imprese detenute congiuntamente da un partner pubblico e da un partner privato al fine di prestare servizi pubblici (PPP istituzionalizzati o IPPP)*»⁶⁶ la Commissione, invece, ha scelto l'approccio della comunicazione interpretativa: data l'estrema innovatività dello strumento e a fronte dell'assenza di precedenti iniziative di interpretazione, si ritiene che un'iniziativa non vincolante possa fornire gli orientamenti necessari senza irrigidire una tipologia che, in quanto ancora da svilupparsi nella pratica concreta degli Stati membri, mal si presta ad un prematuro irrigidimento normativo. Nella pratica, tuttavia, vengono soltanto indicati gli obiettivi:

«Una comunicazione interpretativa riguardante gli IPPP e il diritto comunitario degli appalti pubblici dovrebbe anzitutto chiarire l'applicazione delle regole sugli appalti pubblici 1) alla creazione di entità a capitale misto che perseguono l'obiettivo di prestare servizi d'interesse (economico) generale e 2) alla partecipazione di imprese private in società pubbliche esistenti che svolgono tali compiti. In tale contesto, un'eventuale comunicazione dovrebbe, in particolare descrivere come si possono istituire IPPP facendo sì che la relativa assegnazione di mansioni sia compatibile con il diritto comunitario. (...)

Per quanto riguarda gli IPPP, il Libro verde PPP ha affrontato la questione dei rapporti "in house" (...). In particolare, i soggetti interessati del settore pubblico, compresi alcuni Stati membri, hanno chiesto un ampliamento del concetto di rapporto "in house", che secondo loro viene interpretato troppo

⁶⁵ Per la precisione, la Commissione nota che:

«Molti soggetti interessati sostenevano che una comunicazione interpretativa era uno strumento rapido ed efficace per fornire chiarimenti. Tuttavia, le osservazioni formulate da alcuni soggetti chiave nel corso del dibattito fanno ritenere che la comunicazione interpretativa esistente non sia riuscita a spiegare in modo sufficientemente chiaro le implicazioni dei principi del trattato CE per l'aggiudicazione delle concessioni: sorprendentemente, i contributi di diversi soggetti chiave partono ancora dal presupposto che l'attuale diritto comunitario non imponga l'obbligo di aggiudicare le concessioni in modo concorrenziale, in particolare consentendo a tutte le imprese di esprimere interesse per l'ottenimento delle concessioni» (Ivi, pp. 7 – 8).

⁶⁶ Ivi, p. 10.

restrittivamente dalla Corte. Tuttavia, attualmente non sembrano esservi motivi validi per ritenere che la qualità dei servizi pubblici potrebbe essere migliorata o i prezzi ridotti se imprese private ottenessero – attraverso IPPP – la gestione di servizi pubblici senza passare per una procedura concorrenziale d’aggiudicazione. Inoltre, è difficile immaginare che un trattamento preferenziale degli IPPP rispetto ai loro concorrenti privati possa essere conforme all’obbligo di parità di trattamento derivante dal trattato CE»⁶⁷.

Con i chiarimenti del 2005, l’intervento “normativo” sui PPP contrattuali può dirsi *de facto* concluso fino alla COM(2010)608 del 27 ottobre 2010: all’interno del documento programmatico dall’altisonante titolo “*Verso un atto per il mercato unico. Per un’economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato*”, la Commissione si preoccupa, nel dettaglio sul *procurement* pubblico, dei servizi pubblici e la declaratoria della Proposta 18 cita:

«Nel 2011 la Commissione adotterà un’iniziativa legislativa sulle concessioni di servizi. Regole chiare e proporzionate consentiranno di migliorare l’accesso al mercato per le imprese europee, garantendo trasparenza, parità di trattamento e regole del gioco identiche per gli operatori economici. Incoraggeranno i partenariati pubblico-privato e svilupperanno il potenziale di un miglior rapporto qualità-prezzo per gli utilizzatori dei servizi e per gli enti appaltanti»⁶⁸.

In breve, poiché il 60% dei contratti di PPP hanno riguardato concessioni di servizi, la Commissione ritiene di dover intervenire – allo scopo di mobilitare investimenti e favorire l’efficace funzionamento delle infrastrutture attraverso il miglioramento delle condizioni di assegnazione e la riduzione dell’incertezza normativa – con «*una legislazione destinata a istituire un quadro europeo favorevole al tipo di PPP senza aggiungere vincoli eccessivi per le autorità locali*»⁶⁹. In attesa della suddetta azione normativa, procedendo cronologicamente, si può notare che l’interesse della Commissione si sia rivolto, dal 2005 ad oggi, pressoché esclusivamente verso la tipologia più “strutturale” di PPP: quello che porta all’operatività di una società mista pubblico-privata.

Entrando nel merito, è necessario fare riferimento alla comunicazione interpretativa⁷⁰ COM(2007)6661, relativa all’applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai Partenariati Pubblico Privati Istituzionalizzati (IPPP), redatta dalla Commissione dopo una lunga gestazione e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea del 12

⁶⁷ Ivi, pp. 10 – 11.

⁶⁸ COM(2010)608, p. 15.

⁶⁹ Ivi, p. 16.

⁷⁰ La natura di *soft regulation* della stessa si evince chiaramente dall’introduzione della stessa, dove si precisa che: «*La presente comunicazione non introduce alcuna nuova normativa, ma riflette l’interpretazione data dalla Commissione al trattato CE, alle direttive in materia di appalti pubblici e alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE). È opportuno rilevare che, in ogni caso, l’interpretazione del diritto comunitario spetta in ultima istanza alla CGCE*» (C(2007)6661 come pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea del 12 aprile 2008, C 91/4).

aprile 2008. In primo luogo viene ricordato che il presupposto per l'intervento sta nella richiesta da parte degli operatori economici e nella sua legittimità: se è vero che il diritto comunitario riconosce alle autorità pubbliche la piena libertà di «*esercitare in proprio un'attività economica o di affidarla a terzi*»⁷¹, è altrettanto vero che «*se un soggetto pubblico decide di far partecipare un soggetto terzo all'esercizio di un'attività economica a condizioni che configurano un appalto pubblico o una concessione, è tenuto a rispettare le disposizioni del diritto comunitario applicabili in materia*»⁷². Di conseguenza, qualora un'entità mista pubblico-privata – all'interno della quale al privato vengano riconosciuti compiti operativi e/o gestionali e non solo meramente finanziari – dovesse essere “destinata” ad appalti pubblici o concessioni, allora dovrebbero essere applicati, anche nei confronti di essa, non solo i principi (non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, mutuo riconoscimento e proporzionalità), ma anche la disciplina specifica del diritto comunitario sul *public procurement*⁷³. Sia che l'instaurazione di un IPPP si abbia attraverso la costituzione di una nuova impresa a capitale misto e l'aggiudicazione ad essa di un appalto pubblico o di una concessione, sia che si abbia attraverso la partecipazione di un partner privato al capitale di un'impresa pubblica già esistente ed operante su appalti pubblici o concessioni, è necessario che l'Amministrazione aggiudicatrice non ricorra ad affidamenti diretti, ma segua «*una procedura equa e trasparente quando procede alla selezione del partner privato che, nell'ambito della sua partecipazione all'entità a capitale misto, fornisce beni, lavori o servizi, o quando procede all'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione a un'entità a capitale misto*»⁷⁴. È chiaro, quindi, che i criteri di selezione, i contenuti e le fasi della procedura, l'oggetto delle azioni dell'Amministrazione, nonché eventuali modifiche o rinnovi degli accordi, debbano essere chiaramente esposti nella

⁷¹ Ivi, C 91/4.

⁷² Ibidem.

⁷³ La Commissione, infatti, prima definisce il Partenariato Pubblico Privato Istituzionalizzato come segue:

«Per partenariato pubblico-privato istituzionalizzato la Commissione intende la cooperazione tra partner pubblici e privati che costituiscono un'entità a capitale misto per l'esecuzione di appalti pubblici o di concessioni. L'apporto privato alle attività del PPPI consiste, a parte il conferimento di capitali o altri beni, nella partecipazione attiva all'esecuzione dei compiti assegnati all'entità a capitale misto e/o nella gestione di tale entità. Al contrario, il semplice conferimento di fondi da parte di un investitore privato ad un'impresa pubblica non costituisce un PPPI». Ibidem.

Poi, stabilisce che le autorità aggiudicatrici pubbliche che costituiscano le società miste debbano necessariamente attenersi ai principi del trattato e del diritto comunitario allorché queste ultime siano costituite e/o abbiano come oggetto societario qualcosa che possa essere ricondotto ad appalti o concessioni:

«Il fatto che un soggetto privato e un'amministrazione aggiudicatrice cooperino nell'ambito di un'entità a capitale misto non può giustificare il mancato rispetto, in sede di aggiudicazione di appalti pubblici o concessioni a tale soggetto privato o all'entità a capitale misto, delle disposizioni in materia di appalti pubblici e concessioni. In effetti la Corte di giustizia ha rilevato che la partecipazione, ancorché minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude in ogni caso la possibilità di una relazione “interna” (in - house), sottratta in linea di principio alla normativa in materia di appalti pubblici, tra l'amministrazione aggiudicatrice e la società in questione». Ivi, C 91/5.

⁷⁴ Ivi, C 91/6.

documentazione pubblica con cui viene resa nota la volontà di effettuare un IPPP. Tutto deve essere noto e cristallizzato *ex ante*⁷⁵. Si potrebbe obiettare, a questo punto, che la flessibilità, necessaria in un rapporto contrattuale di durata medio – lunga, sarebbe eccessivamente sacrificata alle, pur comprensibili,

⁷⁵ A questo proposito, è utile richiamare quanto espressamente indicato dalla Commissione. Riguardo alle informazioni sul progetto, si prevede che:

«i potenziali offerenti devono avere accesso a informazioni adeguate sul proposito dell'amministrazione aggiudicatrice di costituire un'entità a capitale misto e di affidarle un appalto pubblico o una concessione. L'accesso a informazioni adeguate può essere assicurato solo mediante la pubblicazione di un bando accessibile alle parti potenzialmente interessate, prima della selezione del partner privato». Ivi, C 91/7.

Riguardo ai criteri di selezione ed aggiudicazione, poi, La Commissione ricorda che:

«il diritto comunitario obbliga l'amministrazione aggiudicatrice a rendere noti i criteri di selezione e di aggiudicazione per l'individuazione del partner privato del PPPI. I criteri applicati devono rispettare il principio di non discriminazione. (...). La scelta dei candidati che parteciperanno alla procedura e la selezione delle offerte devono basarsi su questi criteri, e l'amministrazione aggiudicatrice deve attenersi alle regole procedurali e ai requisiti fondamentali stabiliti inizialmente». Ibidem.

Riguardo agli elementi specifici del contratto, inoltre, viene stabilito che:

l'obbligo della trasparenza «implica, secondo la Commissione, che l'amministrazione aggiudicatrice includa nel bando di gara o nel capitolato d'oneri informazioni di base sull'appalto pubblico o sulla concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto che dovrà essere costituita, sullo statuto di tale entità, sul patto tra gli azionisti e su tutti gli altri elementi che regolano, da un lato, il rapporto contrattuale tra l'amministrazione aggiudicatrice e il partner privato e, dall'altro, il rapporto tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'entità a capitale misto da costituire». Ivi, C91/8.

L'obbligo di rendere nota ogni peculiarità del contratto *ex ante* può essere parzialmente derogata solo nel caso in cui l'Amministrazione decida di utilizzare, come procedura di definizione del contratto e selezione del partner, il "dialogo competitivo": in quest'ultimo caso, ammesso quando si abbia a che fare con appalti o concessioni particolarmente complessi (ovvero quando l'Amministrazione non sia oggettivamente in grado di definire i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità o i suoi obiettivi; oppure non sia oggettivamente in grado di specificare l'impostazione giuridica o finanziaria di un progetto; oppure, per finire, quando non disponga, a causa di fattori oggettivi ad essa non imputabili, di studi in merito all'identificazione e quantificazione dei propri bisogni o all'individuazione dei mezzi strumentali al soddisfacimento dei bisogni, alle caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi e all'analisi dello stato di fatto e di diritto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, nonché sulle componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche), sarà "il dialogo" con i partecipanti a determinare la costruzione del contratto.

Per concludere, la Commissione interviene anche con accenni su ciò che potrebbe avvenire durante l'esecuzione del contratto, scoraggiando comportamenti opportunistici "a giochi fatti":

«A parere della Commissione, il principio di trasparenza impone di indicare chiaramente nella documentazione di gara le possibilità di rinnovo o di modifica dell'appalto pubblico o della concessione aggiudicati all'entità a capitale misto e di specificare le possibilità di assegnazione di nuovi compiti. La documentazione di gara dovrebbe precisare quantomeno il numero di opzioni e le loro condizioni di applicazione. Le informazioni così fornite devono essere sufficientemente dettagliate da garantire una procedura di gara equa ed efficace. (...)È opportuno che il contratto tra l'amministrazione aggiudicatrice e il partner privato definisca sin dall'inizio la procedura da seguire in caso di mancata assegnazione di compiti supplementari all'entità a capitale misto e/o di mancato rinnovo dei compiti ad essa già assegnati. Secondo la Commissione, occorre formulare lo statuto in modo tale che sia possibile eventualmente cambiare il partner privato. Poiché il partner privato non può essere escluso d'ufficio da una nuova procedura di gara, l'amministrazione aggiudicatrice deve, in tal caso, prestare particolare attenzione all'obbligo di trasparenza e di parità di trattamento di tutti gli offerenti». Ibidem.

esigenze della trasparenza. Il diritto comunitario, seppur sensibile a questo rilievo, resta fermo nel privilegiare la parità di trattamento⁷⁶: l'Amministrazione aggiudicatrice può apportare modifiche (adeguamenti) al contratto aggiudicato ed in esecuzione, ma queste, comprensive di specifiche occorrenze ed entità, devono essere previste nella documentazione di gara⁷⁷. La modifica di una condizione essenziale, ovvero «*di una disposizione che, se presente nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, avrebbe consentito agli offerenti di presentare un'offerta sostanzialmente differente*»⁷⁸, non presente nella documentazione di gara deve condurre, infatti, ad una nuova procedura di allocazione concorrenziale.

3.4 Il contesto italiano

Nel contesto italiano, il PPP ha sempre avuto una vita piuttosto travagliata. Gli operatori in esso coinvolti (mondo bancario, mondo imprenditoriale e pubbliche amministrazioni) si sono spesso trovati in balia, nelle proprie attività, di un contesto normativo quantomeno fluido. Così fluido che non solo è mutato nel tempo all'interno del perimetro consueto dei lavori pubblici; ma prospetta, allo stato attuale, anche un ampliamento di superficie, investendo il settore dei servizi (attraverso l'art. 278 del D. P. R. 207 del 5 ottobre 2010, ovvero del Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei Contratti Pubblici).

Per quel che concerne i lavori pubblici, si può dire che un assetto stabile sia stato ottenuto con l'approvazione del D.Lgs. 152/2008 (il cosiddetto Terzo Decreto Correttivo) al D.Lgs. 163/2006 (Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). Dopo essere stato introdotto, con metodo novellistico nel nostro ordinamento da esperienze anglosassoni, attraverso la Legge Merloni (L. 109/1994), il *project financing* (ovvero, una delle forme che può assumere il PPP), a quasi quindici anni di distanza ed altrettanti di discussioni e polemiche, veniva così ben inquadrato e liberato dal diritto di prelazione del promotore, che qualche guaio aveva provocato in sede europea. Nella fattispecie, ci si sta riferendo all'articolo 153 che, ridisegnando la disciplina della Finanza di Progetto, offre una definizione chiara dell'istituto e indica le procedure che possono essere utilizzate dalle stazioni appaltanti. Per quel che riguarda la definizione, scorrendo il primo comma dell'articolo, si evince che debba trattarsi di «*opere pubbliche o di pubblica utilità*» che le amministrazioni abbiano indicato, attraverso gli strumenti di programmazione loro spettanti, come

⁷⁶ Come già notato in precedenza quando ci si è riferiti al Libro Verde.

⁷⁷ Nel caso di eventi imponderabili o di particolare urgenza e necessità, infatti, l'Amministrazione può ricorrere all'affidamento diretto. Data l'eccezionalità, tuttavia, si tratta di argomentazioni escluse dalle fattispecie, di natura ben più ordinaria, perfettamente individuabili attraverso adeguate valutazioni e pianificazioni (che, tra le altre cose, dovrebbero essere alla base della decisione dell'Amministrazione di ricorrere ad un IPPP).

⁷⁸ C(2007)6661 come pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 12 aprile 2008, C 91/8.

«finanziabili in tutto o in parte con capitali privati» e che, quindi, prevedano la «presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti» privati che intendano partecipare. In breve, accanto allo strumento tradizionale della concessione, si prevede che il settore privato presenti un piano per la realizzazione e la gestione di un'opera in grado di garantire un flusso di servizi prevalentemente a disposizione del settore pubblico, si assuma i rischi connessi (compreso l'onere di reperire i fondi necessari per la realizzazione) e tragga i propri profitti dalla gestione dell'opera (eventualmente comprensivi di un canone versato, secondo criteri di economicità, dalla stazione appaltante). Relativamente alle procedure, la norma consente alle stazioni appaltanti di fare ricorso ad una gara unica sullo studio di fattibilità da esse predisposto; oppure una doppia gara la cui prima fase consenta l'individuazione della proposta da porre a base d'asta per la fase successiva.

Per fare un po' di chiarezza, potrebbe essere utile fornire le definizioni, tratte dal Codice vigente (ovvero, il testo successivo al Correttivo del 2008⁷⁹), dei principali strumenti di approvvigionamento pubblico contemplati dalla Legislazione italiana.

- Contratti pubblici

«I “contratti” o i “contratti pubblici” sono i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli enti aggiudicatori, dai soggetti aggiudicatori» (art. 3, c. 3).

- Appalti pubblici

«Gli “appalti pubblici” sono i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi come definiti dal presente codice» (art. 3, c. 6).

«Gli “appalti pubblici di lavori” sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero, previa acquisizione in sede di offerta del progetto definitivo, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, relativamente a lavori o opere rientranti nell'allegato I, oppure, limitatamente alle ipotesi di cui alla parte II, titolo III, capo IV, l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dalla stazione appaltante o dall'ente aggiudicatore, sulla base del progetto preliminare o definitivo posto a base di gara» (art. 3, c. 7).

«Gli “appalti pubblici di forniture” sono appalti pubblici diversi da quelli di lavori o di servizi, aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti» (art. 3, c. 9).

⁷⁹ Questa precisazione è rilevante non soltanto per motivi funzionali, quanto perché la definizione stessa di partenariato pubblico privato è stata introdotta solo dal D. Lgs 11 settembre 2008, n. 152.

«Gli “appalti pubblici di servizi” sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture, aventi per oggetto la prestazione dei servizi (...)» (art. 3, c. 10).

- Concessioni

«Le “concessioni di lavori pubblici” sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l’esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l’esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l’esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l’opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo⁸⁰, in conformità al presente codice» (art. 3, c. 11).

«La “concessione di servizi” è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità all’articolo 30» (art. 3, c. 12).

- Partenariati Pubblico Privato

«Ai fini del presente codice, i “contratti di partenariato pubblico privato” sono contratti 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, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l’affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l’affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell’opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell’opera per il committente o per utenti terzi. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall’articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat⁸¹» (art. 3, c. 15-ter).

Di primo acchito, si potrebbe inferire che, riconosciuta la differenza rispetto all’appalto, PPP e concessioni siano sostanzialmente la stessa cosa. Una

⁸⁰ Nel Codice, per “prezzo” si intende un contributo pubblico erogato dall’Amministrazione.

⁸¹ Ci si riferisce alla decisione Eurostat dell’11 febbraio 2004, relativa alla contabilizzazione delle operazioni.

maggiore accuratezza, che sia in grado di catturare anche le sottigliezze, tuttavia, consente di rinvenire soltanto un'affinità, e non una completa uguaglianza, tra i due istituti. Procedendo per gradi di puntualizzazione crescenti, è necessario, in primo luogo, rimarcare il confine tra appalti da un lato e concessioni e PPP dall'altro e, in secondo luogo, tracciare la demarcazione tra concessioni e PPP. Essenziale, per questo fine, è la Determinazione n. 2 dell'11 marzo 2010 dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (Avcp).

Secondo i chiarimenti dell'Avcp, il cruciale elemento di distinzione tra concessione ed appalto risiede nella diversa allocazione del rischio, sottintesa nelle due tipologie di accordo contrattuale, tra l'Amministrazione e il soggetto privato. Più precisamente, nella previsione di un profilo di rischio superiore – ovvero, non solo del rischio di costruzione ma anche del rischio di domanda e/o del rischio di disponibilità – nel primo caso rispetto al secondo. La diversa allocazione del rischio è direttamente correlata alla diversa struttura di massoni (responsabilità) e corrispettivi: se, infatti, con l'appalto al privato vengono fissati obiettivi precisi a fronte dei quali è previsto un corrispettivo (tendenzialmente fisso) contrattualmente definito per l'intera durata dell'accordo; con la concessione, invece, al privato spetteranno i proventi (variabili) che sarà in grado di derivare dal diritto di gestire funzionalmente ed economicamente l'opera per l'intera durata dell'accordo. Quando, quindi, l'Autorità scrive:

«In assenza di alea correlata alla gestione, non si configura la concessione bensì l'appalto, nel quale vi è unicamente il rischio imprenditoriale derivante dalla errata valutazione dei costi di costruzione rispetto al corrispettivo che si percepirà a seguito dell'esecuzione dell'opera. Nella concessione, al rischio proprio dell'appalto, si aggiunge il rischio di mercato dei servizi cui è strumentale l'opera realizzata e/o il c. d. rischio di disponibilità»

sottintende non solo che la concessione preveda il *bundling* tra costruzione e gestione (rappresentando, la competenza sulla seconda fase, l'unica possibilità per remunerare i costi sostenuti nella prima)⁸², ma anche una maggiore autonomia operativa al privato perché possa trarre il rendimento opportuno dai rischi sostenuti⁸³.

Perché, però, di istituto concessorio possa opportunamente parlarsi, da un punto di vista economico, è necessario che l'opera possa tendenzialmente autofinanziarsi, ovvero che il flusso di cassa derivante dalla gestione del flusso di servizi cui l'*asset* è strumentale sia tale da remunerare l'investimento

⁸² Non a caso, la stessa Avcp precisa che:

«Nella concessione di lavori pubblici l'imprenditore, di regola, progetta ed esegue l'opera ed attraverso la gestione e lo sfruttamento economico dell'opera stessa ottiene in cambio i proventi a titolo corrispettivo per la costruzione, eventualmente accompagnato da un prezzo».

⁸³ L'Avcp cita, a questo proposito, la Comunicazione interpretativa della Commissione Europea del 12 aprile 2000, nella quale, oltre a ricordare che *«il tratto peculiare delle concessioni di lavori pubblici consiste nel conferimento di un diritto di gestione dell'opera che permette al concessionario di percepire proventi dall'utente a titolo di controprestazione della costruzione dell'opera per un determinato periodo di tempo»*, si ricorda che *«il diritto di gestione implica anche il trasferimento della relativa responsabilità che investe gli aspetti tecnici, finanziari e gestionali dell'opera».*

sostenuto per la realizzazione dell'asset stesso. Tendenzialmente perché c'è la questione del "prezzo". L'Avcp, tuttavia, ritiene che si tratti di una componente di marginale rilievo, quando scrive che le previsioni dell'articolo 3 comma 11 del Codice dei Contratti possano essere lette come in «*sostanziale continuità con la previgente legge n. 109/1994, ove all'art. 19, comma 2, era stabilito che "la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati", ammettendo la possibilità di riconoscere un prezzo, fissato in sede di gara, solo qualora necessario al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento in relazione alla qualità ed ai costi del servizio*».

In breve, l'Amministrazione ha la possibilità di contribuire per contenere il corrispettivo delle prestazioni a carico degli utenti finali o di parte di essi (ad esempio, quando vengano indicati dei "prezzi sociali"), ma è necessario che il "prezzo" non si configuri come un sussidio di consistenza tale da sollevare il concessionario da «*una parte significativa del rischio di gestione*». Rischio che deve sempre permanere in capo al privato: anche qualora si tratti di "opere fredde" (ovvero, «*le opere per le quali il privato che realizza e gestisce fornisce direttamente servizi alla Pubblica Amministrazione e trae la propria remunerazione da pagamenti effettuati dalla stessa*»), il corrispettivo dovrà essere sempre e comunque erogato su base commerciale.

La concessione, quindi, rientra nella tipologia contrattuale del PPP ma, sebbene ne occupi una parte cospicua, non la esaurisce. L'Avcp, a questo proposito, scrive:

«La concessione di lavori pubblici, come è stato definitivamente chiarito all'articolo 3, comma 15 ter, introdotto nel Codice dal terzo decreto correttivo, ricade tra i contratti di partenariato pubblico privato (nel seguito "PPP"), nei quali è previsto in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico dei privati».

Stando a quanto detto fino ad ora, sembra presumibile che il resto del contenuto della "scatola PPP" sia, quindi, occupata da società miste e sponsorizzazioni.

Fatte queste precisazioni, è possibile concentrare l'attenzione soltanto sul PPP. A partire dalla Determinazione n. 1 del 14 Gennaio 2009, che presentava le linee guida per la predisposizione dello studio di fattibilità, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici era intervenuta nel merito della fase operativa; attenuando, con le Determinazioni n. 3 e n. 4 del 20 Maggio 2009, in cui venivano forniti esempi di contratti e criteri di determinazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i rischi di lacune di competenze e di eccessiva eterogeneità tra le stazioni appaltanti che avessero trovato conveniente utilizzare la Finanza di Progetto.

Il rischio di eccessiva arbitrarietà nella gestione contabile dello strumento, ovvero della possibilità che amministrazioni indebitate potessero utilizzarlo per non rispettare rigorosamente i requisiti di bilancio, poi, è stato eliminato con la Circolare 27 Marzo 2009 del Presidente del Consiglio. Richiamando la decisione 11 febbraio 2004 dell'Eurostat, veniva fatta definitiva chiarezza su quelle opere che le amministrazioni avrebbero potuto iscrivere in bilancio e fuori bilancio (in accordo con i parametri contabili europei): solo se i

rischi fossero in capo al contraente privato e i pagamenti pubblici fossero correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso, allora la procedura avrebbe potuto trovare una sua collocazione fuori bilancio⁸⁴.

Insomma, finalmente sembrava che ci fossero i presupposti per usufruire delle competenze del settore privato, per garantire maggiore efficienza al settore delle opere pubbliche (specialmente locali) e che l'Amministrazione potesse veleggiare verso una maggiore dinamicità ed economicità. Un senatore che spinse l'Autorità di Vigilanza ad estendere l'opportunità di utilizzare l'opzione PPP anche al settore dei servizi. Nell'audizione del 25 giugno all'Ottava Commissione Permanente del Senato dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, presentando la Relazione sull'attività del 2008, l'allora Presidente Giampaolino ricordò che per il superamento dell'attuale crisi e per porre le basi del successivo sviluppo:

«è necessario trasformare il sistema dei contratti pubblici in un vero e proprio mercato efficiente e concorrenziale, sviluppando, in particolare, pratiche di Partenariato Pubblico Privato, di dialogo competitivo e adeguate tecniche di finanza di progetto».

Dal testo e dai documenti allegati si comprende come l'Autorità aprisse al punto da aver iniziato concretamente ad investigare sulle modalità applicative più convenienti per l'estensione al settore dei servizi l'opzione del Partenariato Pubblico Privato. Un'apertura che è stata validata dal Legislatore attraverso l'art. 278 del Decreto attuativo del Codice dei Contratti.

⁸⁴ Va detto, anzitutto, che la decisione Eurostat si applica alle "opere fredde" e, presumibilmente – ma non è chiaramente indicato –, anche alle "opere tiepide". L'Avcp, a proposito dell'articolo 3, comma 15 ter del Codice, scrive:

«Tale articolo richiama la decisione di Eurostat 11 febbraio 2004 avente la finalità di stabilire le condizioni in base alle quali la realizzazione di un'opera è da intendersi a carico del bilancio pubblico o del settore privato. La decisione si applica, quindi, solo qualora lo Stato sia il principale acquirente dei beni e servizi forniti dall'infrastruttura, sia che la domanda venga originata dalla stessa parte pubblica che da terze parti. È questo il caso, ad esempio, di servizi pubblici, come la sanità o l'istruzione, nei quali, per un meccanismo di sostituzione, le prestazioni erogate ai cittadini sono pagate dalla Pubblica Amministrazione o di infrastrutture stradali, i cui pedaggi sono pagati dalla parte pubblica attraverso sistemi di shadow tolls (c.d. pedaggi ombra). Si tratta di "opere fredde" che prevedono oneri finanziari a carico dello Stato distribuiti negli anni.

L'Eurostat individua tre principali forme di rischio nei rapporti di PPP per individuare se un'opera incida o meno sul bilancio pubblico:

- *rischio di costruzione (è il rischio legato ai ritardi nella consegna, ai costi addizionali, a standard inadeguati);*
- *rischio di disponibilità (è il rischio legato alla performance dei servizi che il partner privato deve rendere);*
- *rischio di domanda (è il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il partner privato deve soddisfare).*

In particolare, nella decisione summenzionata, un'opera realizzata con il PPP non inciderà sui bilanci pubblici solo se il partner privato sostiene il rischio di costruzione ed almeno uno degli altri due rischi (rischio di disponibilità o rischio di domanda). Diversamente, le opere realizzate con il PPP ricadono sui bilanci pubblici con ovvie conseguenze in termini di impatto sul deficit. Tale decisione conferma che un contratto di concessione o di partenariato pubblico privato si distingue in modo sostanziale dall'appalto, in relazione alla allocazione dei rischi in capo al partner privato».

Si tratta certamente di un'opportunità aggiuntiva per le amministrazioni in generale e per le centrali di committenza, regionali o nazionali, in particolare. Non c'è l'illusione di dover percorrere una strada piana: si ha a che fare con uno strumento potente e, come tale, da maneggiarsi con prudenza e competenza perché possa dispiegare appieno i propri vantaggi con rischi contenuti. Per questo la sfida maggiore sarà per le centrali di committenza. Queste ultime, attraverso le proprie competenze e la propria posizione contrattuale, potrebbero, realizzando economie di scala significative, essere nelle condizioni di offrire alle amministrazioni un intero ventaglio di possibilità, che va dalla gara tradizionale al Partenariato Pubblico Privato, e seguirle, preservando la loro autonomia nella definizione delle specifiche e delle fasi operative, fornendo un servizio completo ed efficiente in un settore strategico della spesa e dello sviluppo quale quello degli acquisti pubblici.

Parte Seconda: La Teoria microeconomica del Partenariato Pubblico Privato

3.5 Aspetti teorici di rilievo

Attraverso un contratto di Partenariato Pubblico Privato (PPP), un'Amministrazione locale o un Governo centrale affida la fornitura di un servizio pubblico o di pubblica utilità ad un soggetto privato, attraverso la stipula di un accordo di lungo termine che disciplini gli obblighi delle parti – in particolare, la responsabilità di costruzione delle infrastrutture necessarie, di finanziamento dell'investimento e di gestione e il mantenimento del servizio a carico del soggetto privato –. Il crescente utilizzo di questa tipologia contrattuale tanto nei Paesi sviluppati quanto in quelli in via di sviluppo, ha stimolato la ricerca di un modello teorico che potesse catturare gli elementi più rilevanti della realtà operativa e, in particolare, la struttura degli incentivi inclusa nel contratto.

Le caratteristiche del PPP possono sintetizzare, sostanzialmente in tre classi: *(i)* il raggruppamento delle funzioni – un contratto di PPP tipicamente coinvolge diverse fasi del progetto (la progettazione, la costruzione, il finanziamento e la messa in opera del progetto), di solito esercitate da un consorzio di imprese –; *(ii)* il trasferimento del rischio⁸⁵; *(iii)* la contrattazione a lungo termine (tipicamente, un contratto di PPP dura all'incirca dai 25 ai 30 anni⁸⁶ e il pagamento per la fornitura del servizio è eseguito dall'Amministrazione e/o dai cittadini utilizzatori del servizio).

⁸⁵ A differenza del contratto di *procurement* tradizionale, il contratto di PPP trasferisce una quantità maggiore di rischio in capo al contraente in quanto il contratto specifica esclusivamente le qualità standard del servizio che devono essere fornite, lasciando, pertanto, la responsabilità del progetto, della costruzione e del funzionamento esclusivamente al soggetto privato.

⁸⁶ Sebbene negli ultimi anni, il contratto di PPP è stato adottato anche per contratto a più breve termine come, ad esempio, i contratti di IT, anche se ne è sconsigliato l'utilizzo in quanto hanno a

Per poter delineare una formalizzazione di un modello di PPP, ipotizziamo una situazione in cui, da un lato, esista un problema di *moral hazard* (con i conseguenti problemi di agenzia insiti in un contratto di delega e le criticità connesse alla divisione del rischio tra il delegante e il delegato⁸⁷) e che includa, dall'altro, quanto emerso dalla letteratura consolidata sui diritti di proprietà⁸⁸.

Il contratto di PPP può inserirsi a cavallo tra la teoria sul contratto ottimo e, in particolare, quella sul contratto incompleto: è necessario determinare l'osservabilità dei termini del contratto, prevedere la verificabilità da parte di un soggetto terzo chiamato a giudicare su eventuali controversie e porsi nell'ottica dei diritti di proprietà.

Fatte queste premesse, è possibile procedere alla formalizzazione delle caratteristiche del PPP.

1. Per quanto concerne il raggruppamento di funzioni, si procederà alla verifica delle esternalità positive e negative nelle singole fasi di realizzazione del progetto, a seconda degli effetti sul costo di gestione, secondo l'assunto che la presenza di esternalità possa favorire una visione a lungo termine da parte dei contraenti (che abbracci, cioè, l'intera vita del contratto) e possa fornire, in caso di esternalità positive, (viceversa, gli incentivi saranno negativi o privi di effetto). La presenza di incentivi garantisce una quasi totale assunzione del rischio da parte del soggetto delegato, fornendo una giustificazione teorica degli alti tassi di interesse, a remunerazione del rischio, che si incontrano nei contratti di PPP rispetto a quanto avviene nei contratti di *procurement* tradizionale. Il modello dovrebbe dimostrare che il raggruppamento rende maggiormente conveniente la proprietà privata rispetto alla proprietà pubblica e che il guadagno derivante dal raggruppamento è maggiore per le *facility* "generiche" (ad esempio, centri ricreativi o *public housing*) rispetto alle *facility* "specifiche" (quali, ad esempio, prigioni, ospedali e scuole che non hanno un uso diverso da quello pubblico).
2. Per quanto concerne la divisione del rischio, il modello dovrebbe dar conto della divisione ottima del rischio tra il soggetto pubblico e il soggetto privato, attraverso l'analisi dei fattori che possano influenzarne l'allocazione e, in particolare, delle tariffe degli utenti e della lunghezza del contratto. Deve essere, inoltre, affrontata la problematica del finanziamento privato.

che fare con un mercato in continua evoluzione e i contratti a lungo termine non sono, pertanto, efficienti.

⁸⁷ È utile, a tal proposito, analizzare un contesto *multi-tasking* in cui il soggetto delegato non solo deve gestire la fornitura del servizio delegato ma deve anche progettare e costruirlo.

⁸⁸ Si tralascia la questione relativa alla scelta sull'allocazione dei diritti di proprietà sull'opera alla scadenza del contratto, perché nel contesto normativo italiano è ammessa – a proposito di questa tipologia di contratti – esclusivamente la proprietà pubblica.

3. La contrattazione a lungo termine risente in modo particolare dell'incertezza circa i futuri stati del mondo (che costituisce la causa maggiore di incompletezza del contratto). Nell'ottica del contratto di PPP, il modello dovrebbe contribuire a validare o a rigettare l'ipotesi secondo la quale la lunghezza del contratto dipenda inversamente dalla complessità dell'oggetto dello stesso (quindi, contratti concernenti contesti in continuo divenire dovrebbero essere semplici e facilmente adattabili ai cambiamenti che possono occorrere; mentre, per contesti sostanzialmente stabili - come, ad esempio, l'edilizia - possano essere preferibili i contratti di PPP).

3.6 Il modello

Ipotizziamo che vi sia un'Amministrazione (il principale) che affidi ad un'impresa privata o ad un consorzio di imprese (l'agente) la fornitura di servizi pubblici alla collettività e che la fornitura di tali servizi sia subordinata alla messa in opera di un'infrastruttura di una determinata qualità (da progettarsi e da costruirsi prima che sia possibile fornire il flusso di servizi). Chiaramente, la delega, in un contesto del genere, richiede la risoluzione di un problema *multi-task* e la funzione principale del PPP è proprio quella di aggregazione delle diverse fasi del contratto. È possibile individuare le fasi tipiche di un contratto di PPP che, tipicamente, sono realizzate da un consorzio di imprese: la progettazione (*design*, D), la costruzione (*building*, B), il finanziamento (*finance*, F) e l'operatività (*operation*, O) – il cosiddetto modello “DBFO” –. Il consorzio, composto almeno da una società di costruzioni e una società di *facility management*, assume la responsabilità della fornitura del servizio in tutti i suoi aspetti. Attraverso l'impiego di un determinato livello di sforzo, l'agente è in grado di migliorare la qualità del servizio, cui corrisponde un incremento del beneficio sociale, pari a:

$$B = b_0 + ba$$

dove: b rappresenta il beneficio marginale dello sforzo, strettamente maggiore di zero e legato all'impegno, ovvero all'investimento nella qualità (a); e b_0 rappresenta il livello minimo di beneficio per la collettività, ottenibile anche senza lo sforzo ($b_0 \geq 0$). Assumiamo, inoltre, che il beneficio per la collettività sia difficilmente verificabile.

I costi di fornitura del servizio per l'impresa sono determinati dalla seguente equazione:

$$C = \theta_0 - e - \delta a + \varepsilon$$

dove: ε è una variabile casuale, distribuita secondo una normale e con una varianza di σ^2 , che cattura ogni eventualità che possa presentarsi all'impresa

durante la vita del contratto; θ_0 è il costo “innato” dell’operazione (connesso alla tecnologia impiegata); e è una misura dello sforzo dell’agente nella riduzione dei costi delle attività; e δ rappresenta le esternalità. In particolare, se $\delta > 0$, gli effetti delle esternalità sono positivi (ovvero, il miglioramento della qualità delle infrastrutture riduce, contemporaneamente, i costi operativi); viceversa se $\delta < 0$ le esternalità sono negative (ovvero, il miglioramento della qualità delle infrastrutture aumenta i costi operativi).

Valgono, inoltre, le seguenti assunzioni:

- I costi di miglioramento della qualità e di miglioramento dei costi operativi hanno, rispettivamente, le seguenti funzioni di disutilità quadratiche: $\varphi(a) = \frac{a^2}{2}$ e $\varphi(e) = \frac{e^2}{2}$.
- Non esistono economie/diseconomie di scopo tra i diversi sforzi.
- Sia a che e non sono verificabili.
- L’unica variabile che le parti possono osservare è il costo operativo C e viene utilizzato *ex ante* dalle parti al momento della contrattazione.
- Non è possibile osservare il *social value* del progetto (e , pertanto, includerlo nel contratto).
- C’è incertezza sulla effettiva realizzazione dei costi.
- L’agente è avverso al rischio, con un grado di avversione al rischio costante e pari a $r > 0$ (a causa del fatto che le attività dell’impresa delegata non possono essere, per loro natura, completamente diversificate).
- L’Amministrazione, neutrale al rischio, massimizzerà la funzione di benessere sociale, data dai benefici sociali del servizio al netto dei suoi costi e dei pagamenti effettuati all’agente. Allo stesso modo, l’agente massimizzerà la sua funzione di utilità attesa.

Per motivi di comparabilità dei risultati, è utile ricavare il valore ottimo degli sforzi a^{FB} e e^{FB} che sarebbe possibile ottenere se gli sforzi fossero osservabili e, pertanto, contrattabili. Essendo avverso al rischio, l’agente sarà interamente coperto solo se l’Amministrazione offrirà un contratto del tipo *cost-plus*. Poiché l’Amministrazione è in grado di assegnare la fornitura del servizio attraverso un’asta competitiva, detiene tutto il potere contrattuale e potrà scegliere una *fee* tale da rendere l’agente sostanzialmente indifferente tra la fornitura del servizio e la sua *outside option* (che, per semplicità, ipotizziamo normalizzata a zero). Il contratto che si viene a stipulare è un contratto tale da garantire il livello ottimo di sforzo:

$$(a^{FB}, e^{FB}) = \arg \max_{(a,e)} b_0 - \theta_0 + (b + \delta)a + e - \frac{a^2}{2} - \frac{e^2}{2} = (b + \delta, 1)$$

A questo punto, è possibile procedere all’analisi dei casi in cui l’aggregazione delle funzioni (PPP) è dominante rispetto alla non aggregazione (contratto di *procurement* tradizionale). In quest’ultimo, l’Amministrazione ha

una relazione contrattuale prima con una società che costruisce l'infrastruttura e, successivamente, stipula un nuovo contratto con una società incaricata del funzionamento della stessa. La società "operator" riceve la una remunerazione pari al rimborso dei costi sostenuti $t(C) = \alpha - \beta C$ ⁸⁹. Se $\beta=0$, ci troviamo nel caso semplice di un contratto *cost-plus*, che non fornisce alcun incentivo alla riduzione dei costi. Viceversa, se $\beta=1$, ci troviamo nel caso di un contratto del tipo *fixed-price*, che fornisce incentivi massimi alla riduzione dei costi: la società costruttrice riceve, infatti, un pagamento fisso. In quest'ultimo caso, come già accennato nel Capitolo II, l'incentivo al miglioramento della qualità del progetto è, per la società costruttrice, pari a 0 ($a_u=0$). Al contrario, ipotizzando che $0 > \beta > -1$, la società operator vorrà massimizzare l'equivalente certo della sua utilità attesa, dato lo sforzo della società costruttrice. L'*incentive constraint*, quindi, sarà pari a:

$$e = \arg \max_e \alpha - \beta(\theta_0 - \bar{e}) - \frac{\bar{e}^2}{2} - \frac{r\sigma^2\beta^2}{2} = \beta$$

Volendo trarre la relazione essenziale dalla formula precedente, si può affermare che se il potere dell'incentivo aumenta ($\beta \uparrow$), aumenta anche lo sforzo per la riduzione dei costi ma, poiché vengono trasferiti più rischi operativi in capo all'agente, aumenta anche il premio per il rischio $\frac{r\sigma^2\beta^2}{2}$.

Assumendo che l'Amministrazione detenga tutto il potere contrattuale in sede di stipula del contratto, sia nei confronti della società costruttrice che nei confronti della società operator, le è estrarre tutte le rendite delle due società e, pertanto, porle in una situazione di indifferenza circa la fornitura del servizio o le *outside option*. In particolare, α sarà solamente tale da garantire una remunerazione per l'assunzione dei rischi. Dal punto di vista dell'Amministrazione, pertanto, il problema sarà semplicemente quello di massimizzare la funzione di benessere sociale, sotto i vincoli di incentivo delle due società:

$$\max_e b_0 + e - \frac{1+r\sigma^2}{2}e^2$$

la cui massimizzazione (vincolata) porta all'ottimo di *second-best* per lo sforzo operativo, ovvero:

$$e_u^{SB} = \frac{1}{1+r\sigma^2} < 1$$

Le ragioni per cui si raggiunge un ottimo inferiore rispetto a quello di *first-best* sono da attribuirsi alla costruzione del contratto: dal momento che

⁸⁹ A causa della distribuzione normale CARA in cui si opera, è possibile adottare la regola lineare, suggerita da Holmström e Milgrom (1991)

l'agente deve sopportare più rischi, deve essere prevista una remunerazione che ne tenga conto.

Il benessere sociale, qualora non si proceda all'aggregazione delle funzioni (*unbundling*), è pari a:

$$W_u^{SB} = b_0 - \theta_0 + \frac{1}{2(1+r\sigma^2)}$$

Analizziamo ora il caso dell'aggregazione delle funzioni (*bundling*), ovvero il caso in cui sia la fase di costruzione che la fase operativa siano affidate ad un consorzio di imprese. Il *payoff* atteso del consorzio è massimizzato quando i livelli di sforzi sono scelti congiuntamente per risolvere la seguente equazione:

$$(e, a) = \arg \max_{(\bar{e}, \bar{a})} \alpha - \beta(\theta_0 - \bar{e} - \delta \bar{a}) - \frac{\bar{a}^2}{2} - \frac{\bar{e}^2}{2} - \frac{r\sigma^2\beta^2}{2}$$

Da cui è possibile ricavare i seguenti *incentive constraint*:

$$e = \beta$$

$$a = \begin{cases} \beta\delta & \text{se } \delta > 0 \\ 0 & \text{se } \delta \leq 0 \end{cases}$$

Nel caso in cui le esternalità siano negative (ovvero, $\delta \leq 0$), il consorzio non intraprenderà alcuno sforzo per migliorare la qualità: oltre a non ricevere una remunerazione diretta per esso, subirà anche un incremento dei costi operativi. Con questi presupposti, si ha la stessa soluzione del caso dell'*unbundling*.

Nel caso in cui le esternalità siano positive (ovvero, $\delta > 0$), l'incremento dello sforzo per la qualità migliora anche i costi operativi. Risulterà, quindi, preferibile un contratto del tipo *fixed-price*, che fornisca gli incentivi massimi alla riduzione dei costi, non essendo la qualità direttamente osservabile. Si possono presumere, inoltre, tanto uno sforzo volto al miglioramento della qualità quanto uno finalizzato alla riduzione dei costi. È possibile concludere che, nel caso in esame, il contratto di *bundling* domina il contratto di *unbundling* e che il guadagno di benessere aumenta al crescere della grandezza dell'esternalità ($\frac{\partial}{\partial \delta}(W_b^{SB} - W_u^{SB}) > 0$).

I contratti di PPP sono associati ad una struttura di incentivi potenziata, in cui alla società delegata viene trasferito un maggiore costo operativo al settore privato. In particolare:

$$a_b^{SB} > a_u^{SB} = 0 \quad e \quad \beta_b^{SB} > \beta_u^{SB} = e_u^{SB}$$

La prima importante conclusione è che nel PPP siano preferibili contratti *bundling*, cui è associato un rimborso secondo il metodo del *fixed-price*; viceversa, nei contratti di *procurement* tradizionale, siano preferibili contratti *unbundling*, cui è associato un rimborso secondo il metodo del *cost-plus*.

Torniamo, ora, al caso dell'*unbundling* e, rimuovendo l'ipotesi che il costruttore riceva solo un pagamento fisso, assumiamo, che questo riceva un pagamento parametrato ai costi operativi: $t_B(C) = \alpha_B - \beta_B C$. Questa nuova ipotesi conduce ad un incentivo per il miglioramento della qualità (lo sforzo a) e al mutamento dell'*incentive constraint*, che diventa:

$$a = \beta_B \delta$$

Se il costruttore è avverso al rischio, il pagamento che implementa lo stesso sforzo che si avrebbe nel caso del *bundling* ha un costo sociale pari a $\frac{r\sigma^2\beta_B^2}{2} = \frac{r\sigma^2 a^2}{2\delta^2}$, che è esattamente il premio per il rischio necessario perché il costruttore partecipi. Pertanto, nel caso dell'*unbundling*, lo sforzo ottimale per migliorare la qualità è ottenibile dal *trade-off* tra il guadagno di efficienza del maggiore sforzo e il premio per il rischio. Formalmente:

$$a_u^{SBC} = \frac{(b + \delta)\delta^2}{\delta^2 + r\sigma^2}$$

da cui è facile capire che la contrattazione sui costi non sia di grande aiuto se lo sforzo del costruttore non sia in grado di influenzare significativamente i costi.

Nel caso del *bundling*, è chiaro che un singolo sistema di incentivi debba stimolare tanto l'incremento della qualità quanto la riduzione dei costi. Il risultato coincide con quello trovato precedentemente anche se, a questo stadio dell'analisi, è possibile fare approfondimento sulla dimensione delle esternalità: se è possibile includere nel contratto i soli costi operativi, l'Amministrazione è in grado di ridurre il potere dell'incentivo della regola di rimborso del costruttore, riducendo, allo stesso tempo, il premio per il rischio necessario per la sua partecipazione. Quindi, con un δ sufficientemente piccolo, il *bundling* domina l'*unbundling*.

Assumiamo, ora, che esista un *noisy index* q sulla qualità delle infrastrutture, ovvero:

$$q = a + \varepsilon'$$

dove: ε' è una variabile causale normalmente distribuita con varianza $\sigma_{\varepsilon'}^2$ a media zero. Per semplicità, manteniamo la stessa varianza di q per i costi operativi (questa assunzione è particolarmente importante nel caso in cui q sia una prima realizzazione dei costi operativi).

Secondo questa ipotesi, l'incentivo del costruttore è legato al premio connesso alla realizzazione di q . Per semplicità, assumiamo che i contratti siano

del tipo: $t_B(q) = -\alpha_B + \beta_B q$. Gli incentive *constraint* del *builder* e dell'*operator* sono $a = \beta_B$ e $e = \beta$, da cui si evince che la stipula di contratti basata sul *noisy index* da un lato migliora la struttura degli incentivi del costruttore e incrementa la qualità della infrastruttura, ma, dall'altro, non ha effetto sugli incentivi dell'*operator*. Pertanto, lo sforzo di *second-best* rimane immutato.

Nel caso del *bundling*, il vincolo di incentivo del consorzio può essere scritto come:

$$(a, e) = \arg \max_{\bar{a}, \bar{e}} \alpha + \beta_B \bar{a} - \beta(\theta_0 - \bar{e}) - \frac{\bar{a}^2}{2} - \frac{\bar{e}^2}{2} - \frac{r\sigma^2\beta_B^2}{2} - \frac{r\sigma^2\beta^2}{2} + \beta\delta\alpha = (\beta_B + \beta\delta, \beta)$$

Pertanto, facendo dipendere il pagamento dell'agente dall'indice di qualità, l'Amministrazione dà all'agente maggiori incentivi al miglioramento della qualità dell'*asset*. Poiché l'agente è avverso al rischio, questi pagamenti incrementano il premio per il rischio pagato al costruttore. Allo stesso modo, però, nel caso del *bundling* (e purchè esistano esternalità positive), parte del rischio necessario a creare gli incentivi al miglioramento della qualità può essere ottenuto rendendo la regola di rimborso più stringente, senza intaccare i costi operativi, con l'effetto di ridurre il premio per il rischio legato all'attività di progettazione, e di migliorare il benessere sociale.

La seconda considerazione conclusiva che possiamo trarre è che il *bundling* domina l'*unbundling* quando è possibile scrivere contratti completi sia sui costi operativi che sull'indice di qualità e quando le esternalità sono positive.

Da tutte le precedenti analisi, sembrerebbe che, considerando le sole problematiche legate ai contratti di agenzia, il PPP sia dominante rispetto al contratto di *procurement* tradizionale, ma non strettamente dominante. Il risultato è, pertanto, piuttosto debole. Per rendere il PPP strettamente dominante è necessario spingersi oltre: deve essere ipotizzato, cioè, che, oltre all'aggregazione della fase di progettazione e della fase operativa, il contratto di PPP preveda anche la proprietà privata degli *asset* durante la vita del contratto⁹⁰.

Un aspetto critico di ogni contratto di PPP è in che modo debba essere allocato il rischio di domanda tra l'Amministrazione e i *partner* privati, a maggior ragione perché la risultante dell'allocazione del rischio di domanda determina il meccanismo di pagamento. Si possono individuare tre principali meccanismi di pagamento:

- quello basato sulle tariffe degli utenti (in base al quale il contraente riceve il pagamento direttamente attraverso le tariffe degli utilizzatori finali e sopporta tutto il rischio di domanda),
- quello basato sull'uso (in base al quale l'Amministrazione raccoglie le tariffe pagate dagli utenti e, successivamente, effettua

⁹⁰ La proprietà del contratto assume importanza se l'*asset*, al termine della vita del contratto, presenta un valore residuo.

pagamenti singoli al contraente; l'allocazione del rischio dipende dalla relazione tra il pagamento e l'uso effettivo dell'infrastruttura),

- quello basato sulla disponibilità (in base al quale l'Amministrazione rimborsa il contraente per avere reso disponibile il servizio ma indipendentemente dall'uso effettivo dell'infrastruttura; in questo caso il rischio di domanda è allocato interamente in capo al governo).

Per analizzare i fattori che influenzano l'allocazione ottimale del rischio di domanda e la scelta del meccanismo di pagamento, assumiamo che i consumatori abbiano una domanda inelastica per il servizio fino ad un livello di prezzo p_0 , ottenibile da:

$$D(p) = \begin{cases} d_0 + a + \eta & \text{se } p \leq p_0 \\ 0 & \text{se } p > p_0 \end{cases}$$

con $\eta \sim N(0, \sigma^2)$.

L'impresa può estrarre tutto il *surplus* dei consumatori attraverso la fissazione di una commissione fissa, ottenendo un ritorno atteso pari a:

$$E_\eta(R) = p_0 E_\eta(\max\{d_0 + a + \eta, 0\}) \approx p_0(d_0 + a)^{91}$$

Per semplicità, assumiamo che non esistano problemi di incentivi dal lato dei costi e che i costi marginali di fornitura del servizio siano pari a 0. Date queste assunzioni, un meccanismo di pagamento lineare può assumere la forma generica di $t(R) = \alpha + \beta R$, dove α è una commissione fissa pagata all'impresa (una sorta di sussidio), indipendentemente dal ricavo generato mentre β rappresenta la divisione di quei ricavi lasciati all'impresa (l'ammontare $1 - \beta$ è lasciato all'Amministrazione)⁹².

Il contraente, che massimizza l'equivalente certo della sua utilità attesa, avrà il seguente *incentive constraint*:

$$a = \arg \max_a \alpha + \beta p_0(d_0 + \bar{a}) + \frac{\bar{a}^2}{2} - \frac{r \sigma^2 \beta^2 p_0^2}{2} = \beta p_0$$

Il che, detto in italiano, significa che il meccanismo ottimo di pagamento coincide con il meccanismo basato sulle tariffe degli utenti solo se l'avversione al rischio e il rischio di domanda sono relativamente piccoli (incentivi ad alto

⁹¹ L'approssimazione vale per σ^2 sufficientemente piccolo rispetto alla domanda di base d_0 .

⁹² Si noti che un meccanismo di pagamento basato sulle sole tariffe degli utenti corrisponde al caso in cui $\alpha = 0$ e $\beta = 1$, tale per cui il contraente sopporta tutto il rischio di domanda. In un meccanismo basato sulla disponibilità, viceversa, $\alpha > 0$ e $\beta = 0$: il contraente riceve un pagamento fisso e il rischio di domanda è interamente in capo al governo.

potenziale). Viceversa, il meccanismo di pagamento ottimo si sposta verso quello basato sulla disponibilità solo quando l'avversione al rischio e l'incertezza della domanda assumono grandi dimensioni (incentivi a basso potenziale).

Il trasferimento del rischio di domanda al contraente, pur dando incentivi al partner privato per incrementare la domanda e aumentare il *surplus* dei consumatori, comporta anche un costo per l'Amministrazione: è, infatti, necessario remunerare il contraente per il maggior rischio sostenuto (*trade-off* tra incentivi ed assicurazioni). Se assumiamo che λ sia una misura scalare dell'impatto di a sulla domanda (ovvero, $D(p) = d_0 + \lambda a + \eta$), è facile mostrare che sia β^{SB} che a^{SB} sono positivamente correlati con λ .

In sintesi, per contratti di PPP in settori in cui il livello di domanda è influenzato dall'azione del contraente (tipicamente, i trasporti), il rischio di domanda dovrebbe essere sopportato dal contraente; viceversa, per contratti di PPP in settori in cui l'utilizzazione del servizio riflette direttamente la politica dell'Amministrazione (tipicamente, scuole e prigionieri), il rischio di domanda dovrebbe essere sopportato, principalmente, dall'Amministrazione.

Passiamo, ora, ad analizzare la relazione tra gli investimenti e il loro finanziamento, tenendo presente che, causa della complessità delle operazioni, si rende spesso necessario l'intervento di finanziatori esterni, caratterizzati da un'esperienza difficilmente ravvisabile nel settore pubblico. Assumendo che non esista nessun beneficio connesso al miglioramento del progetto ($b=0$), per delineare i costi di transazione in cui potrebbe incorrere una società *operator* che cerchi il finanziamento esterno ipotizziamo che un finanziatore sia in grado di estrarre una qualche informazione privata y circa lo sforzo del contraente, dove $y = e + \eta$, con $\eta \sim N(0, \sigma^2)$.

Come *benchmark* si consideri il caso in cui un investimento di entità I sia finanziato attraverso le tasse. L'Amministrazione, non osservando il segnale y , implementa solo lo sforzo di *second-best* e_u^{SB} . Quando, invece, il finanziamento è esterno, il finanziatore può osservare il contratto stipulato tra il soggetto privato e l'Amministrazione (del tipo $t(C) = \alpha - \beta C$) e, pertanto, il problema diventa ora la suddivisione del rischio residuo tra il contraente e il finanziatore (denotando con γ la porzione di premio che rimane in capo al contraente). Poiché l'impresa finanziatrice può condizionare la porzione del pagamento richiesto al contraente in funzione del segnale informativo, uno schema generale di pagamento può essere del tipo:

$$z(C, y) = E + (1 - \gamma)(\alpha - \beta C) - \xi y$$

dove: ξy ($\xi > 0$) è un *bonus* pagato nel caso in cui lo sforzo osservato sia sufficientemente grande. Poiché il finanziatore opera in un mercato competitivo, E è il costo del capitale del progetto, al netto del costo dell'investimento I . L'*incentive constraint* della società *operator* diventa, ora:

$$e = \arg \max_{\bar{e}} - E + \gamma(\alpha - \beta(\theta_0 - \bar{e})) + \delta \bar{e} - \frac{\bar{e}^2}{2} - \frac{r\sigma^2\gamma^2\beta^2}{2} - \frac{r\sigma_\eta^2\xi^2}{2} = \beta\gamma + \xi$$

da cui si evince che una frazione del potere di incentivo dell'Amministrazione finisce con l'essere usata per incoraggiare lo sforzo: sia a causa della conseguente divisione del rischio tra il contraente e il finanziatore, sia perché il finanziatore può migliorare gli incentivi facendo dipendere il pagamento dell'impresa dal segnale informativo sullo sforzo. Poiché i finanziatori sono competitivi, date queste condizioni, il pagamento massimizza l'equivalente certo del *payoff* della società *operator*, tenendo conto dell'*incentive constraint*, ovvero:

$$(\xi, \gamma) = \arg \max_{(\bar{e}, \bar{\gamma}, \bar{\xi})} \alpha - \beta(\theta_0 - \bar{e}) - \frac{\bar{e}^2}{2} - \frac{r\sigma^2\bar{\gamma}^2\beta^2}{2} - \frac{r\sigma_\eta^2\bar{\xi}^2}{2}$$

$$\text{sub } \bar{e} = \beta\bar{\gamma} + \bar{\xi}$$

Da cui è facile ricavare il meccanismo di pagamento ottimo nel caso di finanziamento esterno:

$$\gamma = \frac{1}{1 + \frac{\sigma^2}{\sigma_\eta^2}(1 + r\sigma^2)} \quad e \quad \xi = \gamma\beta \frac{\sigma^2}{\sigma_\eta^2}$$

corrispondente a un premio per il rischio pari a:

$$RP = \frac{r\sigma^2\beta^2 \left(1 + \frac{\sigma^2}{\sigma_\eta^2}\right)}{2 \left(1 + \frac{\sigma^2}{\sigma_\eta^2}(1 + r\sigma_\eta^2)\right)}$$

In conclusione, il livello di sforzo implementato sarà pari a:

$$e = \frac{(\sigma_\eta^2 + \sigma^2)}{\sigma_\eta^2(1 + r\sigma^2) + \sigma^2} \beta$$

È opportuno notare che il livello di sforzo converge a β qualora σ_η^2 converga a zero. Viceversa, quando σ_η^2 converge a infinito, il livello di sforzo converge a $\frac{\beta}{1 + r\sigma^2}$, il che cattura il fatto che parte degli incentivi dati dall'Amministrazione sono dissipati a causa della necessità di divisione del rischio con i finanziatori.

Da tutte queste considerazioni, è possibile concludere che l'aggregazione della funzione di operatività e finanziamento è ottimale se i finanziatori esterno hanno accesso a una qualche informazione privata sul livello di sforzo del contraente. Il potere degli incentivi fa necessariamente aumentare il benessere, avvicinando la soluzione a quella di *first-best*. Attraverso l'affidamento a

finanziatori esterni, infatti, la società delegata sopporta un minor rischio e richiede, pertanto, una minore remunerazione.

Il successivo aspetto da valutare è relativo all'incertezza insita nei contratti di PPP: trattandosi di contratti a lungo termine (tipicamente, dai 25 ai 30 anni), è verosimile che le previsioni iniziali circa gli stati del mondo diventino obsolete durante la vita del contratto. È necessario, quindi, che i contratti di PPP siano piuttosto flessibili, per garantire l'adattamento all'evoluzione del contesto economico-finanziario. È rilevante aggiungere, inoltre, che, se dei fattori agevolmente specificabili nel contratto, vi sono anche fattori che potrebbero essere o di difficile specificazione o non prevedibili date le conoscenze disponibili al momento della stipula.

Sta, quindi, alle parti proteggersi degli imprevisti prevedendo, fin dalla stipula, che sia consentita la possibilità di modificare consensualmente i termini del contratto (tipicamente, attraverso un ben pianificato meccanismo di aggiustamento delle clausole contrattuali che regolano la possibilità di rinegoziazione). La rinegoziazione crea, però delle problematiche connesse all'eventuale comportamento opportunistico delle parti: il partner privato potrebbe, infatti, sfruttare l'acquisito potere contrattuale (a seguito delle modifiche ambientali) o, viceversa, l'Amministrazione potrebbe espropriare l'investimento del contraente qualora il contratto di PPP non fosse sufficientemente flessibile, generando, così, delle inefficienze dovute all'incertezza della domanda futura.

Volendo formalizzare il costo connesso alla necessaria flessibilità del PPP, ipotizziamo che non ci sia rinegoziazione e che il contratto non sia in grado di adattarsi all'incertezza sulla domanda futura. Tornando al modello precedentemente esposto, assumiamo ora che la domanda del servizio sia inelastica e del tipo:

$$C = \theta_0 - \gamma\epsilon - \delta\alpha + \epsilon$$

dove: γ è una variabile casuale il cui valore atteso è 1 e le esternalità δ sono positive. Se γ fosse osservabile prima della stipula del contratto, il risultato sarebbe equivalente a quello ottenuto nel caso del *bundling*. Viceversa, se non fosse possibile osservare γ (ovvero se non fosse possibile, data la non specificazione nel contratto, la verificabilità), allora un contratto stipulato prima dell'osservazione di γ sarebbe vincolante per l'Amministrazione e non garantisce alcune flessibilità. Ponendoci, viceversa, nel caso dell'*unbundling*, l'Amministrazione ha la facoltà di rinviare la stipula del contratto con l'SPV fintanto che non sia possibile osservare γ , ma la garanzia di flessibilità (con consecutiva riduzione delle inefficienze dovute all'incertezza) comporta la perdita degli incentivi al miglioramento della qualità. Pertanto, purché le esternalità siano sufficientemente piccole, il contratto di *unbundling* domina il contratto di *bundling* se c'è incertezza.

Consideriamo, ora, l'ipotesi che i costi del periodo 2 siano del tipo:

$$C_2 = \theta_0 - \gamma_2\epsilon_2 - \delta\alpha + \epsilon_2,$$

che la realizzazione di γ avvenga nel periodo 1 e che in 0 venga stipulato un contratto a lungo termine fino al periodo 2 (non è, pertanto, possibile includere nel contratto la specificazione di γ). In presenza di esternalità di piccola entità, la perdita derivante dalla mancata inclusione dei costi del periodo 2 al momento della scelta della qualità dell'asset a è relativamente piccola e, pertanto, un contratto mono-periodale permette di beneficiare dell'informazione γ , a differenza di un contratto bi-periodale.

3.7 Le dinamiche del contratto di PPP

Finora, abbiamo delineato il funzionamento del contratto di PPP al momento della stipula e abbiamo affrontato la problematica dell'incertezza circa l'evoluzione del contesto economico. Ma il contratto di PPP, per la sua complessità, deve anche prevedere misure finalizzate al mantenimento del valore delle infrastrutture necessarie alla fornitura del servizio (che, data la lunghezza trentennale dei contratti, subirebbero, senza appropriati interventi, un sostanziale deprezzamento). Il dilemma che si pone davanti ai contraenti, pertanto, si può riassumere nella scelta tra "miopia" (ovvero, avere un'ottica di breve periodo e, conseguentemente, minimizzare i costi di breve termine) e "lungimiranza" (ovvero, avere un'ottica di lungo periodo e porre in essere gli investimenti necessari per evitare il deterioramento delle infrastrutture, anche a scapito dei guadagni di breve periodo).

Una formalizzazione di questo *trade-off* può essere facilmente realizzata attraverso un'estensione del modello precedentemente. Ipotizziamo che, al momento della stipula del contratto, il contraente riceva dall'Amministrazione uno *stock* di infrastrutture necessarie per la fornitura del servizio oggetto del contratto di PPP. Il miglioramento dello *stock* ha un costo $\frac{a^2}{2}$ per il contraente, da sostenere al momento della stipula del contratto (periodo 1), e restituisce un *payoff* nel periodo successivo alla stipula (periodo 2), consistente nella riduzione dei costi operativi in misura pari a a . Il contraente, alternativamente, può non porre in essere nessun investimento nel periodo 1 e ridurre i costi operativi prestando una maggiore manutenzione alle infrastrutture nel periodo 2. I costi dei due periodi sono dati da:

$$C_1 = \theta_0 - e_1 + \frac{a^2}{2} + \varepsilon_1 \quad e \quad C_2 = \theta_0 - e_2 + a + \varepsilon_2$$

con $\varepsilon_i \sim N(0, \sigma^2)$ e e_i è lo sforzo di manutenzione per ogni periodo.

L'investimento comporta un esborso iniziale maggiore ma, a causa delle esternalità positive, riduce i costi di lungo periodo di fornitura del servizio⁹³. Si

⁹³ È implicito che lo sforzo di manutenzione non è osservabile direttamente dal governo, essendo parte di costi aggregati dell'impresa.

tenga presente, inoltre, che il nuovo investimento potrebbe aumentare il benessere sociale di $b_0 + ba$ (con $b > 0$), secondo l'idea che esista una differenza tra i ritorni privati e sociali dell'investimento (assumendo che l'investimento sia verificabile, è facile ricavare che il livello di *first best* dell'investimento è $a^{FB} = 1 + b$, mentre la soluzione $a = 1$ equivale al solo ottimo privato).

Qualora l'investimento non fosse verificabile, l'Amministrazione dovrebbe porre in essere un adeguato set di incentivi perché questo venga realizzato. Denotiamo con $t_i(C_i) = \alpha_i - \beta_i C_i$ la regola di rimborso dei costi al tempo i e analizziamo il caso in cui l'Amministrazione decida di vincolarsi a un contratto bi-periodale del tipo $\{t_1(C_1), t_2(C_2)\}$. L'impresa minimizzerà la disutilità derivante dallo sforzo di manutenzione nei due periodi, scegliendo l'insieme delle azioni da attuare (a^*, e_1^*, e_2^*) per massimizzare il *payoff* atteso di lungo periodo:

$$(a^*, e_1^*, e_2^*) = \arg \max_{(a, e_1, e_2)} \left(\sum_{i=1}^2 \alpha_i - \beta_i (\theta_0 - e_i) - \frac{(1 + r\sigma^2) e_i^2}{2} \right) - \beta_1 \frac{a^2}{2} + \beta_2 a$$

che porta ai seguenti *incentive constraint*:

$$e_1 = \beta_1, \quad e_2 = \beta_2 \quad e \quad \beta_2 = \beta_1 a$$

Un utile *benchmark* di confronto si ottiene quando l'Amministrazione offre un che non contempra la necessità di rinnovare la dotazione infrastrutturale: si avrà, quindi, $e_1 = e_2 = \beta_u^{SB}$ e un livello di investimento $a = 1$, ottimo per il privato ma non socialmente ottimo. Pertanto, assumendo un *commitment* completo ad una regola di rimborso dei costi a lungo termine, il contratto ottimo a lungo termine contiene incentivi più alti alla scadenza che all'inizio e comporta livelli inefficienti di investimento in manutenzione.

$$e_1^{SB} < e_u^{SB} < e_2^{SB} \quad e \quad a^{SB} < a^{FB}$$

Di conseguenza, affinché l'impresa privata abbia incentivi a porre in essere l'investimento, è necessario che sopporti il minor costo possibile e, allo stesso tempo, possa beneficiare dei benefici associati all'investimento. Questa condizione è ottenibile più agevolmente attraverso un contratto *cost-plus* nel periodo iniziale, seguito da un contratto *fixed-price* verso la fine della relazione (pur non rappresentando, questa soluzione, una garanzia perché gli incentivi privati comportino l'ottimo sociale). Per ovviare a questo problema, immaginiamo che l'Amministrazione possa offrire un contratto *history-dependent* del tipo $\{t_1(C_1), t_2(C_1, C_2)\}$, dove $t_1(C_1) = \alpha_1 - b_1 C_1$ e $t_2(C_1, C_2) = \alpha_2 - b_2 C_1 - \beta C_2$. Dati i contratti *history-dependent*, l'agente sceglierà l'insieme degli sforzi (e_1, e_2, a) tali per cui $e_1 = b_1 + b_2$, $e_2 = \beta_2$ e $\beta_2 = \beta_1 a$. Per una data intensità di β_1 , il rischio sopportato dall'agente è spalmato in modo più efficiente se metà degli incentivi siano attinenti al secondo periodo (ad esempio,

quando $b_1 = b_2 = \frac{\beta_1}{2}$, ovvero come se la varianza dei costi del primo periodo fosse dimezzata). Questa soluzione comporta un aumento del benessere, ma ha un effetto svantaggioso sugli investimenti, rendendoli meno convenienti rispetto alla manutenzione.

3.8 Il problema del cost overrun

Durante la vita dei contratti di PPP, è piuttosto frequente che i costi siano sotto-stimati al momento della stipula. Questa situazione potrebbe condurre alla rinegoziazione del contratto originario, secondo le seguenti modalità:

- incremento delle tariffe al nuovo livello di costo,
- inclusione di nuove voci di costo in quelle incluse nelle tariffe,
- riduzione/dilazione dei pagamenti al settore pubblico,
- riduzione degli investimenti.

L'analisi si focalizzerà esclusivamente sul problema di azzardo morale, derivante dall'incertezza dei costi. Ipotizziamo che il livello di base del costo θ_0 , benché non osservabile prima della stipula del contratto, diventi un'informazione privata dell'agente non appena inizi la fornitura del servizio. Esiste, pertanto, un'asimmetria informativa che potrebbe indurre l'agente a sovra-stimare i costi di fornitura e pretendere un adeguamento delle condizioni del contratto. Formalmente, possiamo pensare ad una struttura di costi del tipo:

$$C = \hat{\theta}_0 - e + \varepsilon$$

che possano assumere un valore alto ($\bar{\theta}$) o un valore basso ($\underline{\theta}$) con probabilità v . Il meccanismo di incentivo deve, in questo contesto, non solo garantire il livello ottimo di sforzo, ma anche le condizioni perché venga rivelata l'informazione privata (in base al *revelation principle*, per cui non c'è perdita di generalità nel ridurre l'analisi al meccanismo di rivelazione diretta, che consiste in una coppia di contratti $\{\alpha(\bar{\theta}_0)\beta(\bar{\theta}_0)\}_{\bar{\theta}_0 \in \{\bar{\theta}, \underline{\theta}\}}$ tale per cui, a prescindere dallo

schema di incentivi, l'impresa sceglierà sempre un livello di sforzo pari a $e = (\bar{\theta}_0)$). Da queste considerazioni, è possibile ricavare l'equivalente certo dell'utilità attesa del partner privato, quando si conosca θ_0 :

$$U(\theta_0) = \max_{\bar{\theta}_0 \in \{\bar{\theta}, \underline{\theta}\}} \alpha(\bar{\theta}_0) - \beta(\bar{\theta}_0)\theta_0 + \frac{(1 - r\sigma^2)\beta^2(\bar{\theta}_0)}{2}$$

Considerando il profilo delle rendite e lo schema degli incentivi $\{U(\bar{\theta}_0)\beta(\bar{\theta}_0)\}_{\bar{\theta}_0 \in \{\bar{\theta}, \underline{\theta}\}}$ come le primitive del problema, è possibile scrivere il vincolo “veritiero” di un’impresa efficiente come:

$$U(\underline{\theta}) \geq U(\bar{\theta}) + \Delta\theta\beta(\bar{\theta})$$

Questo vincolo è necessario per evitare che il contraente gonfi i propri costi. Anche in questo caso, la soluzione ottima è data da:

$$U^*(\underline{\theta}) = 0 \quad e \quad e^*(\underline{\theta}) = e_u^{SB}$$

Per evitare il problema del *cost overrun*, il vincolo “veritiero” deve essere tale da garantire l’allocazione ottima. L’impresa, quando venisse a conoscenza dei propri costi effettivi, potrebbe essere costretta a fronteggiare ulteriori rischi *ex post*. Il che, ovviamente, comporta un incremento del premio per il rischio necessario per indurre la partecipazione dell’impresa e impone che il *payoff* della stessa sia reso meno sensibile alle variazioni del costo effettivo – attraverso la spinta verso il basso di $e(\bar{\theta}_0)$, in particolare al di sotto del valore in informazione completa, attraverso un contratto *cost-plus* –.

Possiamo concludere che, qualora vi sia incertezza *ex ante* circa la realizzazione futura dei costi, dando vita ad una asimmetria informativa a favore dell’agente (il partner privato), il *menu* ottimo di contratti incentivanti che impediscano il *cost overrun* comporta un sistema di incentivi meno potenti rivolti all’impresa meno efficiente.

La completa assicurazione circa la realizzazione *ex post* dei costi conduce al seguente risultato:

$$U^{SB}(\underline{\theta}) > 0 > U^{SB}(\bar{\theta}) \quad e \quad e^{SB}(\underline{\theta}) = e_u^{SB} > e^{SB}(\bar{\theta})$$

Esaminiamo, ora, il caso del *bundling*. Una riduzione del potere degli incentivi comporta che questa situazione sia meno conveniente rispetto ai casi delineati in precedenza. Questo non significa, però, che il *bundling* non sia più una soluzione ottimale poiché – come visto in precedenza – anche nel caso dei contratti tradizionali si fronteggia il problema del *cost overrun*. Possiamo, pertanto, concludere che *a priori*, data la presenza di esternalità positive, il *bundling* dovrebbe essere comunque preferito, anche in presenza di incertezza sui costi⁹⁴.

Il contratto ottimo ricavato nel caso in cui si abbia incertezza sulla realizzazione dei costi non è, però, *renegotiation-proof* (non garantisce, cioè, che, una volta osservato θ_0 non ci sia una rinegoziazione del contratto originale). In realtà, per indurre l’impresa a rilevare la sua informazione privata, è necessario che un’impresa inefficiente che si cimenti nell’iniziativa subisca

⁹⁴ L’idea sottostante è che il vincolo “veritiero” sia ortogonale all’*incentive constraint* relativo al *moral hazard*.

una perdita, con la conseguenza che l'incentivo a interrompere il progetto dell'impresa meno efficiente sia effettivamente rilevante. Il principale (l'Amministrazione), anticipando questa possibilità, potrebbe essere indotto ad offrire ulteriori incentivi affinché anche l'impresa peggiore sia in grado di operare in pareggio (il che, tuttavia, costituisce un'ulteriore ragione di inappropriatazza del *soft budget constraint*). La soluzione relativa alla rinegoziazione è equivalente all'assunzione che l'impresa sia protetta da una coppia di *interim participation constraint* che assicurano il pareggio per ogni realizzazione futura dei costi, rinforzando il *trade-off* tra gli incentivi e il *participation constraint*. L'impresa che abbia un costo pari a $\underline{\theta}_0$ otterrebbe un *payoff* positivo e la distorsione che si verrebbe a creare risulterebbe sensibilmente aumentata e, in particolare, sarebbe pari a:

$$e^{SB}(\underline{\theta}) = \frac{1}{1+r\sigma^2} \left(1 - \frac{v}{1-v} \Delta\theta \right).$$

3.9 Il rischio politico e il rischio di rinegoziazione

Se il principale continuasse a detenere tutto il potere contrattuale anche dopo la stipula del contratto (ovvero, se venisse rimossa l'ipotesi che l'impresa acquisisca parte del potere contrattuale dopo l'osservazione diretta dei costi), l'Amministrazione sarebbe in grado di estrarre tutto il *surplus* dal partner privato (che, invece, potrebbe essere mantenuto da quest'ultimo attraverso la rinegoziazione). In particolare, al tempo 2, l'investimento compiuto in zero dall'impresa sarebbe "sommerso" e la regola di rimborso risulterebbe essere il frutto di una rinegoziazione volta al raggiungimento del *trade-off* ottimo tra lo sforzo di manutenzione e l'assicurazione che emergerebbe in un contesto statico, condizionatamente all'investimento iniziale. Il risultato sarebbe il seguente schema di incentivi:

$$\beta_2^0 = e_2^0 = e_u^{SB} = \frac{1}{1+r\sigma^2}$$

Anticipando questa struttura di incentivi, il partner privato sceglierebbe un livello di sforzo pari a $e_u^{SB} = e_1 a$. Pertanto, con un principale opportunist, il livello di *welfare* è inferiore rispetto a quello che si avrebbe nel caso del pieno *commitment*. Inoltre, gli incentivi risultano indeboliti dal momento che l'Amministrazione non terrebbe conto dell'effetto del contratto offerto sul livello di incentivi dell'impresa al tempo 1, considerando solo gli effetti al tempo 2. Il partner privato godrebbe, infatti, di meno benefici dal suo investimento ($e_2^0 = e_u^{SB} < e_2^{SB}$). Per garantire l'appropriata struttura di incentivi, sarebbe necessario che l'impresa potesse essere rimborsata per i costi sostenuti nel periodo 1 in misura maggiore di quanto otterrebbe nel caso di pieno *commitment*, spingendo ulteriormente la soluzione del problema verso il *cost-plus*. Formalmente:

$$e_1^0 < e_1^{SB}, \quad e_2^0 < e_2^{SB} \quad e \quad a^0 < a^{SB}$$

Se la rinegoziazione al tempo 2 avvenisse solo con una probabilità p (ad esempio, a causa di elezioni tra il periodo due o di eventi esogeni), l'*incentive constraint* diventerebbe:

$$pe_u^{SB} + (1-p)e_2 = e_1a$$

Il livello di sforzo ricavabile da questa impostazione, di conseguenza, si collocherebbe in una posizione intermedia tra lo sforzo nel pieno *commitment* e quello ottenibile nel caso in cui il principale avesse un comportamento opportunistico.

3.10 Osservazioni finali

L'analisi si è incentrata sui guadagni di efficienza del PPP rispetto a contratti di *procurement* tradizionali, pur tenendo conto dei numerosi casi in cui il PPP non risultasse preferibile. L'aggregazione delle funzioni implicite nel PPP fornisce degli incentivi al contraente privato perché questi consideri i costi di lungo periodo del progetto. Qualora le esternalità fossero positive, inoltre, attraverso una appropriata divisione del rischio, il contratto di PPP porterebbe a una migliore qualità e a progetti meno costosi. Viceversa, qualora le esternalità fossero negative, il *bundling* potrebbe accrescere i costi di agenzia del progetto, rendendo preferibili i contratti di *procurement* tradizionali (*unbundling*) o, al più, rendendo indifferente la scelta tra il PPP e il *procurement* tradizionale. Bisogna, inoltre, considerare l'incertezza che caratterizza certi mercati (ad esempio, quello delle tecnologie), che potrebbe rendere il contratto di PPP, data la lunga durata dell'accordo che lo caratterizza, poco flessibile rispetto ai cambiamenti del quadro economico e tecnologico e, conseguentemente, inefficiente rispetto a contratti a breve termine. Abbiamo, però, dimostrato che qualora siano ottenibili delle riduzioni di costo da un incremento della qualità delle infrastrutture, il PPP sarebbe preferibile rispetto ai contratti di *procurement* tradizionale qualora la domanda del servizio fosse sufficientemente stabile e, conseguentemente, facilmente prevedibile. A tal proposito, la lunghezza del contratto dovrebbe essere inversamente correlata con il rischio di domanda. Per quanto concerne il *trade-off* tra lo sforzo di manutenzione e l'investimento, una soluzione ottima permetterebbe la riduzione del rischio di *cost overrun*, a condizione che l'Amministrazione fosse in grado di vincolarsi completamente (*full commitment*). All'aumento del potere contrattuale dell'Amministrazione e, conseguentemente, del rischio di un comportamento opportunistico da parte della stessa, i contratti di PPP diventerebbero meno opportuni rispetto ai contratti di *procurement* tradizionale, sebbene non sia possibile negare a priori che il PPP sia preferibile rispetto al caso dell'*unbundling*.

CAPITOLO IV

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO COME DECISIONE EFFICIENTE DELL'AMMINISTRAZIONE

4.1 Partenariato Pubblico Privato e centralità del processo decisionale pubblico

4.1.1 Quadro introduttivo

Le pionieristiche esperienze del mondo anglosassone e un progressivo orientamento, da parte della Pubblica Amministrazione, verso una gestione delle risorse e dei processi improntata all'efficienza ed al conseguimento dei risultati con un maggiore coinvolgimento degli operatori privati (il cosiddetto *New Public Management*), hanno progressivamente determinato una consistente applicazione del *Project Financing* (PF) come strumento per la realizzazione di investimenti pubblici.

Nel 2002, la principale forma di cooperazione tra pubblico e privato alternativa rispetto alle forme di *procurement* tradizionali era la derivazione diretta – con qualche lieve correzione – del PFI di matrice anglosassone: la finanza di progetto. Nei principali studi in merito condotti all'epoca, si parla di «*rapporto diretto tra il finanziamento di una infrastruttura, la sua realizzazione e il suo sfruttamento commerciale*»⁹⁵, di rilevanza che questo «*metodo di finanziamento delle infrastrutture*»⁹⁶ assume per stimolare lo sviluppo economico, di uno strumento in grado di sollevare «*le Pubbliche Amministrazioni, in tutto o in parte, dagli oneri relativi al finanziamento di un'opera infrastrutturale, focalizzandone l'attività sugli aspetti regolatori (qualità del servizio, modalità di erogazione, ed eventualmente livelli tariffari)*»⁹⁷, oltre che di affidare «*al settore privato la gestione dell'opera, incentivandone il*

⁹⁵ UTFP, 2002, p. 3.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

*livello di efficienza ed assicurandone la piena utilizzazione commerciale»⁹⁸. Con il trascorrere del tempo, è emerso distintamente che i rapporti tra pubblico e privato potessero assumere una tale varietà di forme contrattuali non più agevolmente ricomprensibili nella definizione di *Project Financing* (PF o *finanza di progetto*). Nonostante, soprattutto nel contesto italiano, si continuasse ad usare la nozione di PF, in realtà sarebbe stato (ed è tutt'ora più conveniente) riferirsi all'etichetta più generica di *Partenariato Pubblico Privato* (PPP). PPP e PF, pur essendo entrambi caratterizzati da una stretta inerenza ad un progetto e, quindi, alla stretta ed autonoma valenza economico-finanziaria di quest'ultimo – spesso isolatamente rispetto alla solidità finanziaria e alle possibilità operative dei diversi soggetti partecipanti –, non sono, per quanto spesso e volentieri vi sia poca chiarezza in merito, sinonimi. Principalmente perché la seconda metodologia di strutturazione di un'operazione di investimento infrastrutturale è, di fatto, un sottoinsieme della prima. Ci si riferisce ad un PPP ogni qual volta il settore pubblico intenda realizzare un progetto che preveda l'erogazione di un flusso di servizi tramite un'opera pubblica (o di pubblica utilità) con l'affidamento di più fasi funzionali (progettazione, finanziamento, realizzazione e gestione) al settore privato. Grandi opere caratterizzate da esternalità positive sono, dunque, candidati ideali per situazioni nelle quali*

«il settore privato è [...] messo nelle condizioni di apportare le proprie capacità manageriali, commerciali e di creatività nella costruzione e gestione di un'infrastruttura di pubblica utilità, ottendone un ritorno economico. Il settore pubblico può beneficiare, in termini economico-finanziari della presenza dei privati attraverso una riduzione del proprio impegno finanziario complessivo e un miglioramento della qualità dei servizi in questione attraverso un'attenta regolamentazione dell'attività privata»⁹⁹.

Importare una pratica diffusa nel settore privato all'interno del settore pubblico, configurandola, così, come una delle forme più rappresentative che può assumere il PPP, non è, tuttavia, del tutto immediato. Qualora il progetto consista, come tipicamente avviene, nella realizzazione di un *asset* in grado di erogare un flusso di servizi sulla base del quale si possano realizzare i ricavi necessari a giustificare l'impegno finanziario iniziale, è innegabile una differenza di funzioni obiettivo e, conseguentemente, di modo di concepire lo strumento, tra committente privato e committente pubblico. Se, infatti, nel primo caso, l'obiettivo è quello della minimizzazione dei costi (o della massimizzazione dei profitti, se supponiamo che il progetto specifico sia parte di un processo di più ampio respiro improntato all'efficienza complessiva), il PF viene principalmente considerato come uno strumento di finanziamento in grado di innalzare la leva finanziaria e ridurre il costo del debito attraverso un'efficiente allocazione dei rischi tra gli operatori coinvolti; nel secondo caso, spostandosi l'attenzione dal profitto al perseguimento dell'interesse pubblico, l'obiettivo principale, che la strutturazione di un'operazione di PF si auspica

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ UTFP, 2002, p. 4.

contribuisca a raggiungere, viene identificato nella qualità e nella capacità di soddisfare i bisogni della collettività che devono avere i servizi erogati per mezzo dell'infrastruttura. La conseguenza immediata è la perdita della centralità della componente finanziaria (costituita dalla possibilità di riduzione del costo del finanziamento), sostituita nel suo ruolo da un trasferimento di competenze (con relativi rischi) al settore privato (parte della progettazione, la costruzione e la gestione) allo scopo di ridurre i tempi di cantierizzazione e ottenere, in modo più efficace, i servizi che si intendono erogare ai cittadini. In linea teorica, quindi, la dimensione finanziaria, in un PPP, non dovrebbe essere una discriminante ma una componente: le amministrazioni dovrebbero effettuare le proprie scelte, eventualmente optando per questo strumento, esclusivamente guidate dall'obiettivo di massimizzare l'interesse generale. Il che può essere vero quando il vincolo di bilancio del decisore pubblico sia tale da consentire un'effettiva scelta tra molteplici alternative, non quando – come spesso accade – le amministrazioni dispongano di risorse scarse da destinare all'investimento e stringenti vincoli sui saldi e sul ricorso al mercato del credito.

Il PPP è piuttosto frequentemente presentato come un idilliaco menu. Idilliaco perché sembrerebbe essere in grado di accrescere il benessere sociale come pochi altri strumenti di politica economica. Il che potrebbe anche corrispondere a realtà se si assumesse l'esistenza di un mercato privato fortemente competitivo, attraversato da competenze di livello medio-alto e caratterizzato da una spiccata etica pubblica; oltre ad una controparte pubblica capace, con una mentalità fluida ed aperta, operante in un contesto di stabilità normativa e governata dal perseguimento dell'efficienza e dall'*accountability*. Menu, poi, perché sono decisamente numerose le tipologie contrattuali specifiche. Oltre ad una macro-distinzione tra progetti in grado di produrre autonomamente la propria remunerazione per il gestore privato – nei quali l'Amministrazione svolga esclusivamente un ruolo di regolamentazione e di controllo – e progetti che, invece, necessitano di una contribuzione pubblica a vario titolo; vi sono diverse possibilità di articolazione. All'interno della seconda macro-categoria, ad esempio, l'Amministrazione può intervenire cedendo la proprietà o l'usufrutto dei terreni sui quali verrà realizzata l'opera, offrendo agevolazioni fiscali o garanzie, oppure intervenendo direttamente con sovvenzioni o con mutui agevolati. Il PF è, invece, un PPP istituzionalizzato: il *partner* privato con cui l'Amministrazione si raffronta è rappresentato da una Società di Progetto (*Special Purpose Vehicle, SPV*), costituita appositamente per il progetto ed avente come oggetto sociale l'espletamento degli obblighi derivanti dalla realizzazione del progetto stesso. L'SPV si configura come un soggetto giuridico autonomo rispetto all'aggiudicatario della procedura originaria di selezione del *partner* privato e, nella sua forma più pura (ovvero quella in cui non vi sia un qualche grado di compartecipazione pubblica), è una scommessa imprenditoriale condotta nell'alveo del libero mercato sulla buona riuscita dell'operazione¹⁰⁰.

¹⁰⁰ L'equilibrio economico-finanziario dell'SPV è garantito dal progetto, esattamente come lo sono le decisioni di finanziamento da parte degli istituti di credito che forniscono capitale o degli eventuali investitori che acquisiscano i titoli potenzialmente emessi dalla Società. La completa separazione tra aggiudicatario originario e SPV non riguarda solo la contabilità e la gestione, ma anche il patrimonio:

In riferimento al PPP, è stato utilizzato il sostantivo “menu” giustificandone l’impiego per la possibilità di scegliere tra diverse soluzioni operative ed è stato anticipato che queste ultime possano essere raggruppate in macro-tipologie a seconda del criterio di classificazione utilizzato. Se si elegge come criterio l’autonomia finanziaria del progetto (ovvero la capacità che esso abbia di generare un flusso di reddito per il *partner* privato in modo più o meno indipendente da una qualche contribuzione del *partner* pubblico) è possibile la delimitazione di tre tipologie di opere: le opere calde (che presentano una certa somiglianza con le concessioni), le opere fredde (che scaturiscono dall’originaria forma di PPP anglosassone) e le opere tiepide.

- Opere calde

Si tratta di progetti che non necessitano di alcuna contribuzione pubblica per garantire il raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario (ovviamente comprensivo di un margine di profittabilità per i finanziatori e di una componente di remunerazione del rischio di impresa) dell’iniziativa e che rivolgono direttamente il flusso di servizi generato dall’*asset* alla genericità degli utilizzatori (tra i quali la presenza dell’Amministrazione aggiudicatrice non solo non è funzionalmente determinante, ma è anche particolarmente diluita). Uno degli esempi più immediati è un tratto autostradale: attraverso la riscossione dei pedaggi (la cui entità e i cui meccanismi di adeguamento siano stati fissati in sede contrattuale) da parte degli utenti, il privato è in grado di ottenere un flusso di ricavi tale da recuperare i costi di investimento e di conseguire profitti di impresa nel corso della vita del contratto. Il *partner* pubblico, trattato alla stregua degli altri utenti per quanto riguarda il servizio, esercita soltanto un ruolo attivo di natura regolatoria (identifica le condizioni per la realizzazione del progetto, costituisce l’ambiente regolatorio idoneo, predispone la fase di selezione e procede all’aggiudicazione, disbriga le procedure autorizzative) e di controllo (assicura che sia rispettato quanto stabilito in sede contrattuale, effettua verifiche sulla qualità del servizio, valuta la congruità di eventuali richieste di adeguamenti tariffari o di altri interventi per sopravvenute criticità).

- Opere fredde

In questo tipo di progetti, gli utilizzatori del flusso di servizi sono solo indirettamente i cittadini, dal momento che i primi devono essere erogati dall’Amministrazione nell’ambito delle proprie funzioni. Si tratta di una forma sofisticata di *outsourcing* in virtù della quale, a seguito di un appropriato meccanismo di selezione, l’Amministrazione affida la realizzazione e la gestione di un’opera al *partner* privato e corrisponde ad esso, su base commerciale, la

in caso di fallimento dell’SPV i creditori potranno rivalersi soltanto sui beni della stessa, esattamente come in caso di fallimento dell’aggiudicatario originario, nessun creditore potrà rivalersi sul patrimonio dell’SPV. È, tuttavia, ragionevole immaginare che gli istituti di credito richiederanno garanzie specifiche all’aggiudicatario originario e non saranno indifferenti alla solidità finanziaria e all’esperienza dello stesso al momento dell’erogazione dei finanziamenti.

remunerazione per i servizi forniti. L'esempio più immediato è un ospedale: sebbene siano i pazienti a fruire dei servizi ospedalieri, è l'Amministrazione che, dovendoli garantire all'universalità dei cittadini, deve renderli disponibili. Il ruolo del *partner* pubblico, in questa tipologia di progetti, è decisamente più ampio e articolato rispetto a quanto avveniva nel caso precedente: anzitutto, in fase di scelta, è necessaria un'attenta valutazione sulla tipologia di gestione – se tradizionale o *in house*, oppure se ricorrere all'*outsourcing* e come – per ottimizzare i costi nel rispetto degli standard quantitativi e qualitativi richiesti dalla natura del servizio; successivamente, rappresentando il garante esclusivo (o, comunque, decisamente il principale) del flusso di redditi del *partner* privato nonché il responsabile del servizio di fronte agli utenti, il *partner* pubblico dovrà selezionare accuratamente il proprio *partner* di medio-lungo periodo, assicurandosi di ottenere canoni ragionevoli e dovrà effettuare un attento monitoraggio sul livello prestazionale, predisponendo contratti con appropriati incentivi/penali – prima – e controlli – poi – sugli standard stabiliti. Vale la pena di ricordare fin d'ora, per quanto l'argomento verrà approfondito in seguito, che, soprattutto quando si abbia a che fare con servizi ad alto impatto sociale (come, appunto, quelli sanitari) la cui sola sospensione possa avere alti costi sociali, il *partner* privato potrebbe riuscire ad esercitare un potere contrattuale notevole durante la vita del contratto che l'interesse pubblico impone venga controbilanciato.

- Opere tiepide

Questa tipologia di progetti, che si colloca in posizione intermedia rispetto alle precedenti, si caratterizza per un elemento distintivo essenziale: la previsione di un contributo pubblico accanto a quello degli utenti perché sia possibile il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario del concessionario quando eroghi, attraverso l'opera un flusso di servizi di elevata utilità sociale e, per via della natura e dell'universalità di essi, non necessariamente profittevoli in sé. Si pensi, ad esempio, al servizio idrico integrato nel territorio di un'Amministrazione con diversa configurazione geomorfologica e con necessità di migliorie tecniche. Se il *partner* pubblico ritenesse conveniente esternalizzare, tipicamente perché convinto di poter conseguire guadagni in termini di efficienza e perché non persuaso della convenienza di sostenere un corposo investimento finanziario nel breve periodo, sarebbe necessario reperire sul mercato un *partner* privato disposto ad effettuare quell'investimento e a sostenere il costo di manutenzione della rete (con eventuali aggiornamenti), e consentendo al contempo a qualunque cittadino – ovunque residente del territorio di pertinenza dell'Amministrazione – di poter accedere alla fornitura, senza scaricare integralmente i costi sugli utenti finali (con incrementi tariffari medi eccessivi o con discriminazioni tariffarie parametricate alla complessità di erogazione della fornitura). Se, infatti, l'unica imposizione al mercato – oltre alle tradizionali, come quella di standard qualitativi minimi – fosse rappresentata dal rispetto della regola dell'universalità, il privato – che all'aggiudicazione diverrebbe il monopolista del servizio per la durata del contratto e che, per definizione, punta alla

massimizzazione del profitto – potrebbe scegliere due strategie: discriminare gli utenti (a residenti nelle zone più difficilmente raggiungibili dovrebbero corrispondere tariffe più elevate), oppure incrementare le tariffe a tutti gli utenti (in modo tale da spalmare sulla collettività i maggiori costi). Entrambe queste impostazioni, soprattutto trattandosi ineluttabilmente di servizio pubblico, comporterebbero problemi di natura sociale (perché la politica tariffaria verrebbe assimilata ad una sorta di politica redistributiva di perequazione del reddito) e politica per l'Amministrazione. Pur con diverse gradazioni, in relazione alla specificità dei singoli progetti e tali da non mitigare gli incentivi alla ricerca di soluzioni efficienti da parte del privato, quindi, il contributo pubblico è, in questi casi, una necessità.

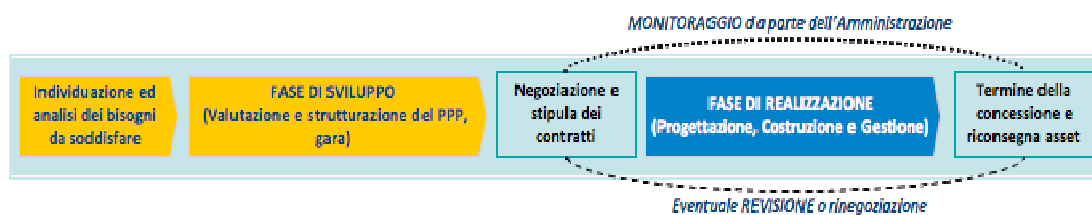
4.1.2 Le fasi del processo decisionale dell'Amministrazione

Prima del D. Lgs. 152/2008 (III Decreto Correttivo al Codice dei Contratti Pubblici), il Legislatore non aveva mai fatto esplicita menzione del PPP in generale o del PF in particolare. Eppure, fin dalla Legge Merloni, l'istituto giuridico della concessione di costruzione e gestione (a tutt'oggi utilizzato per caratterizzare la fattispecie in cui rientrano le operazioni di PPP e di PF) presentava (e presenta) tutti i tratti necessari per cui potessero realizzarsi i presupposti (ad iniziare dal *bundling* delle diverse fasi procedurali) per un PPP¹⁰¹. La differenza sostanziale sta nel fatto che, una volta risultato aggiudicatario della gara per la concessione di costruzione e gestione, nel caso di un contratto di concessione "puro" l'aggiudicatario mantiene la propria forma originaria (tipicamente un raggruppamento temporaneo d'impresе o un'aggregazione temporanea di impresе); mentre nel caso di un PPP (e, in particolare, di un PF) l'aggiudicatario si struttura in un'apposita Società Veicolo (Amatucci, 2009).

Passando dalla forma alla sostanza, è possibile dividere un'operazione di PPP in due macro-fasi, la fase di sviluppo – di prevalente responsabilità del *partner* pubblico – e la fase di realizzazione – di prevalente responsabilità del *partner* privato –, a loro volta divise in sotto-fasi: la prima abbraccia il processo che si estende dalla strutturazione e della valutazione dell'operazione fino all'aggiudicazione della gara; la seconda comprende il processo che va dall'implementazione della progettazione fino alla restituzione dell'*asset* all'Amministrazione. La fase di sviluppo e la fase di realizzazione sono raccordate dalla stipula del contratto tra l'Amministrazione (il concedente) e Società Veicolo (la forma organizzativa che l'aggiudicatario della gara assume, abbreviato il SPV – *Special Purpose Vehicle*) e del contratto di finanziamento tra l'SPV e i finanziatori (Fig. 1).

¹⁰¹ Si ricorda, comunque, che mentre il PPP prevede che l'intera fase di progettazione possa essere delegata al privato (come, in effetti, spesso avviene), nella concessione al privato possono – eventualmente – essere delegate soltanto la progettazione definitiva ed esecutiva. Insomma, nella concessione l'idea "strutturata" deve essere pubblica, mentre nel PPP al privato viene concesso più spazio.

Fig. 1 – Il ciclo di un'operazione di PPP



FONTE: elaborazione personale

La fase di valutazione e strutturazione di un'operazione di PPP rappresenta il momento più rilevante dell'intero ciclo del progetto. Questo, naturalmente, non significa che debbano essere trascurati gli altri elementi: il buon esito del PPP – ovvero la capacità dell'operazione di generare effettivamente *Value for Money* (VFM)¹⁰² e, quindi, di risultare l'opzione più efficiente per garantire il miglior rapporto qualità-prezzo per il servizio evitando, tra l'altro, di scaricare pesanti oneri sulle generazioni future – dipende dal combinato di tutte le fasi; ma è innegabile che una valutazione rigorosa e una strutturazione *ex ante* in grado di abbracciare l'intero ciclo di vita del progetto riducano i costi di transazione della fase contrattuale, rendano più efficiente la fase di realizzazione, riducano i rischi di revisione e rinegoziazione in corso d'opera (con tutti gli effetti distorsivi ad essi connessi) e rendano meno costoso il monitoraggio. In considerazione di questo ruolo predominante, concentreremo la nostra attenzione prevalentemente su quello che si potrebbe definire il processo decisionale dell'Amministrazione (all'interno della "fase di sviluppo" indicata in Fig. 1, ci riferiremo, quindi, a tutto ciò che precede la procedura competitiva e che è necessario per espletare quest'ultima in modo appropriato).

La fase di valutazione e strutturazione si articola in due passaggi consequenziali:

- valutazione delle opzioni con le quali possa essere realizzato l'investimento e, in particolare, considerazione dell'opzione di PPP in comparazione con l'opzione tradizionale (appalto) sulla base della convenienza e dell'efficienza;
- strutturazione dell'opzione di PPP, se precedentemente selezionata, con tutti gli elementi essenziali puntualmente indicati e specificati, affinché la documentazione possa essere posta a base di gara nella successiva fase di selezione del Concessionario.

¹⁰² Il *Value for Money* (VFM) rappresenta più un concetto che un'espressione cui si può dare una definizione: pur originando dal problema della massimizzazione vincolata (dalle risorse disponibili) di una funzione obiettivo, si estende a causa delle componenti che, nella funzione obiettivo e nel vincolo, devono essere considerate (non solo il costo e la quantità delle risorse a vario titolo assorbibile, ma anche l'universalità e le peculiarità del servizio, il rispetto dei tempi e i livelli qualitativi e tecnici effettivi). Utilizzando una terminologia cara all'economia aziendale, possiamo sintetizzare affermando che il VFM riassume il "paradigma delle 3E": efficienza, efficacia e economicità.

Il secondo passaggio consiste, in breve, in un problema di *mechanism design*: l'Amministrazione deve riuscire a strutturare il contratto in modo tale da garantirsi l'obiettivo del miglior flusso di servizi ottenibile, con il piano di contribuzione più sostenibile possibile (quindi, possibilmente, con la minor contribuzione possibile comprensiva anche della copertura dei rischi sopravvenuti di propria competenza) e con i minori costi associati alla gestione del contratto (monitoraggio e rinegoziazione) possibili, fornendo al contempo al settore privato tutti gli incentivi necessari – essenzialmente, un progetto strutturato in modo tale da garantire un ritorno dell'investimento adeguato, rispetto ad altre alternative, in termini di profitti complessivi corretti per i rischi sopportati – per partecipare, competere accanitamente in fase di selezione e offrire il servizio desiderato.

Merita di essere ricordato fin da ora che il processo di valutazione – che comprende la considerazione di elementi non soltanto economici ma anche di natura sociale e tecnica – conserva la sua natura essenzialmente pubblica¹⁰³: il PPP, infatti, non è affatto assimilabile ad una privatizzazione perché la titolarità della funzione resta pubblica, come pubblica è la responsabilità¹⁰⁴. Per quel che concerne il processo di strutturazione, poi, è piuttosto ragionevole pensare che, una definizione progettuale quanto più possibile rigorosa degli standard minimi messi a gara, seppur indubbiamente costosa, favorisca indubbiamente l'efficienza allocativa e garantisca risparmi prospettici notevoli. In Vecchi (2009), ad esempio, vengono ricordati i seguenti vantaggi:

- un processo in grado di condurre a richieste e capitolati più puntuali, con opportune indicazioni di natura tecnica ed economica, consente al privato di predisporre le proprie offerte in modo più coerente alle effettive necessità dell'Amministrazione, con l'effetto di una maggiore confrontabilità e di uno snellimento delle procedure di selezione (che si traduce in minori costi di transazione);
- la dimostrazione che l'Amministrazione sia in grado di produrre una documentazione di alta qualità, rappresenta un segnale positivo per il mercato, che ha maggiore ricettività verso Pubbliche Amministrazioni caratterizzate da maggiori livelli di competenza;
- richieste e specifiche più rigorose riducono la possibilità di fraintendimenti *ex post* (con ulteriore riduzione dei costi di transazione).

Conviene sottolineare ulteriormente la centralità della puntuale e rigorosa definizione dei livelli quantitativi e qualitativi minimi del servizio. Fino ad ora, infatti, ci siamo limitati a declinare le esternalità positive di questi ultimi prevalentemente al momento conclusivo del processo decisionale, ovvero in

¹⁰³ Con natura essenzialmente pubblica si intende che la responsabilità, tanto della fase in sé e per sé quanto degli effetti da essa scaturenti, resta sempre in capo al pubblico.

¹⁰⁴ I presupposti di titolarità e responsabilità pubblica impongono la necessità della definizione dei livelli qualitativi dei servizi, degli oneri sulla disponibilità continuativa e sulle procedure di ripristino e delle restanti caratteristiche essenziali del progetto.

fase di processo competitivo, senza prendere in considerazione gli effetti che possano prodursi nelle altre fasi intermedie dello stesso o successive allo stesso. Standard minimi fissati con chiara cognizione di causa non consentono soltanto al privato di calibrare meglio le proprie offerte – rendendole più funzionali e competitive per l'Amministrazione – e al pubblico di effettuare una valutazione più circostanziata tra le migliori offerte sul mercato – si presuppone, infatti, che gli stessi operatori privati, di fronte ad un più alto livello di sofisticazione (che, come visto, spesso si associa ad una più elevata reputazione¹⁰⁵) della stazione appaltante facciano *self selection* –; ma costituiscono il presupposto per l'allocazione dei rischi nella fase antecedente, nonché per un adeguato monitoraggio (inclusivo di opportune penali) grazie all'*output specification* (con conseguente riduzione del *moral hazard*, specie nelle opere fredde e in settori caratterizzati da possibili fallimenti di mercato, dalla tutela di particolari categorie sociali e dall'universalità del servizio) durante la fase di realizzazione e gestione, oltre che per la contabilizzazione dell'operazione¹⁰⁶. Un ragionamento affine può essere seguito per un altro elemento chiave, intimamente legato al precedente, della predisposizione contrattuale: il piano economico-finanziario su cui si gioca effettivamente buona parte della valenza dello strumento.

4.1.3 Trade-off rigidità - flessibilità

Indubbiamente, la delineazione puntuale del contratto presenta innumerevoli vantaggi. Un contratto eccessivamente cristallizzato, d'altra parte,

¹⁰⁵ Documentazioni più accurate dimostrano che l'Amministrazione sia veramente interessata ad ottenere, da parte del Concessionario, il progetto di migliore qualità possibile. Di conseguenza, è ragionevole che privilegi operatori validi e non operi seguendo logiche diverse rispetto a quelle dell'allocazione più efficiente per la collettività (ad esempio, cercando di selezionare operatori con i quali abbia già avuto precedenti rapporti informali o che godano di particolari privilegi perché insistono sullo stesso territorio della stazione appaltante). Questo effetto diretto contribuisce a rafforzare la credibilità e la reputazione dell'Amministrazione, creando un'ulteriore stimolo per una più elevata partecipazione di qualità.

¹⁰⁶ Per quanto gli aspetti inerenti la finanza pubblica – e, quindi, anche gli effetti della contabilizzazione di un'operazione di PPP – verranno trattati nel capitolo successivo, si può ricordare fin da ora che la centralità dell'allocazione dei rischi per il bilancio dell'Amministrazione è ben evidenziata dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio del 2004. Si tratta di una decisione sulla registrazione contabile delle operazioni di PPP nelle quali l'Amministrazione risulti essere l'acquirente principale (ovvero il corresponsore di almeno il 90% dei pagamenti) dei beni e/o dei servizi erogati attraverso l'*asset*. Pur esistendo la possibilità di far rientrare nell'ambito considerato anche le opere tiepide (per situazioni nelle quali vi sia un'erogazione di servizi a favore degli utenti dietro pagamento minimo, a fronte di una tariffazione pressoché integralmente pubblica – eventualmente attraverso *shadow tolling*), ci si riferisce in modo prevalente ad opere fredde. L'Eurostat stabilisce che gli *asset* realizzati attraverso il PPP possano non essere iscritti a bilancio (*off balance*) soltanto qualora si verificino contemporaneamente le due seguenti condizioni: al *partner* privato risulti trasferito il rischio di costruzione e almeno uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda. Mentre – come vedremo nel prosieguo del presente capitolo – non dovrebbero esserci problemi, trattandosi di PPP (e, ad onor del vero, anche di appalti e concessioni) sulla prima condizione – che, a ben vedere, dovrebbe rientrare nel rischio d'impresa – , la seconda presenta qualche complessità in più.

potrebbe anche rivelarsi controproducente se particolarmente esteso nel tempo (come, tipicamente, avviene nel caso di un PPP, dove è necessario consentire al *partner* privato di disporre di un arco temporale sufficiente in fase di gestione per onorare i propri obblighi con i finanziatori e realizzare profitti) e in settori caratterizzati da una certa vivacità tecnologica. Non a caso il PPP non trova applicazione in settori di mercato quali l'*Information Technology*. Senza, tuttavia, guardare ai casi estremi, è evidente che esistano criticità legate alla determinazione di standard prefissati e/o ad un *output specification* troppo rigoroso (a cominciare dall'obsolescenza), che potrebbero lasciare spazio a comportamenti opportunistici da parte di operatori privati che, a prescindere dal livello di conoscenza e perizia che possa aver raggiunto l'Amministrazione, godranno sempre, specialmente se si tratti dei migliori nel proprio settore, di un vantaggio informativo. Se, dunque, una rinegoziazione si rendesse necessaria – come la lunga durata, a prescindere dal settore merceologico che può ritardare o velocizzare il presentarsi di quest'esigenza, fa supporre – quest'ultima dovrebbe essere tale da non stravolgere completamente i parametri (e i valori da essi assunti) sui quali si era fondata la valutazione originaria sul progetto da parte dei contraenti (e dell'Amministrazione in particolare). Ancora una volta, la chiave di volta sta nella strutturazione del contratto originario, dove si concentrano i principali *trade off* e, nel caso specifico, dove si deve compiere la sintesi tra le opposte tesi della rigidità e della flessibilità.

Si consideri il caso di un'Amministrazione Comunale che, proponendosi di soddisfare una manifesta esigenza da parte dei propri cittadini – utenti, decida per la realizzazione di un'infrastruttura e abbia piuttosto chiari i bisogni fondamentali, ovvero i servizi che l'*asset* deve servire ad erogare. L'Amministrazione, quindi, sarà in grado di presentare al mercato della fornitura un quadro progettuale dotato di un insieme di indicazioni tecniche e di diversi obiettivi di *performance*, ma non certo un contratto puntuale. Di conseguenza, sarà costretta ad escludere le opzioni tradizionali di acquisizione – che si fondano sul presupposto dell'identificazione (quanto più puntuale possibile) delle peculiarità tecniche –: dovendo puntare piuttosto su soluzioni che consentano di ottenere le informazioni, la competenza e, in definitiva, la cooperazione del mercato della fornitura, opterà ragionevolmente – a parità di altre condizioni – per un PPP. In linea teorica, la definizione di requisiti tecnologici minimi coerenti con quanto presente sul mercato e l'indicazione di soli requisiti di *performance*, consentono all'Amministrazione di assicurarsi almeno il *benchmark* del mercato e possibilmente livelli più alti, in virtù dello stimolo ai fornitori verso la ricerca di soluzioni ancora più sofisticate per ottenere i risultati richiesti in condizioni competitive. D'altra parte, l'Amministrazione dovrà investire maggiori risorse in competenze specifiche per essere in grado di sostenere più agevolmente i costi necessari a ridurre le asimmetrie informative precedentemente accennate. I vantaggi per i fornitori devono, invece, essere ricercati nella convinzione della remunerazione dell'innovazione, oltre che nella redditività intrinseca del progetto proposto. Con il trascorrere del tempo, però, una volta che l'*asset* sia stato realizzato e sia iniziata la fase di gestione, può avvenire che il lento ed inesorabile processo di evoluzione tecnologica arrivi ad un'innovazione significativa. Con indicazioni

contrattuali rigide, il rischio tecnologico e il conseguente costo dell'*upgrading* tecnologico – da effettuarsi per garantire miglioramenti qualitativi al servizio – sarebbe completamente a carico dell'Amministrazione perché, di fatto, si configurerebbe come una richiesta di modifica unilaterale del contratto. D'altro canto, se venisse lasciata la completa libertà al mercato della fornitura o, al più, venisse fatto riferimento agli standard adottati in progetti analoghi all'interno di un'area territoriale definita, l'introduzione della flessibilità potrebbe non garantire un risultato maggiormente efficiente (si potrebbe, addirittura, disincentivare i partecipanti dall'apportare – in fase di procedura competitiva – il contributo innovativo che un'Amministrazione competente avrebbe potuto lucrare rispetto alla media costituita dallo standard merceologico territoriale)¹⁰⁷.

Da quanto considerato fino ad ora è possibile, comunque, arrivare ad una sintesi. Riferirsi, come è stato fatto, alla determinazione puntuale e rigorosa di standard quantitativi e qualitativi minimi e all'*output specification* significa fissare un *floor* ineludibile e rappresenta il calcestruzzo per il mosaico che, una volta completato, consentirà di visualizzare il VFM del progetto. L'introduzione di clausole aggiuntive che consentano l'introduzione di gradi di flessibilità al rialzo, come il riferimento alle più moderne tecnologie presenti sul mercato, può essere immaginata come la predisposizione delle tessere del mosaico. La malta coincide con il coordinamento, possibile attraverso le analisi rigorose di un'Amministrazione competente, che consenta la non conflittualità ma piuttosto il completamento del quadro d'insieme.

Al termine delle riflessioni fin qui condotte, l'assoluta centralità della fase decisionale – e degli elementi che, al momento della strutturazione del contratto, debbano essere considerati, valutati e definiti – può essere, ancora una volta, ribadita con forza.

4.2 Il processo di valutazione degli investimenti pubblici

L'utilizzo effettivo di uno strumento, per quanto vantaggioso possa essere in teoria, può essere rallentato o ostacolato in fase operativa. Nel caso del PPP è innegabile che esistano criticità tali da ostacolarne il corretto utilizzo¹⁰⁸

¹⁰⁷ Nella stesura del contratto potrebbe essere prevista una clausola di aggiornamento tecnologico obbligatorio a carico del Concessionario. Anche in questo caso, comunque, l'Amministrazione dovrebbe sostenere dei costi: se è vero che potrebbero essere significativamente ridotti i costi di transazione e i costi diretti causati dalla modifica unilaterale del contratto (che, in casi estremi, potrebbe addirittura dover richiedere l'espletamento di una nuova procedura competitiva qualora si configurasse una modifica significativa dei termini originari del contratto), verrebbero sicuramente offerti prezzi più alti in sede di competizione iniziale (perché i partecipanti terrebbero conto, nella formulazione delle proprie offerte, dei successivi costi di aggiornamento che sarebbero tenuti a sostenere). È ragionevole pensare, tuttavia, che, qualora fosse prevista la clausola di aggiornamento in sede contrattuale, l'Amministrazione dovrebbe sostenere costi complessivi inferiori per ottenere il medesimo risultato (principalmente in virtù dell'effetto competitivo di cui, in caso di modifica unilaterale del contratto, non potrebbe beneficiare).

¹⁰⁸ Un utilizzo consapevole dello strumento, infatti, prevede lo si consideri come un'opportunità per il perseguimento dell'efficienza piuttosto che, come spesso sembra accadere, soltanto come una

da parte delle amministrazioni. Le carenze in fase di valutazione delle scelte d'investimento conducono a significative distorsioni nell'utilizzo e nei risultati del PPP, quali, ad esempio, la sistematica presenza di una forte asimmetria informativa tra *partner* pubblico e *partner* privato (non soltanto a causa del dislivello tra le competenze professionali, ma anche a causa delle differenti conoscenze tecniche) e la predominanza di un approccio formale e giuridico ad uno strumento essenzialmente di natura finanziaria con significativi aspetti di rilievo economico (Barretta, 2005).

L'esperienza italiana mostra significative lacune nella valutazione *ex ante* da parte delle amministrazioni¹⁰⁹ che, unite alla prevalente presenza sul mercato del PPP di operatori locali che sperano di ridurre il confronto competitivo e lucrare contratti migliori rispetto a quelli che avrebbero ottenuto con una procedura di acquisizione tradizionale, conducono a costi inaspettati ed eccessivi (sia in comparazione ad altri strumenti alternativi, sia in termini di contributi al concessionario) quando non a deludenti fallimenti (mancata conclusione delle procedure o fallimenti delle operazioni). Poiché nel primo paragrafo abbiamo avuto modo di trattare diffusamente la centralità del processo decisionale dell'Amministrazione, a questo punto è possibile compiere un passo avanti.

4.2.1 Le fasi del processo di valutazione

Il processo di valutazione di un investimento pubblico si compone, essenzialmente, di tre fasi, all'interno delle quali si articolano le seguenti dimensioni di analisi consequenziali.

1. Opportunità dell'intervento.

Considerando il contesto economico e sociale e vagliando i bisogni non soddisfatti dei cittadini, si cerca di individuare se possa darsi corso ad un intervento e quale possa essere.

2. Fattibilità dell'intervento.

Appurata la necessità di procedere con un intervento, vengono prese in considerazione tutte le possibili soluzioni che la tecnologia (esistente) e il mercato offrano per la realizzazione dell'intervento individuato, con la considerazione dei diversi scenari che le soluzioni alternative aprono per l'Amministrazione.

scorciatoia per risolvere la carenza di risorse pubbliche da destinare ad investimenti infrastrutturali o una soluzione per supplire, attraverso il mercato, alla carenza progettuale, operativa e gestionale della stazione appaltante.

¹⁰⁹ A questo proposito, risulta essere particolarmente incisivo il seguente passaggio:

«Nella maggior parte dei casi si tratta di analisi [quelle sulla valutazione *ex ante*] non condotte per insufficienza di risorse, per carenza di competenze o per altre motivazioni poco razionali, quali, ad esempio, la convinzione che il *project finance* sia l'unico strumento utilizzabile o le pressioni esercitate dai vertici politici o dagli operatori privati» (Vecchi, 2009, p. 229).

3. Finanziabilità dell'intervento.

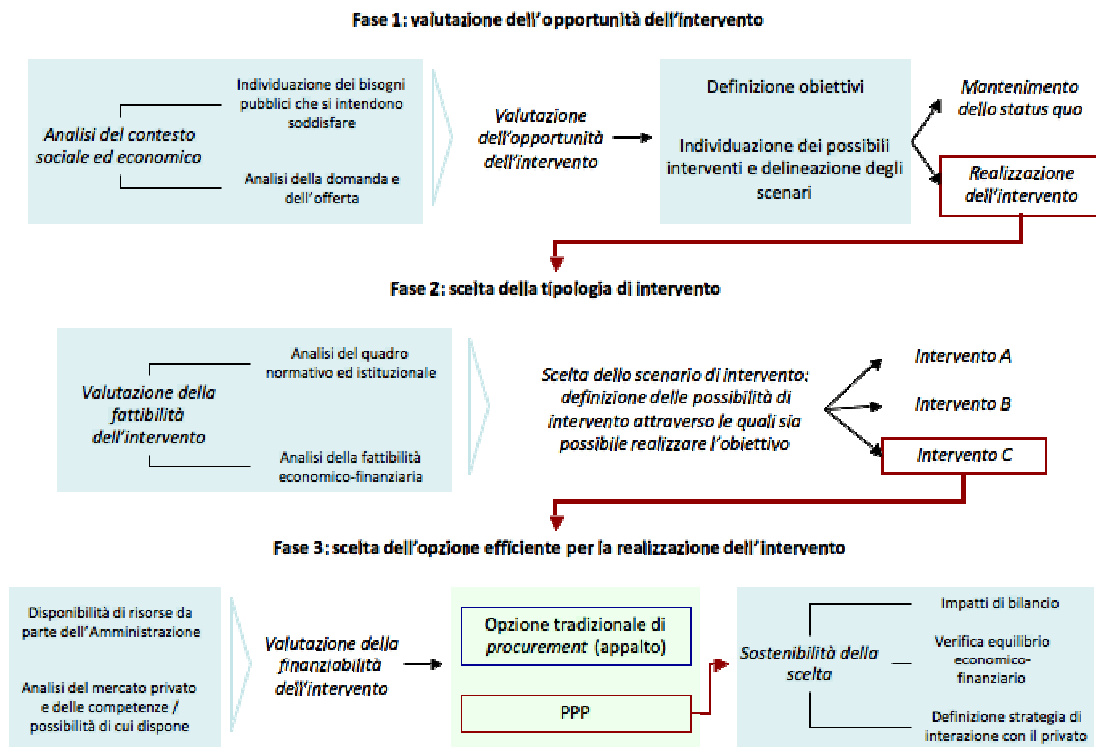
Scelta la soluzione più appropriata al raggiungimento dell'obiettivo prefissato, vengono esaminate le possibilità attraverso le quali l'investimento possa essere concretizzato secondo principi di efficienza.

4. Sostenibilità dell'intervento.

Scelta la forma più idonea tra *procurement* tradizionale e PPP, l'Amministrazione definisce le dimensioni economico-finanziarie più opportune per minimizzare la propria esposizione garantendo il VFM.

La prima e la seconda dimensione costituiscono (o dovrebbero costituire) la componente imprescindibile per ogni scelta che comporti un impegno amministrativo e che prelude, in qualunque forma si concretizzi, all'impiego di risorse pubbliche. La terza dimensione, invece, presuppone la volontà di considerare tra le opzioni possibili di realizzazione dell'intervento anche il PPP e, quindi, intende verificare, se sia riscontrabile un interesse nel mercato per il coinvolgimento in un intervento pubblico e se possano esistere margini di convenienza per l'Amministrazione. La quarta è più operativa e riguarda la strutturazione ottimale del contratto di PPP più idoneo ad assicurare il VFM per l'intervento in questione. In Fig. 2 vengono schematicamente presentate le fasi principali del processo di valutazione.

Fig. 2 – Fasi del processo di valutazione e milestones



FONTE: elaborazione personale su Vecchi (2006, 2009)

La quantificazione della consistenza del VFM, che assume una sostanziale rilevanza principalmente nella fase 3 (quando possano essere comparate opzioni alternative di realizzazione dell'investimento), richiede una differenziazione basata sulla tipologia di opera, l'intero bagaglio informativo raccolto durante il processo di valutazione e, ovviamente, l'impiego di strumenti di valutazione appropriati. Pur considerando che per le opere calde sia necessario considerare il VFM in un'accezione più ampia rispetto a quella impiegabile per le opere tiepide e per le opere fredde¹¹⁰ e che – nel primo caso – il processo valutativo possa concludersi con la dimensione della finanziabilità, il criterio di valutazione da impiegarsi in ogni circostanza è quello basato sul *Public Sector Comparator* (PSC). L'idea di base è piuttosto semplice. Anzitutto, perché si possa opportunamente comparare l'opzione che prevede il ricorso al PPP con quella che prevede l'utilizzo di forme tradizionali di *procurement*, si rende necessario poter associare a queste una fisionomia che le renda confrontabili con l'alternativa sul piano economico e finanziario. Perché ciò sia possibile, deve essere determinato il costo – aggiustato per il rischio – del progetto, qualora quest'ultimo fosse interamente realizzato dall'Amministrazione (con capitale proprio o con il ricorso al credito) e l'andamento dei ricavi prospettici: la valutazione comparativa avviene sui differenti VAN delle opzioni alternative. Per concretizzare l'idea, servono, però, almeno due presupposti: il costo del progetto realizzabile dall'Amministrazione deve essere stimabile e deve essere stata effettuata una rigorosa analisi dei rischi (con costi e probabilità di occorrenza) del progetto.

4.2.2 Valutazioni preliminari sulla possibilità di un PPP

Una volta che l'Amministrazione abbia riconosciuto un interesse pubblico da soddisfare attraverso una determinata opera e abbia ben chiare le proprie preferenze (ovvero, abbia identificato i requisiti che debbano essere soddisfatti), allora è necessario decidere come provvedere, coerentemente con le normative vigenti ed attraverso l'attento vaglio di tutte le opzioni possibili. Esame che deve necessariamente essere di natura tecnica, economica e di opportunità. Una scelta improntata all'efficienza e al VFM, tuttavia, non dovrebbe essere né influenzata da preconcetti ideologici, né inficiata dal ciclo politico, né – soprattutto – effettuata per aggirare vincoli di finanza pubblica (che, pur dovendo essere considerati, non devono divenire la ragione primaria

¹¹⁰ Nel caso di opere calde, dal momento che il Concessionario raggiunge l'equilibrio economico-finanziario grazie alle tariffe praticate all'utenza e in completa assenza di contribuzione pubblica, deve essere valutato il precedente livello di tariffazione, tipicamente soggetto a interventi di *policy* dell'Amministrazione, di modo che non vengano trascese le finalità ultime di un'opera pubblica o di pubblica utilità. Di conseguenza, la nozione di VFM da applicare sarà quella del *Value for Money* sociale più che quella, più ristretta, del VFM per la stazione appaltante (come avviene nel caso di opere fredde e di opere tiepide): l'Amministrazione sceglierà, dunque, l'offerta più competitiva, in linea con i propri obiettivi qualitativi e quantitativi sul servizio, senza essere soggetta all'ulteriore vincolo rappresentato dal proprio bilancio. Azzardando, si potrebbe arrivare ad affermare che, in questo caso, l'Amministrazione agisca più da *social planner* che da operatore di mercato.

da ammantare con altre giustificazioni fittizie)¹¹¹. Per questo, deve essere effettuato un consapevole confronto delle alternative disponibili per la realizzazione e la gestione dell'*asset*¹¹²: una scelta di PPP impegna l'Amministrazione per un periodo medio-lungo e deve essere ponderata alla luce del suo intero ciclo di vita poiché, se presa con leggerezza, potrebbe portare a costi complessivi ben superiori rispetto ai vantaggi di breve periodo. D'altra parte, è vero che le esigenze di confronto saranno tanto più stringenti quanto più consistente sarà la previsione di una contribuzione pubblica, ma, anche per opere teoricamente in grado di contare sulla propria autonomia finanziaria, non potranno affatto essere trascurate persistendo l'obiettivo dirimente della massimizzazione del benessere della collettività.

Allorquando, quindi, debba essere compiuta la valutazione sull'utilizzo o meno di forme di PPP (quando non addirittura della finanza di progetto), occorre considerare non soltanto le caratteristiche economico-finanziarie del progetto in sé, ma anche la presenza di altre circostanze che concorrano a rendere ottimale il contesto in cui effettuare questi tipi di operazioni: il settore economico in cui si intende agire non deve essere eccessivamente ciclico, il quadro normativo e regolamentare deve essere chiaro e tendenzialmente stabile, le tecnologie impiegate dovrebbero essere conosciute e consolidate (pur essendo ammissibile e, invero, auspicabile l'apporto di uno sviluppo incrementale), il mercato di intermediazione creditizia/finanziario dovrebbe essere adeguatamente spesso e non miope, l'Amministrazione dovrebbe possedere adeguate conoscenze e una certa propensione all'efficienza – senza cadere nelle possibili strettoie della “burocrazia formale”¹¹³ –, il *partner* privato dovrebbe essere dotato di esperienza ed affidabilità.

Realisticamente, contratti di PPP possono essere stipulati e, di fatto vengono regolarmente stipulati, in condizioni ben diverse rispetto a quelle

¹¹¹ Questo aspetto, per molti versi, è ben chiaro alla letteratura economica ma, come si vedrà nel prosieguo del lavoro, lo è meno in quella operativa. In UTFP (2002), ad esempio, si legge, in riferimento all'analisi comparativa, che essa «sarà più o meno giustificata a seconda che – a parità di servizi resi – forme tradizionali di appalto/finanziamento continuino o meno ad essere delle opzioni realisticamente accessibili all'ente appaltante» (p. 12). Affermazioni come la precedente sembrano sottendere che, in presenza di vincoli rigidi di finanza pubblica e alla luce della decisione sulla necessità dell'*asset*, piuttosto che non avere sia preferibile imboccare la via del PPP con meno scrupoli dei necessari.

¹¹² Si tratta di una raccomandazione ricorrente nella letteratura, tanto economica quanto operativa, sul tema. Tra i molti riferimenti, vale la pena di ricordare UTFP (2002):

«Il ricorso alla finanza di progetto non deve essere una scelta ideologica ma una soluzione di cui si possa provare la convenienza. [...]. Non è sempre detto – soprattutto nel caso di progetti esposti a rischi difficilmente identificabili e/o quantificabili – che la finanza di progetto (nella sua accezione più ampia di PPP) sia la soluzione più adatta. Per un'accurata verifica di tali presupposti, in un'ottica di efficace allocazione delle risorse pubbliche, sarà necessario procedere all'identificazione dei costi e dei benefici riconducibili alle diverse opzioni, in una logica di ottimizzazione» (p. 11).

Il livello di analisi prospettato, in questo caso, sembra essere più concentrato sul consueto approccio “costi-benefici” che su quello, ormai ampiamente consolidato, almeno nella pratica anglosassone e nei più recenti rapporti dell'UTFP, del VFM. Sarà a quest'ultimo che verrà riservata particolare attenzione nel corso di questo lavoro.

¹¹³ Per “burocrazia formale” si intende il seguire procedure routinarie, in scrupoloso ossequio della forma, con un atteggiamento miope e, talvolta, del tutto alieno dalla managerialità.

(ideali) sopraelencate, con la conseguenza di allontanarsi dalla semplicità e dal rigore dell'analisi teorica e di calarsi nelle criticità e nell'incertezza della quotidianità. Esistono, tuttavia, alcuni aspetti non trascurabili che, coerentemente con le indicazioni espresse in UTFP (2002), possono essere individuati nel seguente decalogo.

1. Certezza del quadro normativo.
2. Dimensioni economiche del progetto – generalmente in riferimento al bacino potenziale d'utenza – tali da poter giustificare l'impiego di risorse e professionalità specializzate per la predisposizione di tutte le fasi.
3. Isolabilità del progetto, ovvero tanto la possibilità di identificare chiaramente quanto richiesto dall'Amministrazione (circoscrivendo l'attività del contraente privato al solo oggetto contrattuale specificatamente richiesto), quanto la possibilità di rendere l'intera filiera del progetto un'attività a sé stante (tipicamente, attraverso la costituzione di un SPV).
4. *Bundling* di due o più fasi del progetto per consentire al privato di dispiegare appieno la propria natura imprenditoriale e, assieme ad un adeguato disegno del contratto, per offrire incentivi adeguati al conseguimento di una maggiore efficienza, senza compromettere il pubblico interesse.
5. Profili di redditività delineati nelle caratteristiche essenziali, con particolare riguardo per la durata della gestione – tipicamente in regime concessorio – dell'opera realizzata e funzionante: considerando la natura del progetto, la tipologia di servizio, gli eventuali trasferimenti (siano essi in conto capitale e/o in conto corrente) da parte dell'Amministrazione, il regime tariffario (comprensivo di dettagliate regole per gli adeguamenti, oltre agli standard quantitativi e qualitativi delle prestazioni richieste, comprensivi di meccanismi sulle eventuali penali) e la struttura del mercato (occorrerebbe evitare, ad esempio, che vengano determinate pregiudiziali alla concorrenza tali da rendere l'*incumbent* potenzialmente monopolista al momento dell'indizione di una successiva procedura di selezione), deve essere fissata una durata ottima per il contratto.
6. Chiara definizione dei ruoli per i soggetti partecipanti al progetto e, consecutivamente, gestione da parte dei più competenti delle singole fasi (con una riduzione dei costi di coordinamento che potrebbero sorgere successivamente).
7. Ripartizione efficiente dei rischi tra *partner* pubblico e *partner* privato¹¹⁴: una volta gestito il coordinamento interno tra i componenti di

¹¹⁴ Poiché questo aspetto verrà diffusamente trattato nel prosieguo del capitolo (§ 2.3), in questo frangente è sufficiente ricordare che una ripartizione dei rischi si considera efficiente quando segue il principio secondo il quale i rischi identificati debbano essere allocati al soggetto in grado di ottimizzarne la gestione.

quello che si definisce genericamente *partner* privato (con la consapevolezza di tutte le competenze e i profili costitutivi), quest'ultimo contratterà con il *partner* pubblico sulla base della matrice dei rischi da questi predisposta¹¹⁵. Dal processo di allocazione ottimale dei rischi deve emergere la possibilità che il settore privato sarebbe in grado di gestirne alcuni in modo migliore e, allo stesso modo, che a quei rischi possano effettivamente corrispondere significativi gradi di libertà operativa su cui costruire margini di profittabilità.

8. Utilizzo di tecnologie consolidate o, comunque, innovazione tecnologica incrementale.
9. Dotazione, da parte dell'Amministrazione, di adeguate conoscenze e competenze per portare a termine una filiera che, partendo dalla fase definitoria delle proprie richieste, prosegua con il disegno del contratto e non tralasci un attento, sistematico e scrupoloso monitoraggio attivo – cioè capace di intervenire in caso di criticità in modo tempestivo ed efficace.
10. Disponibilità, da parte del privato, di capacità, di spirito imprenditoriale e dell'insieme delle competenze necessarie alla gestione di contratti complessi e lunghi.

La deviazione da uno o più degli aspetti precedenti potrebbe avere come effetto l'impossibilità di considerare come perseguibile l'operazione o, comunque, il sopravvenire di criticità nel corso della stessa, con la presumibile necessità di un intervento pubblico durante la vita del contratto.

4.2.3 Lo Studio di Fattibilità

Lo Studio di Fattibilità (SdF), rappresentando un contributo di capitale rilevante nell'ambito del processo decisionale dell'Amministrazione, merita un'attenzione particolare. La sua trattazione – che verrà affrontata nel prosieguo del paragrafo – si articolerà, quindi, su due livelli: inizialmente, verrà condotta un'analisi più generale per delinearne la natura; successivamente, verranno dettagliatamente presentati gli aspetti essenziali delle indicazioni in merito al contenuto puntuale fornite dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp).

¹¹⁵ Per quanto l'analisi dei rischi e la loro ripartizione sia essenziale in fase di scelta dello strumento più idoneo alla realizzazione di un progetto ben definito, è anche non trascurabile la possibilità di una fase di contrattazione con il settore privato non solo al momento della definizione finale o dell'esecuzione del contratto, ma anche in fase di disegno contrattuale (a maggior ragione quando si abbia a che fare con progetti complessi). Si veda, a questo proposito, quel che accade nel caso del dialogo competitivo (Cfr. Albano e Antellini Russo, 2009).

4.2.3.1 La natura dello Studio di Fattibilità

Per quanto anche la finanza di progetto possa configurarsi come un contratto di concessione affidato dalla Pubblica Amministrazione, in questo caso – SdF a parte – l'intera iniziativa organizzativa e finanziaria (progetto preliminare, piano economico-finanziario, tempi di realizzazione, struttura della gestione imprenditoriale, ecc.) è in capo ai privati, tanto che il piano economico-finanziario proposto deve essere asseverato da un istituto di credito. Sarebbe fuorviante, tuttavia, pensare allo SdF come ad una indicazione spicciola del progetto da parte dell'Amministrazione proponente: se non abbandonato (come, invece, spesso avviene) nell'Iperuranio delle buone intenzioni teoriche, esso contiene la pianificazione territoriale ed economica e il documento preliminare alla progettazione; costituisce la base imprescindibile per la futura procedura competitiva e, quindi, per lo sviluppo delle proposte dei concorrenti; identifica e quantifica i lavori strumentali al soddisfacimento dei bisogni dell'amministrazione; contiene l'esame di più alternative e provvede un metro per una valutazione fondata delle proposte successive. In breve, per usare le parole dell'Avcp, lo SdF *«deve essere in grado di trasformare l'ideale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento [...]. Allo stesso tempo deve anche avere contenuti sufficienti a poter indire una gara d'appalto[...]. [Garantendo] da un lato, la simmetria delle informazioni tra i concorrenti, dall'altro, per quanto possibile, la sicurezza della bancabilità delle proposte dei concorrenti espresse nel piano economico-finanziario»*¹¹⁶.

La predisposizione di un accurato Studio di Fattibilità, dunque, risulta essere una necessità ineludibile fin dalla fase preparatoria alla redazione della programmazione triennale dei lavori pubblici. Se è vero che, in questa sede, è sufficiente *«un contenuto base esaustivo anche se non dettagliato»*¹¹⁷ - ammettendo, quindi, successivi aggiornamenti in direzione della puntualità: quando venga posto a base di gara, infatti, deve consentire *«di definire tutti gli elementi del concorso concorrenziale fra gli offerenti»*¹¹⁸ -, non di meno si assume che, rispettando le prescrizioni di legge, contenga un quadro della domanda da soddisfare; nonché le opportunità, i piani e le strategie dell'Amministrazione redigente. Si evince come il compito in capo al Responsabile del Procedimento risulti tutt'altro che semplice fin dalla quantificazione della domanda (che non si limita a considerare il bacino di utenza generale, ma esplora la variazione potenziale dello stesso in relazione alle specifiche soluzioni di natura tecnica e finanziaria esaminate) e dalla scelta dei parametri di calcolo. Diviene, poi, particolarmente ostico – tanto da ammettere la possibilità di ottenere non meglio qualificati supporti esterni – quando si debba effettuare la ricognizione di tutte le possibili idee-progetto, la loro valutazione e l'eliminazione delle soluzioni che risultino non appropriate: l'approvazione del piano triennale,

¹¹⁶ Avcp (2009), p. 31.

¹¹⁷ Ivi, pag. 32.

¹¹⁸ *Ibidem*.

infatti, dovrà comprendere anche uno SdF con valore «*localizzativo e autorizzativo*»¹¹⁹.

Lo Studio di Fattibilità rappresenta anche l'occasione per affrontare la scelta tra la possibilità di avvalersi dell'appalto tradizionale, piuttosto che del PPP (con indicazione, nel caso risulti essere quest'ultima la soluzione preferibile, del modello contrattuale più adatto). Le dimensioni sulle quali valutare l'una o l'altra opzione sono tutt'altro che formali, almeno nella misura in cui si preveda espressamente che possano «*fornire elementi direttamente utilizzabili nella elaborazione del bando di gara*»¹²⁰. Si tratta, infatti, di effettuare un vero e proprio "PPP Test": procedere all'individuazione dei rischi e alla definizione compiuta della ripartizione contrattuale degli stessi; alla delineazione dei piani di monitoraggio; alla possibile struttura della tariffabilità dei servizi (aspetto prevalente quando si abbia a che fare con le opere calde) o all'individuazione dei livelli quantitativi e qualitativi a cui legare il sistema dei pagamenti (aspetto determinante quando si abbia a che fare con le opere fredde). Curiosamente, deve essere anche prevista una sorta di auto-valutazione: il Responsabile del Progetto, infatti, dovrebbe corredare lo Studio di Fattibilità con un'opinione sulla «*capacità organizzativa e la presenza di know how della pubblica amministrazione per intraprendere un'operazione di Partenariato Pubblico Privato*»¹²¹.

Le valutazioni attinenti alla verifica dell'attuabilità di un modello di PPP, per quanto da effettuarsi, non fanno parte dello Studio di Fattibilità approvato (ovvero, in quello che viene posto a base di gara): si tratta, infatti, di un computo preliminare sulla convenienza del ricorso allo strumento, sulla base della considerazione dell'allocazione dei rischi, della capacità di minimizzazione dei costi e della massimizzazione dei vantaggi. Ciò nonostante, per concludere sul tema, potrebbe essere conveniente delinearne la struttura. Come ripetutamente indicato dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto¹²², il sistema più diffuso per misurare il *Value for Money* eventualmente conseguibile con il PPP è il *public sector comparator* (PSC)¹²³.

Poiché il modello del PSC prevede di addivenire alla determinazione di un costo aggiustato per il rischio, si rende necessaria una puntuale identificazione delle probabilità associate ad ogni evento e delle conseguenze potenzialmente negative dello stesso. Ammesso che questo sia pienamente effettuabile, per arrivare all'ottimale allocazione dei rischi (ovvero alla loro gestione da parte del soggetto più idoneo ad assumerli) la letteratura specializzata concorda sulla necessità che valgano due ipotesi sulle parti contrattuali: la prima, che il *partner* pubblico, una volta steso il contratto, non intervenga in alcun modo né per sostenere il concessionario né per alterare arbitrariamente le proprie richieste; la seconda, che il *partner* privato, fornito

¹¹⁹ *Ivi*, p. 33.

¹²⁰ *Ivi*, p. 34.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Cfr., ad esempio, UTPF (2002; 2009).

¹²³ La valutazione è particolarmente importante quando si stia valutando una cosiddetta opera tiepida - ovvero, quando parte della copertura dei costi dell'investimento debba essere garantita, in un modo o nell'altro, dal settore pubblico - o un'opera fredda.

dei debiti incentivi, impronti la gestione all'efficienza. Soltanto fatte queste premesse, è possibile entrare nel dettaglio del calcolo (vedi § 4.4).

4.2.3.2 Gli elementi caratterizzanti dello Studio di Fattibilità

Nel 2009, a seguito di un vuoto spesso denunciato dagli addetti ai lavori¹²⁴, l'Avcp diffonde le Linee Guida per la predisposizione dello Studio di Fattibilità (SdF) che qui esamineremo.

L'art. 128 del Codice dei Contratti (già art. 14 della L. 109/1994) definisce lo Studio di Fattibilità come uno «*strumento attuativo*» del programma triennale, in cui deve essere riportata «*l'analisi dello stato di fatto*» sotto i seguenti profili: «*storico-artistici, architettonici, paesaggistici, di sostenibilità ambientale, socio-economica, amministrativa e tecnica*». Si tratta, quindi, di uno strumento ibrido, che racchiude tanto i contenuti della pianificazione territoriale ed economica quanto quelli del documento preliminare di progettazione. Oltre alla funzione tipica di identificazione e di quantificazione dei lavori propedeutici al soddisfacimento dei bisogni delle Amministrazioni, poi, lo SdF ha un ulteriore ruolo chiave: i concorrenti, in sede di offerta, sono tenuti ad elaborare la progettazione preliminare sulla base dello SdF iniziale posto a base di gara nei procedimenti di aggiudicazione. L'elaborazione di uno SdF particolarmente puntuale, quindi, diventa una delle maggiori criticità per i soggetti che vogliono proporsi per l'esecuzione di un investimento che investe l'interesse pubblico. Lo SdF, quindi, deve essere sufficientemente completo da garantire l'iniziazione di una gara d'appalto – ovvero prevedere con una previsione sufficientemente adeguata i requisiti da imporre nel bando e l'entità dell'investimento –, in modo tale da fornire un'informazione simmetrica ai partecipanti (evitando, così, distorsioni che potrebbero condurre ad offerte inefficienti) e garantire la "bancabilità" delle proposte dei concorrenti, espresse nel piano economico-finanziario. Viceversa, una non puntuale previsione dei rischi che potrebbero occorrere durante la vita del contratto potrebbe dar vita a criticità nella gestione delle relazioni tra l'Amministrazione concedente e il Concessionario¹²⁵.

La caratterizzazione delle specificità nella redazione di uno SdF dovrà essere graduata in base alla tipologia dell'intervento da realizzare: se per gli investimenti non eccessivamente complessi, il Responsabile del Procedimento può limitarsi ad inserire i requisiti indicati nelle Linee Guida stilate dall'Autorità; per gli investimenti particolarmente complessi, sarà necessario un maggiore approfondimento. Di seguito vengono illustrati i passaggi principali e i

¹²⁴ Vedi, ad esempio, ERVET (2008).

¹²⁵ L'art. 153 garantisce, comunque, la possibilità di revisione dello SdF prima di imporlo come base di gara. Si ritiene, infatti, che se lo SdF "preliminare" debba includere un contenuto base (seppur non dettagliato) delle caratteristiche dell'investimento, l'adozione dello SdF come base di gara debba, viceversa, fornire tutti gli elementi necessari a garantire un confronto concorrenziale.

requisiti minimi di redazione di uno Studio di Fattibilità, così come delineati dall'Avcp¹²⁶.

- Scelta ed identificazione dei bisogni della comunità

L'Amministrazione, nella redazione della programmazione triennale, dovrà valutare principalmente tre profili: *(i)* la domanda da soddisfare per la collettività di riferimento e le opportunità in atto; *(ii)* i piani e le strategie dell'Amministrazione o di altri enti interessati o sovraordinati; *(iii)* gli obblighi derivanti dalla normativa nazionale e comunitaria. È opportuno sottolineare che la quantificazione della domanda non deve riguardare il solo bacino di utenza generale – domanda potenziale – ma anche una caratterizzazione più dettagliata della stessa e basata su parametri finali agevolmente riconoscibili e misurabili, in relazione alla dimensione e al ruolo dell'Amministrazione. Ci si può avvalere, nella quantificazione della domanda generica e specifica di un supporto esterno, le cui istanze devono essere contenute in un documento generale contenente un elenco delle idee-progetto, in base al quale procedere alla redazione dello SdF. Una volta raccolte tutte le idee-progetto e una volta redatto lo SdF, infatti, è possibile procedere all'elaborazione della programmazione triennale, con l'esclusione di quei progetti che avevano ricevuto parere negativo dallo Studio. Volendo riassumere la modalità con cui avviene l'identificazione dei bisogni della comunità, è possibile redigere un elenco delle singole fasi: *(i)* ricognizione delle idee progetto, *(ii)* esame preliminare delle idee-progetto da sottoporre allo SdF, *(iii)* realizzazione dello SdF e, infine, *(iv)* approvazione dello SdF con valore localizzativi e autorizzativi.

- Scelta del modello di intervento: PPP o appalto

Secondo l'art. 3 c. 15-ter del Codice dei Contratti, la realizzazione delle infrastrutture può avvenire, alternativamente, con appalto – il cui onere ricade interamente sull'Amministrazione – e tramite una delle formule di PPP – ovvero, concessione di lavori, concessione di servizi, locazione finanziaria, finanza di progetto, affidamento a contraente generale, società miste –. È necessario, pertanto, valutare, in primo luogo, la convenienza di una opzione piuttosto che dell'altra. La verifica del modello migliore di PPP è basilare per la redazione dello SdF e devono sussistere le condizioni seguenti:

1. la presenza di un quadro normativo e regolatori compatibile con l'intervento;
2. l'esistenza di rischi trasferibili al *partner* privato e la possibilità di contrattazione delle responsabilità che ne derivano;
3. la presenza di una capacità organizzativa e di un *know how* sufficientemente avanzato in capo alla Pubblica Amministrazione tale da intraprendere un'operazione di PPP;

¹²⁶ L'approccio prescelto, quindi, è quello della *soft regulation* che, purtroppo, come dimostrano Cori, Giorgiantonio e Paradisi (2010), pare non aver sortito significativi effetti pratici di miglioramento nelle prassi delle amministrazioni.

4. la possibilità di applicare un sistema dei pagamenti correlato a determinati livelli quantitativi e qualitativi in fase di gestione del servizio;
5. la possibilità di “tariffabilità” del servizio e la sussistenza della propensione della collettività al pagamento del suddetto servizio alla Pubblica Amministrazione.

La praticabilità del PPP deve essere necessariamente verificata prima che sia conclusa la fase di redazione dello SdF, dal momento che la scelta del modello di PPP deve essere tale – come è noto – da garantire un metodo ottimale di approvvigionamento delle infrastrutture e dei servizi e una migliore allocazione delle risorse pubbliche. Secondo l’Avcp, questo risultato è garantito dal verificarsi, congiuntamente: (i) di procedure di aggiudicazione regolate da meccanismi concorrenziali e competitivi, (ii) di una chiara identificazione e di un’appropriata gestione dei rischi derivanti dalla realizzazione dell’opera e, infine, (iii) della quantificazione dei costi connessi ai rischi, in modo da ridurre le asimmetrie informative. Accanto all’attenta verifica del PPP, deve esservi la valutazione delle alternative di investimento – principalmente di quelle tradizionali –: la possibilità di raggiungere, con il PPP, la condizione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati – ovvero, il VFM – deve, quindi, avere una dimostrazione quantitativa. La misurazione dell’entità di un intervento basato sulla formula del PPP avviene attraverso lo strumento del *Public Sector Comparator* (PSC), basato sul confronto tra il Valore Attuale Netto (VAN) dei costi e dei ricavi generati, rispettivamente, dall’appalto e dal PPP.

- Il contenuto dello Studio di Fattibilità

Il contenuto dello SdF risponde all’esigenza di contemperare due diversi interessi: da un lato, vi è l’esigenza di redigere uno SdF quanto più affidabile e completo – in modo da ottenere consensi preliminari delle Amministrazioni interessate – e, dall’altro, la necessità di non vincolare eccessivamente la creatività dei potenziali concorrenti, limitandone la spinta innovativa ad eventuali cambiamenti alle soluzioni indicate nello studio. Per ovviare a queste diverse esigenze, lo SdF dovrebbe essere strutturato in modo tale da (i) accertare la bontà della iniziale idea-progetto e la sua convenienza rispetto agli impieghi alternativi delle risorse, (ii) individuare le modalità di realizzazione dell’idea originaria più realistiche e promettenti e, infine, (iii) consentire gli elementi essenziali della progettazione necessari al rilascio dei pareri preliminari da parte di tutti gli enti istituzionali in qualche misura interessati all’intervento. In riferimento a quest’ultimo punto, appare evidente come, già dallo SdF, si evinca come, in caso di considerazione del PPP, il rischio amministrativo (o istituzionale) resterà (e sarà gestito) a carico dell’Amministrazione: in sede di SdF, infatti, all’Amministrazione spetterà l’individuazione delle possibili alternative di localizzazione e delle eventuali interferenze con attività già in essere svolte da altri soggetti (per evitare sovrapposizioni, future situazioni di stallo dovute ad eventuali interferenze e, se possibile, favorire integrazioni). Allo stesso modo, si comprende perché, sempre

qualora si consideri l'opzione del PPP, il rischio ambientale continuerà a far parte dei rischi non trasferibili: se è vero che non è ipotizzabile che lo SdF sia sufficiente ad ottenere la "Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) – in quanto il Codice dell'Ambiente prescrive che questa sia effettuata solo in sede di approvazione del progetto definitivo –, deve, comunque, contenere una stima dei maggiori possibili impatti ambientali (in modo da assumere decisioni sull'obbligatorietà o meno del VIA) in aggiunta alle analisi da considerare nello Studio d'Impatto Ambientale (SIA), da effettuare in sede di elaborazione del progetto preliminare.

- Elementi caratterizzanti lo SdF

Qualora nello SdF venga riconosciuta la convenienza a realizzare il progetto attraverso l'apporto di risorse private, sono necessarie le seguenti analisi di supporto alla valutazione conclusiva.

a) *Inquadramento territoriale e socio-economico di progetto, struttura ed obiettivi.*

Occorre specificare (i) le caratteristiche urbanistiche e viarie dell'opera potenzialmente interessata (al fine di valutare tutti gli impatti dell'intervento, condizionatamente agli strumenti urbanistici vigenti), e (ii) gli impatti socio-economici nel contesto delle attività produttive e commerciali esistenti.

b) *Analisi della domanda attuale e prevista e specifiche dei gruppi di beneficiari.*

In particolare: (i) analisi del bacino d'utenza (in modo da poter valutare compiutamente le possibili alternative e poter operare un adeguato dimensionamento dell'opera), (ii) quantificazione dei bisogni dei beneficiari dell'intervento, basando – per quanto possibile – le stime su unità fisiche (ad esempio, numero di persone, metri cubi di rifiuti prodotti, numero di accessi, ecc.).

Qualora emerga una domanda potenziale del servizio insufficiente, è bene dirottare le risorse su altri progetti a più alto bacino d'utenza.

c) *Analisi dell'offerta attuale e prevista.*

Oltre all'offerta corrente e alle stime sull'apprezzamento presumibilmente derivante dalle modifiche attribuibili all'intervento, deve (i) essere condotta un'analisi sullo stesso orizzonte temporale considerato per lo studio della domanda e (ii) basarsi, possibilmente, su dati statistici desunti da studi di settore.

d) *Descrizione dell'investimento, con particolare riguardo alla localizzazione, dimensione, caratteristiche e ai costi di realizzazione.*

e) *Analisi delle alternative possibili per realizzare l'idea originaria.*

Attraverso l'impiego della "matrice delle alternative progettuali" – nella quale vengono riportate, per ogni soluzione, le scelte tecnologiche, quelle organizzative e le modalità di finanziamento

dell'opera – deve essere resa possibile un'immediata comparabilità delle alternative.

f) *Analisi dei costi gestionali in fase di esercizio.*

Per ogni anno di vita dell'investimento devono essere stimati i costi monetari ed economici della gestione del progetto.

g) *Analisi di fattibilità finanziaria.*

Analisi dei costi e dei ricavi – con particolare attenzione alla specificazione del flusso finanziario atteso in fase di gestione – relativa al prodotto *core* del progetto, con una compiuta analisi dei rischi distribuiti nel tempo di tutte le possibili alternative. In questa sede si provvede anche all'allocazione del tipo di rischio tra i diversi soggetti, con indicazione, eventualmente, della porzione di rischio allocata.

h) *Analisi di fattibilità economica e sociale e piano di monitoraggio.*

Devono essere valutati i costi e i benefici non monetari e non direttamente imputabili al progetto (ad esempio, i metri cubi di rifiuti smaltiti, i flussi di traffico autostradali, il guadagno in termini di tempi di percorrenza, ecc.)¹²⁷. È in questa sede, inoltre, che viene valutato il grado di utilità dell'opera per la collettività. Il piano di monitoraggio, infatti, deve contenere gli elementi del cosiddetto "prodotto caratteristico" di tutte le possibili alternative, atti a identificare i parametri sui quali sia identificabile l'effetto per la comunità.

i) *Descrizione ed analisi degli impatti ambientali di ciascuna alternativa.*

Come già anticipato, l'analisi, in questa sede, si limita ai soli elementi, in termini di impatto ambientale, che siano tali da permettere l'elaborazione del SIA – in sede di elaborazione del progetto preliminare –. Di conseguenza, ai fini della stesura dello SdF, è sufficiente che sia presente una descrizione qualitativa della situazione ambientale esistente e un quadro sintetico dell'impatto ambientale riconoscibile in una fase così poco avanzata del progetto; prestando, però, particolare attenzione agli approfondimenti tecnici per gli sviluppi progettuali successivi.

j) *Relazione sintetica intermedia.*

Raccolte tutte le informazioni necessarie ad assolvere agli obblighi di analisi descritti nei punti precedenti e portate a termine le stesse, al Responsabile del Procedimento è concesso un primo momento di "discrezionalità": attraverso una relazione sintetica, nella quale vengano illustrati gli esiti della propria attività di valutazione, può motivatamente esprimere la volontà di interrompere l'elaborazione dello SdF perché ritiene che l'intervento non abbia una probabilità

¹²⁷ È in questa sede che, ragionevolmente, dovrebbe avvenire l'attuazione del PPP test.

significativa di essere realizzato. Nel caso in cui ciò non avvenga, allora la documentazione a corredo dello SdF dovrebbe accrescersi con le seguenti indicazioni più “tecnico – operative”, ovvero:

- *Elementi essenziali dello schema di convenzione.*
- *Corredo progettuale minimo.*

Il Responsabile del Procedimento individua gli elaborati minimi, conformemente alla normativa vigente, necessari per l'individuazione delle categorie e delle classifiche delle opere da realizzare e per le valutazioni dei costi di ciascuna alternativa (desumibili tanto da un computo metrico estimativo di massima quanto da un calcolo sommario), applicando alla quantità dei lavori i costi unitari o sulla base di valutazioni comparative con progetti già in essere. Il documento deve, inoltre, contenere (ex art. 18 del D.P.R. 554/1999) le opportune indagini geologiche, geotecniche, idrologiche, idrauliche e sismiche per gli affidamenti delle concessioni di lavori pubblici.

- Strutturazione di dettaglio dello Studio di Fattibilità

Subordinatamente alle analisi sopraelencate, lo SdF, fatte salve eventuali integrazioni dovute alla natura e alla dimensione dell'investimento, dovrà essere operativamente strutturato nel modo seguente:

- *Relazione illustrativa*

- a) Inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento, ovvero:
 - corografia, stralcio PRGC, verifica della compatibilità con gli strumenti urbanistici ed i piani territoriali e di coordinamento, ecc.;
 - analisi dell'impatto socio-economico con riferimento al contesto produttivo e commerciale esistenti.
- b) Analisi della domanda e dell'offerta attuale e di previsione, con particolare riferimento a:
 - bacino d'utenza,
 - specifiche riguardanti l'utenza,
 - servizi erogati dai diversi concessionari,
 - tipologia del servizio,
 - parametri fisici che caratterizzano il servizio (ad esempio, flussi di traffico, slot aeroportuali, numero di accessi, ecc.)
- c) Descrizione dell'intervento e analisi delle alternative relative alle possibili soluzioni realizzative dell'idea originaria, ovvero:
 - verifica della convenienza del modello di PPP rispetto alle procedure di appalto;
 - matrice delle alternative.
- d) Studio della prefattibilità ambientale dell'intervento:

- analisi sommaria degli aspetti geologici, geotecnica, idraulici, idrogeologici e sismici desunti dalle cartografie disponibili e da interventi già realizzati in zona;
 - verifica di eventuali vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento.
- *Relazione tecnica*
 - a) Analisi sommaria delle tecniche costruttive e indicazione delle norme tecniche da applicare;
 - b) Cronoprogramma e piano di monitoraggio;
 - c) Stima sommaria dell'intervento, desunta o da un computo metrico o da un calcolo sommario, cui applicare i costi unitari desunti, alternativamente, da prezzi delle Amministrazioni o su base comparativa di progetti già realizzati;
 - d) Elaborati progettuali selezionati da quanto stabilito dal RUP in base ai:
 - fini dello studio di prefattibilità ambientale (corredo minimo);
 - fini autorizzatori (corredo minimo);
 - fini dell'individuazione delle interferenze.
 - *Allegato tecnico-economico*
 - a) Analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi), con riferimento alle fasi di costruzione e gestione;
 - b) Analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici);
 - c) Schema di sistema tariffario.
 - *Elementi essenziali allo schema di convenzione*

- L'affidamento dello Studio di Fattibilità ed i relativi corrispettivi

Lo SdF è tipicamente redatto dagli Uffici Tecnici delle Amministrazioni aggiudicatrici, fatta salva la possibilità di ricorrere a professionisti esterni¹²⁸, opportunamente individuati, nel caso di carenze del personale e/o di competenze specifiche, purché sia preservata la natura strategica che la redazione di uno SdF ha per un'Amministrazione, evitando, cioè, che le valutazioni del soggetto esterno si riducano a mere valutazioni sul piano economico e finanziario. Di rilevante importanza assumono, inoltre, i criteri di fissazione del corrispettivo da porre a base di gara. In prima approssimazione, il criterio dovrebbe essere basato sul tempo necessario alla prestazione del servizio.

¹²⁸ Da assegnare con un opportuno bando per le diverse prestazioni richieste per assicurare la interdisciplinarietà e l'integrazione delle competenze.

Relativamente ai costi dello SdF, è opportuno sottolineare che, oltre ai normali costi del personale impiegato, una voce consistente è data dai costi sostenuti per eseguire gli studi specifici richiesti sul progetto, coerentemente con la complessità dello stesso¹²⁹. La stima del costo delle prestazioni dovrebbe, pertanto, essere calcolata in base al numero delle giornate-uomo necessarie per l'espletamento, purché in un *range* di valore proporzionale all'importo e alla portata socio-economica dell'investimento. Dal punto di vista contabile, i costi per l'elaborazione dello SdF sono equiparati ai costi sostenuti nella progettazione e alle spese di consulenza legale e finanziaria e vanno, pertanto, inclusi nella voce delle spese tecniche si sviluppo del progetto.

Da quanto analizzato fino ad ora, si può trarre l'indicazione per il prosieguo del lavoro. Si è visto come, per arrivare al culmine della decisione sul PPP e completare lo Studio di Fattibilità (ovvero, operativamente, disporre di una base di gara per la procedura competitiva), sia necessario disporre di due elementi fondamentali: l'analisi dei rischi – prima – e il PPP test – poi -. Appare, quindi, inevitabile dedicare a quei due aspetti i paragrafi che seguono.

4.3 Analisi, gestione e allocazione del rischio

Estendendo quanto sostenuto da Imperatori (2003) – e come più volte ribadito nella documentazione prodotta nel corso degli ultimi anni dall'Unità Tecnica per la Finanza di Progetto – l'individuazione dei rischi connessi ad un progetto, la previsione degli scenari possibili che ne possano determinare evenienza e portata, la loro allocazione iniziale, le azioni intraprese per contenerli e gestirli, nonché gli effetti che in sede di eventuale rinegoziazione possano essere determinati sul piano economico-finanziario da una loro riallocazione, rappresentano un elemento di rilevanza capitale per una operazione di PPP. Quest'ultima non può prescindere in nessun modo da una ripartizione dei rischi: se il *partner* pubblico li gestisse tutti, il *partner* privato non avrebbe nessun incentivo ad agire imprenditorialmente e ridurrebbe a tal punto il proprio *effort* da premurarsi soltanto di non incorrere in penali (limitandosi, quindi, agli standard qualitativi minimi). All'opposto, se il *partner* privato fosse destinato a gestirli tutti, potrebbe non essere rispettato il *participation constraint* (i costi sarebbero troppo elevati per poter essere consapevolmente sostenuti¹³⁰ da un qualsiasi operatore di mercato a cui fossero comunque imposte le limitazioni ineludibili derivanti dalla gestione di un servizio di natura pubblica). Per certo, quindi, l'allocazione ottimale dei rischi per la buona riuscita del progetto, anche ammettendo che possano mutare per natura ed intensità facendo ogni progetto storia a sé, non coincide mai con la

¹²⁹ Potrebbe accadere, infatti, che i costi di elaborazione di uno SdF relativo a servizi con valore monetario inferiore (ad esempio, adeguamento di un ospedale) siano maggiori dei costi di elaborazione di uno SdF relativo a servizi con valore monetario maggiore (ad esempio, allargamento delle autostrade) proprio in virtù dei maggiori costi in termini di studi dovuti alla complessità del mercato di riferimento.

¹³⁰ Si tralascia, in questo caso, la problematica del *winner's curse*.

massimizzazione del trasferimento dei rischi ad uno dei due *partner* da parte di un altro (sebbene questo possa essere un obiettivo di entrambi) e il *partner* pubblico, per quanto possa sembrare di detenere almeno inizialmente, un potere contrattuale più elevato, non ne abuserà a fronte dei costi – anche e soprattutto sociali – che ciò genererebbe in termini di efficienza¹³¹.

Per quanto il dettaglio dell’allocazione ottimale dei rischi vari da progetto a progetto, resta sempre valida un’indicazione generale, in virtù della quale è possibile strutturare la predisposizione della “matrice dei rischi”: ogni rischio deve – di base – essere attribuito al soggetto in possesso delle più spiccate capacità di individuarlo, gestirlo, controllarlo ed, eventualmente, contenerlo e/o neutralizzarlo. Attraverso la matrice dei rischi, che costituisce quella che si potrebbe definire l’allocazione principale, viene fissata, al momento della stipula del contratto, la suddivisione tra privato (SPV) e pubblico (sempre nell’ottica del VFM). Esiste, poi, un’allocazione derivata, ovvero l’allocazione interna dei rischi di pertinenza della società di progetto tra i componenti della stessa, fatta di accordi contrattuali tra le parti (*security package*).

4.3.1. Gli strumenti del processo decisionale pubblico e l’analisi dei rischi

Assodato l’obiettivo del VFM nel processo decisionale tra PPP (e sue declinazione possibili) e *procurement* tradizionale, il suo perseguimento richiede, operativamente, due operazioni: in primo luogo, è necessario verificare se l’approvvigionamento tramite contratto di PPP, qualunque sia la forma che esso assumerà, possa effettivamente avere dei margini di convenienza rispetto all’appalto; in secondo luogo, una volta che si sia optato per il PPP, deve essere individuata la fattispecie più idonea alla particolare tipologia di progetto anche se, per le definizioni puntuali del contratto (che, alla fine, avrà analogie con la fattispecie giuridica più ampia delle concessioni), dovrà attendersi l’espletamento delle procedure di gara.

A monte di ogni valutazione, tuttavia, deve esserci una comunione di specifici interessi. Detto in altro modo, devono essere temperate due funzioni obiettivo non immediatamente di semplice coordinamento: da una parte quella del privato che, a partire dall’eventuale decisione di presentare una proposta fino alla gestione del contratto – passando per la strategia di partecipazione/offerta in gara –, mirerà alla profittabilità; dall’altra quella dell’Amministrazione che, nella migliore delle ipotesi, mirerà all’interesse pubblico, ovvero alla perseguibilità degli obiettivi stabiliti in sede di deliberazione politica, tenendo anche conto di aspetti non necessariamente di

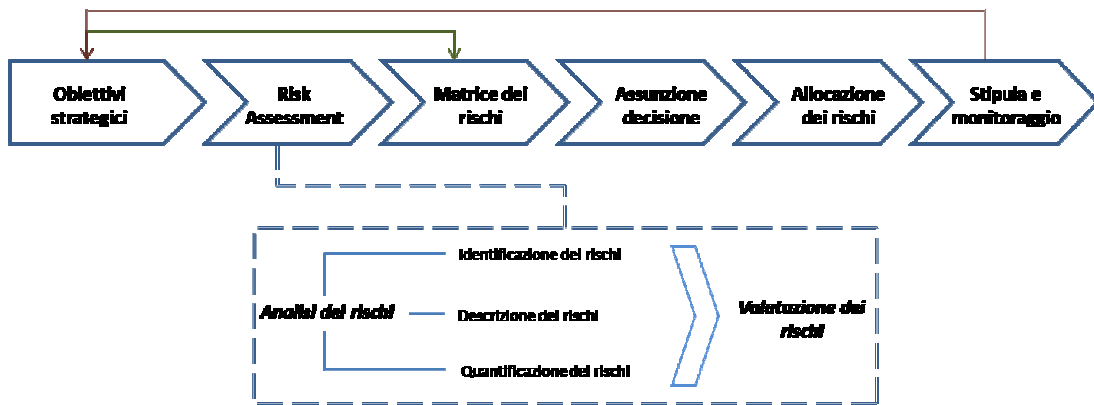
¹³¹ Oltre a dover tener conto tanto dell’*incentive constraint* quanto del *participation constraint* «anche quando ciò [la massimizzazione del trasferimento del rischio al partner privato] dovesse essere contrattualmente possibile, l’Amministrazione dovrà sempre valutare l’effettiva capacità delle singole controparti di farsi carico dei rischi loro allocati e le implicazione che tale allocazione di rischi avrà sul costo effettivo dell’operazione (ad esempio, costi di finanziamento), ovvero sulle condizioni di fruibilità dell’opera (in particolar modo, sul livello delle tariffe)» (UTFP, 2002, p. 8).

natura economica. Se il privato, poi, potrà considerare, nella propria decisione, che investirà nel progetto una determinata quantità di risorse, tratte dalla propria operatività o dal proprio bilancio, ben definita e circoscritta – quella che confluirà nelle disponibilità della società veicolo –; per l'Amministrazione, invece, questa separazione non è altrettanto automatica, qualora l'interesse pubblico sia elevato se la garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del progetto divenga prioritaria, l'Amministrazione dovrà considerare un intervento che rappresenterà un onere per il bilancio nel suo complesso. Le esigenze di profittabilità del privato devono, quindi, essere temperate con la capacità e la possibilità, da parte del pubblico, di prevedere un eventuale contributo finanziario senza aggravare le generazioni future. Le precedenti considerazioni, per quanto non esplicite, rientrano sicuramente nel processo decisionale. Riprendiamo, comunque, il filo del ragionamento dalla fase nella quale, presa ormai la decisione di realizzare il progetto, si debbano analizzare le possibili alternative di implementazione.

Il primo strumento a disposizione per la valutazione è l'analisi dei rischi: soltanto se sia possibile suddividere in modo netto i rischi individuati per il progetto in esame tra settore pubblico e settore privato ha effettivamente senso poter concepire un PPP. Vale la pena di ricordare fin d'ora che il modello del *Public Sector Comparator* (PSC), determinante per poter condurre il *PPP test*, assume un'ipotesi forte, in assenza della quale viene a crollare uno dei pilastri a supporto del PPP come concreta opzione per l'Amministrazione: la gestione del rischio da parte del privato, soprattutto a causa delle potenzialità del *bundling* e della consapevolezza che l'origine unica dei profitti debba ricercarsi nell'efficiente gestione dell'opera, consente la minimizzazione dello stesso.

Il rischio è generalmente definito come la combinazione delle probabilità che un evento si verifichi con le conseguenze che ciò potrebbe determinare rispetto all'andamento ordinario del progetto. Un corretto processo di *risk management* dovrebbe, quindi, prevedere la definizione degli obiettivi che si intendano perseguire, la fase del *risk assessment*, l'elaborazione della "matrice dei rischi" e – sulla base del raffronto di essa con gli obiettivi strategici – la decisione, la puntualizzazione dell'allocazione dei rischi stessi e, infine, il monitoraggio. Come si può facilmente constatare, la struttura consequenziale delle fasi del *risk management* riflette le fasi di decisione ed attuazione della stessa (tramite firma del contratto con il concessionario e *monitoring* durante la fase di gestione) da parte dell'Amministrazione. Dalla valutazione del VFM, non a caso, si è potuto constatare come l'allocazione dei rischi rappresenti l'ossatura decisionale ed operativa per calcoli altrimenti soggetti a forte variabilità. Passiamo, ora, all'esame di dettaglio delle fasi principali del processo di *risk management* come delineato in Fig. 3.

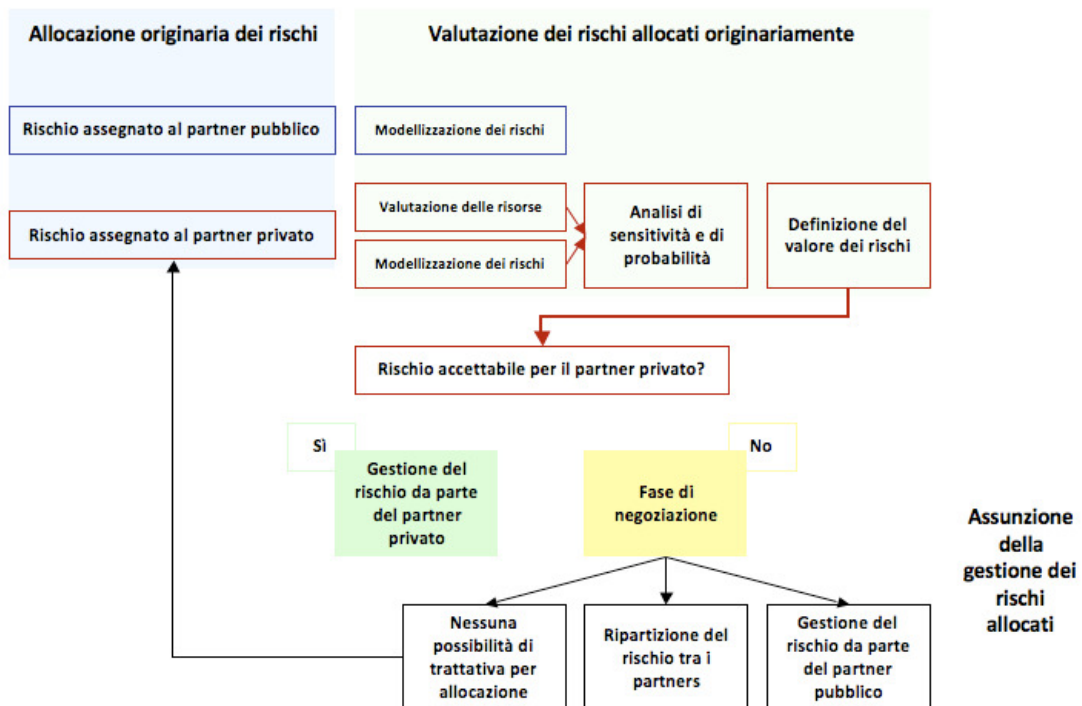
Fig. 3 – Processo di risk management



FONTE: elaborazione personale su Martiniello (2009)

Una volta definiti gli obiettivi strategici, si dà corso all'analisi e alla valutazione dei rischi. Quest'ultima può essere effettuata sfruttando diverse metodologie (dalla qualitativa – che identifica la probabilità dell'occorrenza di un evento rischioso in alta, media o bassa – alla quantitativa – che prevede l'adozione di sofisticati modelli statistici –), tutte finalizzate alla quantificazione, intesa come momento preliminare alla determinazione, in fase di gestione, dell'allocazione ottimale.

Fig. 4 – Processo di gestione dei rischi



FONTE: elaborazione personale su Martiniello (2009)

Per il buon esito di un PPP, infatti, non basta un semplice trasferimento di rischi dal pubblico al privato o l'identificazione di un potenziale maggior rischio seguito dalla distribuzione dello stesso, ciò che serve è l'allocazione al *partner* che abbia risorse, capacità e competenze tali da gestire meglio rispetto all'altro gli specifici rischi via via identificati e quantificati.

Il processo appena descritto può essere stilizzato in un semplice diagramma che, partendo dall'allocazione dei rischi inizialmente predisposta dall'Amministrazione, mostra come questi vengano effettivamente ripartiti (una volta che il progetto originario sia stato sottoposto al mercato e che quest'ultimo abbia compiuto le proprie valutazioni ed analisi) e gestiti (Fig. 4).

Il processo, quindi, si compone di due fasi distinte di interesse: il *risk assessment* (identificazione e analisi dei rischi) e il *risk response* (allocazione, quantificazione e mitigazione dei rischi).

- Fase 1: Risk Assessment

La prima fase inizia con l'identificazione e la successiva classificazione dei rischi del progetto. Poiché questa operazione è prodromica rispetto ad una valutazione specifica necessaria all'allocazione (la fase di gestione dei rischi individuati), in cui si diano come acquisite le informazioni provenienti dalle fasi precedenti, si può facilmente comprendere come sia essenziale riuscire ad individuare, oltre ai rischi comuni a tutti i progetti di PPP, i rischi peculiari del progetto in esame, pena l'insorgenza di ritardi o di maggiori costi qualora eventi inaspettati – o per i quali non fossero state stabilite responsabilità e coperture – si verificassero nel corso della vita del contratto. Tra i possibili schemi di classificazione utilizzabili, tutti funzionali ad un'allocazione alla parte maggiormente in grado di affrontarne la gestione, minimizzando i costi ad essa associati, utilizzeremo un adattamento di quello presente in Martiniello (2009), nel quale, accanto all'individuazione delle più comuni categorie di rischio, vengono presentati i possibili impatti sul progetto (Tab. 1).

Una volta che sia stata effettuata una caratterizzazione che consenta una classificazione rigorosa dei rischi individuati, può avere inizio l'analisi, ovvero: (i) la ponderazione basata sulla conoscibilità e sulla prevedibilità degli stessi, (ii) la determinazione della provenienza dei rischi (esterni o interni) e della loro effettiva controllabilità, (iii) l'individuazione del soggetto maggiormente colpito dalla loro sopravvenienza e, infine, (iv) la frequenza con la quale si possano manifestare.

Tanto l'identificazione, quanto la classificazione e la successiva analisi sono – giova ricordarlo nuovamente – di pertinenza dell'Amministrazione e, di conseguenza, necessitano di essere realizzate quando si stia affrontando la pianificazione dell'intervento e devono essere concluse ed incorporate alla documentazione finale al momento della predisposizione del bando con il quale si presenta al mercato l'iniziativa e lo si invita a partecipare competitivamente per l'aggiudicazione del contratto. Le principali motivazioni sottese al rispetto della tempistica delineata sono piuttosto evidenti: anzitutto, l'Amministrazione definisce compiutamente i propri bisogni ed illustra chiaramente le proprie attese (con tutti gli effetti positivi in termini di reputazione associati); in

secondo luogo - e in rapporto causale con il punto precedente -, viene stimolata la competizione dei diversi partecipanti anche sull'allocazione del rischio e viene incentivata la *self selection*; in terzo ed ultimo luogo, viene reso più agevole il confronto tra le proposte ottenute (in virtù della più agevole possibilità di comparazione sulle caratteristiche migliorative rispetto a quanto proposto a base di gara) e il calcolo del PSC (in virtù della disponibilità di buona parte delle analisi necessarie).

Tab. 1 – Schematizzazione dei risultati del risk assessment

Categoria di rischi	Descrizione	Principali conseguenze sul progetto
Rischio politico - istituzionale	<i>L'infrastruttura non riesce a ricevere le autorizzazioni necessarie da parte di tutti i centri decisionali pubblici coinvolti</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Necessità di prevedere soluzioni progettuali o tecniche alternative •Ritardi nella realizzazione •Incremento negli oneri finanziari da sostenere
Rischi di costruzione	<i>La costruzione non è terminata nei tempi previsti o con le risorse preventivate</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Ritardi nella realizzazione •Incremento nei costi
Rischio di domanda	<i>La domanda effettiva risulta essere inferiore rispetto alla domanda prevista</i>	•Riduzione dei ricavi
Rischi di progettazione	<i>Necessità di interventi di modifica al piano progettuale originario</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Incremento dei costi •Ritardi nella realizzazione
Rischio ambientale	<i>Il progetto potrebbe avere o ha un impatto ambientale negativo a cui porre rimedio</i>	•Incremento dei costi
Rischio finanziario	<i>La struttura finanziaria predisposta potrebbe essere non adeguata alle specificità del progetto</i>	•Incremento dei costi
Rischi di forza maggiore	<i>Occorrenza di eventi del tutto imprevedibili o di disastri naturali</i>	•Incremento dei costi
Rischio di approvvigionamento	<i>Possibile mancanza di coordinamento o altri problemi relazionali con i soggetti che debbano fornire gli input necessari alla realizzazione e alla gestione del progetto</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Ritardi nella realizzazione •Incremento dei costi •Riduzione dei ricavi
Rischi operativi	<i>Le operazioni di ordinaria amministrazione vengono effettuate a costi maggiori rispetto a quelli preventivati</i>	•Incremento dei costi
Rischio di performance	<i>La qualità del servizio erogato è inferiore rispetto alle attese o sono disattesi altri parametri di performance fissati dall'Amministrazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Riduzione dei ricavi •Costi per penali o per altre misure punitive contrattuali
Rischio normativo	<i>La normativa (a qualunque livello di governo) è soggetta a particolare fluidità o cambia in modo sfavorevole</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Incremento dei costi •Possibile fallimento del progetto
Rischio tecnologico	<i>La tecnologia utilizzata è soggetta ad un alto tasso di obsolescenza, tale da compromettere - nel tempo - l'efficienza (se non l'utilità) del progetto</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Incremento dei costi •Riduzione dei ricavi •Possibile fallimento del progetto
Rischio di manutenzione	<i>La manutenzione ordinaria viene effettuata a costi maggiori rispetto a quelli preventivati</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Incremento dei costi •Possibilità di dover intervenire strutturalmente con ulteriori investimenti
Valore residuale	<i>Una volta scaduto il contratto di concessione il valore residuo del bene è inferiore rispetto a quanto preventivato</i>	•Riduzione dei ricavi

FONTE: elaborazione personale su Martiniello (2009)

▪ Fase due: Risk Response

Terminata la fase uno, l'Amministrazione dovrà stabilire l'allocazione dei rischi, a cominciare da quelli che possano effettivamente risultare trasferibili. In buona sostanza, si tratta di iniziare con il procedimento di gestione (fig. B) e auspicare che, al momento conclusivo dello stesso - quello, appunto,

dell’allocazione intesa come conclusiva assegnazione della responsabilità di gestione di un rischio ad uno dei due *partner* –, i risultati siano tali da garantire l’allocazione alla parte maggiormente in grado di controllare e gestire le conseguenze di ogni rischio e, inoltre, siano tali da non violare alcune considerazioni basilari: (i) di fronte a conseguenze di limitata entità, le parti dovrebbero essere indifferenti all’allocazione di un dato rischio; (ii) il premio richiesto e corrisposto per il rischio dovrebbe essere accettabile e ragionevole; (iii) dovrebbe essere tenuta in considerazione la probabilità che, durante la vita del contratto, possano verificarsi delle riallocazioni e, quindi, dovrebbero valutarsi le eventuali implicazioni.

Come premesso, le tecniche di valutazione dei rischi possono essere di tipo qualitativo (come l’analisi di probabilità o i diagrammi di influenza) oppure di tipo quantitativo (come l’analisi di sensitività o la distribuzione di probabilità). Le prime, caratterizzate da una maggiore soggettività, consentono, nel complesso, stime qualitative sulle ragioni e sui possibili impatti che possano avere i rischi individuati *ex ante*. Le seconde, invece, ricercano una maggiore oggettività attraverso l’impiego di modelli matematici e di distribuzione probabilistica. Ai fini del presente lavoro, alcune sofisticazioni possono essere lasciate in secondo piano di fronte alla difficoltà di riuscire a stabilire la portata di una relazione univoca che leghi VFM e allocazione dei rischi, pur essendo unanimamente riconosciuta la centralità di quest’ultima per il buon esito dell’iniziativa e, quindi, per il conseguimento del VFM. Di conseguenza, coesisteranno una dimensione qualitativa (nella quale vengano stabiliti quali rischi debbano essere allocati su quale *partner*) e una dimensione quantitativa (quanta parte del rischio in esame debba essere allocata a ciascuno e come stabilirne il valore). Un primo passo essenziale, quindi, è rappresentato dalla considerazione, per ognuno dei rischi individuati in Tab. 1, della possibilità che abbia il *partner* privato di gestirlo in modo efficiente e, quindi, della percentuale che debba spettare a quest’ultimo per ottenere un’allocazione ottimale (Tab. 2).

Tab. 2 – Schematizzazione dei risultati del risk response

Categoria di rischi	Possibilità - nel caso del trasferimento al privato - di mitigazione del rischio	Possibili strumenti di mitigazione	Allocazione % al partner pubblico	Allocazione % al partner privato
Rischio politico - istituzionale	BASSA		100	0
Rischi di costruzione	ALTA	•Contratti “chiavi in mano”	0	100
Rischio di domanda	MEDIA	•Previsione contrattuale minimo garantito	40	60
Rischi di progettazione	MEDIA	•Previsione contrattuale dei rischi a carico di ciascun soggetto	20	80
Rischio ambientale	MEDIA	•Ricorso ad esperti per previsioni e/o meccanismi assicurativi	50	50
Rischio finanziario	ALTA	•Nessuna garanzia pubblica	0	100
Rischi di forza maggiore	BASSA		100	0
Rischio di approvvigionamento	ALTA	•Riduzione dei differenziali di potere contrattuale	0	100
Rischi operativi	ALTA	•Incremento della capacità previsionale ed operativa del concessionario	0	100
Rischio di performance	ALTA	•Innalzamento delle performance almeno agli standard qualitativi minimi fissati dal contratto	0	100
Rischio normativo	BASSA		100	0
Rischio tecnologico	ALTA	•Obbligatorietà di adeguamento tecnologico regolato contrattualmente	0	100
Rischio di manutenzione	ALTA	•Incremento della capacità previsionale del concessionario •Previsione di interventi regolati a livello contrattuale	0	100
Valore residuale	ALTA	•Previsione del <i>fair value</i>	0	100

FONTE: elaborazione personale su Martiniello (2009)

La predisposizione di una struttura come quella presentata nella precedente tabella assolve a due funzioni. Da un lato, consente di esemplificare il tipo di analisi che l'Amministrazione dovrebbe condurre per presentare al mercato le proprie attese sulla ripartizione dei rischi. Dall'altro, implica l'inserimento, nella documentazione che i partecipanti alla procedura competitiva dovranno presentare, di una propria offerta specifica anche sulla ripartizione dei rischi (incrementando la competitività anche su questo elemento essenziale del contratto), consentendo una più agevole valutazione comparativa delle proposte. Il risultato dell'intera procedura di *risk management*, comprensiva o meno dell'incontro con il mercato, consente di ottenere la matrice dei rischi, componente essenziale per la predisposizione del *Public Sector Comparator* (PSC).

4.3.2 Metodologie per effettuare l'analisi dei rischi

L'analisi dei rischi può essere effettuata su base temporale o su base tipologica: nel primo caso, si considerano i rischi nella fase temporale in cui possono sopravvenire, con il risultato di compiere analisi cronologicamente ripartite e basate sulle fasi del progetto (l'ottica è, quindi, prevalentemente finanziaria); nel secondo caso, invece, si identificano categorie di rischi che, per caratteristiche comuni, possono essere affrontati in modo simile e che conducono tendenzialmente a effetti comuni – per quanto possano manifestarsi in fasi diverse o sovrapposte del progetto – (la dimensione dell'analisi è, quindi, economica).

4.3.2.1 Analisi dei rischi su base temporale

La prima e più immediata classificazione che può essere effettuata sulla natura dei rischi, riguarda la tempistica della loro sopravvenienza nel corso di vita del progetto: si avranno, quindi, rischi che potrebbero insorgere in fase di realizzazione dell'opera, altri legati alla fase di gestione e di erogazione del flusso di servizi ed infine rischi comuni ad entrambi i momenti.

- Rischi in fase di progettazione e realizzazione

In prima approssimazione, poiché deve esser realizzato un *asset*, si può affermare che un PPP condivide gli stessi rischi di un appalto: i rischi di progettazione, quelli amministrativi, quelli di natura tecnologica e quelli propriamente di realizzazione. Un esame più approfondito, tuttavia, rivela che la portata degli stessi rischi è maggiore per la prima tipologia contrattuale. Anzitutto, perché in fase di progettazione non occorre pensare ad un *asset* che verrà consegnato all'Amministrazione una volta collaudato perché questa si organizzi come creda per l'espletamento della fase operativa; ma, poiché una delle caratteristiche essenziali del PPP è il *bundling* di fasi diverse e tipicamente consecutive (per consentire l'internalizzazione delle esternalità), la

progettazione dovrà essere tale da minimizzare i costi di gestione che ricadranno sullo stesso soggetto e che condizioneranno (salvo la ragionevolmente irrealistica ipotesi di contributo pubblico a completa copertura di tutti i costi una volta sopravvenuti e documentati) la profittabilità dell'iniziativa. In secondo luogo, rischi di natura tecnologica saranno diversi in funzione di *bundling* e durata del contratto: mentre una tecnologia consolidata potrebbe essere l'ideale per un appalto d'opera, quando si abbia a che fare con l'obiettivo di utilizzare l'infrastruttura strumentalmente al flusso di servizi che essa dovrà fornire, allora si potrebbe pensare ad investire maggiormente anche in ipotetiche innovazioni, incrementando così la rischiosità (nel tentativo di ridurre i costi di gestione e di incrementare la redditività prospettica). E infine, perché, anche nel caso di rischi ordinari – amministrativi o di realizzazione materiale dell'opera – il fatto che nel PPP la realizzazione sia solo una fase di diverse collegate e consequenziali determina un incremento dei costi di finanziamento dovuti ai ritardi più oneroso rispetto ad un appalto tradizionale, tanto a causa del volume maggiore degli importi coinvolti, quanto per la difficoltà di accedere ulteriormente al capitale di debito.

Spostando l'analisi su quale dei due *partner* dovrebbe gestire queste tipologie di rischi, in linea di massima è possibile fare riferimento alla tabella sottostante (Tab. 3).

Tab. 3 – *Allocazione dei rischi in fase di progettazione e realizzazione*

Categoria di rischio considerata	Partner indicato per la gestione
Rischio progettuale	PRIVATO
Rischio regolamentare	PUBBLICO
Rischio tecnologico	PRIVATO ed eventualmente pubblico
Rischio di costruzione	PRIVATO

FONTE: elaborazione personale su UTFP (2002)

Il rischio progettuale ha a che fare, nel PPP, prettamente con il *partner* privato. Il rischio regolamentare – concernente tutto ciò che inerisca con gli aspetti normativi ed autorizzativi per provvedere ad “aprire e rendere operativo il cantiere” ed evitare che sopraggiungano ostacoli causati da fluidità dei regolamenti, ciclo politico o pluralità di centri decisionali con poteri di veto più o meno espliciti – si configura come di pertinenza del *partner* pubblico, salvo quanto spetta normalmente al privato per lo svolgimento della propria attività ordinaria. Il rischio tecnologico (ammesso che non vi siano particolari richieste – debitamente remunerate – da parte dell'Amministrazione) resta a carico del *partner* privato, come parte del più ampio rischio imprenditoriale, esattamente come avviene per il rischio di costruzione.

- Rischi in fase di gestione e manutenzione

Come in precedenza, possono esistere delle sovrapposizioni tra rischi afferenti all'erogazione di dati servizi attraverso la gestione e la manutenzione di un *asset* tramite un appalto e ciò che avviene in un PPP. La domanda prevista (sulla quale siano state calcolate tariffe o contributi, oltre che programmate le attività di manutenzione durante la vita del contratto) potrebbe discostarsi significativamente da quella effettiva, i prezzi degli *input* potrebbero essere soggetti a fluttuazioni inaspettate, oppure potrebbero verificarsi dei ritardi nella disponibilità dei quantitativi necessari (o per errata previsione o per ritardi nelle consegne), la gestione del progetto potrebbe manifestare delle complessità dovute a difficoltà di coordinamento delle diverse strutture aziendali responsabili all'interno dell'SPV o al sopraggiungere di problemi manageriali. Per quel che riguarda il PPP, una volta che la prima fase di progettazione e realizzazione fosse stata adeguatamente portata a termine, tanto i costi quanto i rischi ascrivibili alla domanda e al coordinamento interno dovrebbero essere fortemente mitigati: tenuto conto dell'impatto potenzialmente drammatico di una sottovalutazione del rischio di domanda in fase operativa, quando vi sia coincidenza tra il soggetto che progetta e quello che gestisce, è ragionevole ipotizzare che siano state predisposte maggiori cautele e maggiori opzioni per fronteggiare "il possibile" rispetto a quanto accade in assenza di *bundling*. Un ragionamento affine vale per la manutenzione: un buon progetto e una particolare cura in fase di realizzazione consentono di ridurre i costi, ma un incentivo in questo senso esiste soltanto nel caso in cui un singolo soggetto possa direttamente beneficiarne.

Soffermandosi, poi, sull'allocazione dei rischi è possibile tracciare, anche in questo caso, un quadro sintetico (Tab. 4).

Tab. 4 – *Allocazione dei rischi in fase di gestione e manutenzione*

Categoria di rischio considerata	Partner indicato per la gestione
Rischio di gestione: -insufficienza/ritardi negli input -flussi di cassa in entrata/costi difforni dal previsto -ecc.	PRIVATO
Rischio di manutenzione	PRIVATO
Rischio di disponibilità e di performance	PRIVATO e, in ultima istanza, pubblico
Rischio di domanda	PRIVATO e PUBBLICO

FONTE: elaborazione personale su UTFP (2002)

Ad esclusione dei primi due rischi menzionati (gestione e manutenzione), che possono facilmente rientrare nel consueto rischio d'impresa (salvo che, nel caso del PPP, vi possano anche essere aspetti di coordinamento interno all'SPV), per gli ultimi due la questione non è altrettanto piana. È vero, infatti, che il rischio di disponibilità e quello di *performance*

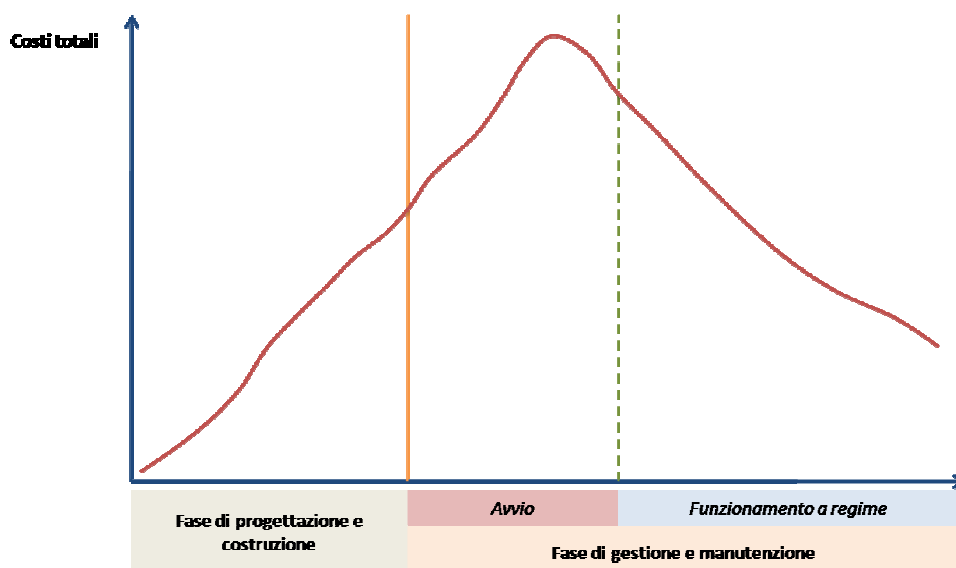
dovrebbero essere a carico del concessionario, ma la necessità di rendere un pubblico servizio vincola comunque, in qualche modo, anche l'Amministrazione: quest'ultima non ha soltanto l'onere del controllo, ma deve premunirsi nel caso in cui si palesassero difficoltà che potrebbero inficiare la qualità e/o la continuità di erogazione del servizio da parte del concessionario. Stesso ragionamento può essere condotto per il rischio di domanda, anche se molto dipende – come anche per la componente finanziaria del rischio di gestione – dalla natura dell'opera (fredda o calda, tanto per riferirsi esclusivamente agli estremi).

- Rischi presenti in tutte le fasi del progetto

Esistono, poi, rischi che si manifestano in ognuna delle fasi di vita del progetto, come quelli legati al contesto macroeconomico (per esempio, il rischio di inflazione o il rischio di tasso), quello politico e quello legale. In questi casi, come anche per i rischi di forza maggiore e ad eccezione parziale del rischio legale, un'allocazione ottimale dovrebbe suggerire di individuare nel *partner* pubblico il soggetto più idoneo alla predisposizione degli appropriati strumenti di mitigazione (il cui costo, per il soggetto che sia ritenuto essere il più capace a gestirli, dovrebbe essere il più basso).

La precedente distinzione, consentendo di allocare i rischi nelle diverse fasi in cui si sviluppa il progetto (fase di progettazione e costruzione, fase di gestione e manutenzione), permette, grazie all'associazione ad ogni rischio dei costi da sostenersi per una sua appropriata gestione, la delineazione dell'andamento dei costi totali per la gestione dei rischi nel corso della vita del contratto (Fig. 5).

Fig. 5 – *Andamento dei costi totali associati ai rischi nelle diverse fasi del contratto*



FONTE: elaborazione personale su UTFP (2002) e UTFP (2010)

4.3.2.2 Analisi dei rischi su base tipologica

Seguendo quest'impostazione, possiamo declinare fino a nove tipologie di rischio¹³²:

- rischi tecnici (ad esempio: progettazione, tecnologia impiegata);
- rischi di costruzione (ad esempio: errate tecniche di costruzione, errori nei rilievi o nella mappatura del terreno, maggiori costi dei capitali, reperimento di resti archeologici);
- rischi operativi (ad esempio; maggiori costi di gestione, maggiori costi di manutenzione);
- rischi di ricavo (ad esempio: andamento e volatilità della domanda, andamento e volatilità dei prezzi);
- rischi finanziari (ad esempio: mutamento dei termini del credito);
- rischi di forza maggiore (ad esempio: calamità naturali, scioperi);
- rischi politici ed istituzionali (conosciuti anche come rischi normativi – legati alla possibile fluidità di norme e regolamenti – e rischi politici – legati alla conflittualità tra diversi livelli di governo, centri decisionali, e al cambiamento di orientamento politico dell'Amministrazione –);
- rischi ambientali (ad esempio: situazioni ambientali avverse);
- rischi di fallimento del progetto (ad esempio: combinazione di due o più dei rischi precedenti, ritardi o mancato coordinamento nella gestione di eventuali criticità).

Identificati, all'interno delle tipologie summenzionate, i rischi che possano occorrere, è necessario stipulare un accordo per il trasferimento di parte di essi dal pubblico – titolare della totalità dei rischi quando provveda autonomamente – al privato, in virtù dei principi generali (maggiore capacità di gestione e VFM) e di ulteriori tre considerazioni specifiche di ogni singolo contratto di PPP¹³³: *(i)* obblighi in capo al privato relativi all'erogazione e alla gestione del flusso dei servizi, *(ii)* struttura di tariffazione da parte degli utenti e dell'intervento finanziario (o della contribuzione) da parte dell'Amministrazione, *(iii)* quantità e portata dei rischi non trasferibili.

L'interesse alla natura e al "perimetro" degli obblighi contrattuali per la predisposizione operativa di un piano di allocazione dei rischi, piuttosto ovvia in sé, conferma quanto già argomentato nel primo paragrafo: la fase decisionale dell'Amministrazione rappresenta la chiave di volta dell'intero processo. Non è concepibile, infatti, giungere alla definizione dell'allocazione (che segue la predisposizione della matrice dei rischi) senza aver puntualmente definito le responsabilità del concessionario in merito alla realizzazione e, ovviamente, alla

¹³² Per ulteriori approfondimenti sul tema, si vedano, fra gli altri: Champan e Wards (1997), Kerzner (1989), Smith e Walter (1990), Thobani (1998), Vecchi (2009), Martiniello (2009).

¹³³ Si veda, a questo proposito, Gimsey e Lewis (2004).

gestione dell'infrastruttura funzionalmente agli obiettivi dell'Amministrazione. Il *trade off* tra rigidità e flessibilità torna in tutta la sua criticità. Una definizione rigorosa di alcuni aspetti (ad esempio, l'indicazione dei requisiti tecnici richiesti per la realizzazione dell'*asset* necessario all'erogazione del servizio) compiuta da un'Amministrazione competente e capace, consente al privato di trovarsi ad essere gravato dal trasferimento di una quota inferiore di rischi (nel nostro esempio, in via immediata, dal rischio di progettazione e dal rischio tecnologico), con riduzione di costi e di spinte innovative. Da un lato, infatti, al concessionario innovativo vengono offerte inferiori possibilità per dispiegare appieno le proprie potenzialità alla ricerca della soluzione più profittevole (che, con un contratto ben strutturato, coinciderebbe con elevate probabilità con la soluzione ottimale); dall'altro, si consente al concessionario dalla tecnologia consolidata di adottare una strategia di semplice assolvimento delle richieste dell'Amministrazione, con il risultato che il primo, vedendosi notevolmente diminuiti i costi, possa ridurre le tariffe all'utenza (o l'entità dell'eventuale contribuzione pubblica) nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario. Si tenga sempre presente, comunque, che la scelta non può essere compiuta in modo astratto, ma è sempre condizionata dai molti elementi specifici del progetto oggetto di valutazione – quali: la tipologia di servizio del quale è prevista l'erogazione, il dinamismo tecnologico del settore, il livello di competenza e preparazione tecnica dell'Amministrazione, la disponibilità di risorse da parte del mercato privato e dell'Amministrazione per affrontare investimenti in innovazione, ecc. – che, una volta considerati, potrebbero far pendere l'ago della bilancia dalla parte opposta rispetto a quella indicata dal precedente equilibrio parziale. L'indicazione di *performance* o l'*output specification*, d'altra parte, incentivano la ricerca di soluzioni più efficienti, ma comportano il trasferimento di una significativa quota di rischi dal pubblico al privato, con conseguente necessità di un solido *security package* e, ragionevolmente, con maggiori costi di implementazione e, in genere, con maggiori oneri – che il risultato di gestione dovrà consentire di sostenere – in fase di progettazione e costruzione¹³⁴.

Anche la struttura dei pagamenti è funzionale alla definizione dei rischi da trasferire e all'incentivazione dell'operatore privato al conseguimento di livelli ottimali di *performance*. Dal momento che questo aspetto è stato oggetto di ampia considerazione nel secondo paragrafo, nella presente circostanza si ritiene più opportuno scendere maggiormente in dettaglio, concentrando l'attenzione su un settore – preso ad esempio dalla Decisione Eurostat 2004 e oggetto dell'unico modello di convenzione disponibile (UTFP, 2008) – di

¹³⁴ Si consideri la seguente ipotesi. Prima di decidere di avviare un progetto di PPP, un'Amministrazione sosteneva un costo x per unità di input. Intendendo migliorare la qualità di fornitura (sotto molteplici aspetti) decide per un *output specification*, lasciando al privato l'onere di una soluzione ingegnosa. L'Amministrazione, trattandosi di opera fredda ed essendo intenzionata alla qualità del servizio, dovrà intendere il proprio programma di razionalizzazione della spesa non come taglio immediato dei costi, ma come incremento della qualità a costi inizialmente costanti: dovrà continuare a corrispondere al privato almeno lo stesso costo x fino a che non si apra l'eventualità di una progressiva e graduale riduzione.

particolare sensibilità: il settore sanitario in generale e dell'edilizia ospedaliera in particolare.

L'esperienza italiana tende a preferire, almeno fino al recente passato, canoni caratterizzati da bassi livelli di variabilità¹³⁵, a differenza di quanto avviene nel mondo anglosassone, dove i canoni prevedono quote correlate (i) alla disponibilità effettiva degli edifici, (ii) al livello qualitativo dei servizi in relazione alla specificazione contrattuale dell'output desiderato e (iii) alla quantità erogata di alcuni servizi specifici.

In tempi recenti, tuttavia, il *fixed price* ha progressivamente lasciato il posto all'introduzione di elementi di variabilità, tanto da poter contare diversi esempi di canone variabile con banda di oscillazione: l'Amministrazione remunera il concessionario sulla base del tasso di occupazione dei posti letto in misura proporzionale allo stesso, ma solo ed esclusivamente se si trova all'interno di una banda di oscillazione. La fissazione del *floor* serve per garantire una componente fissa minima di ritorni al privato (essenziale per non scoraggiare la partecipazione – soprattutto alla luce della necessità di ottenere finanziamenti dal sistema creditizio – e per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario) e uno standard minimo al pubblico: sotto un dato tasso di occupazione medio dei posti letto (calcolato su un arco temporale definito) non si può scendere e, a quel livello (generalmente con lievi margini di tolleranza), l'Amministrazione corrisponderà al concessionario solo ed esclusivamente una componente fissa. L'Amministrazione dispone di leve rilevanti a questo proposito, da poter impiegare nella strutturazione del contratto. In primo luogo, ad esempio, potrebbe fissare un canone minimo piuttosto basso, nella speranza di incentivare il concessionario a gestire in modo efficace i servizi per attrarre una domanda sufficiente da portare il tasso di occupazione dei posti letto oltre il livello minimo. In secondo luogo, potrebbe fissare un arco temporale di calcolo del tasso medio di occupazione dei posti letto di breve durata (provocando un'accentuazione del trasferimento del rischio di domanda al privato, non prevedendo volutamente l'eventualità di andamenti ciclici, e accentuando anche il rischio di ricavo), oppure di lunga durata (con effetti opposti ai precedenti). In terzo luogo, potrebbe fissare un intorno del *floor* particolarmente piccolo (incrementando la portata del rischio di domanda e del rischio di ricavo) o ampio (diminuendone la portata). La fissazione di un *cap*, invece, serve sostanzialmente per fissare un tetto massimo agli oneri che l'Amministrazione intende sostenere: oltre un certo tasso di occupazione dei posti letto verrà corrisposto al privato un canone fisso. Salvo la presenza di altri meccanismi di incentivazione, è piuttosto arduo pensare che il concessionario supererà volutamente la soglia del *cap* (pur dovendosi considerare, anche in questo caso l'eventuale presenza di un intorno), mentre cercherà di valutare quale sia la massima redditività ottenibile minimizzando il proprio investimento iniziale¹³⁶. Un *cap* particolarmente alto, infine, aumenta la

¹³⁵ In Amatucci e Lecci (2006) sono state considerate 27 operazioni di PPP aggiudicate tra il 2000 e il 2006. Dalla ricognizione condotta dagli autori è emerso che in 14 è previsto un canone variabile in funzione della qualità dei servizi e in 9 in funzione della domanda.

¹³⁶ Un ruolo determinante, nella collocazione all'interno della banda di oscillazione da parte del concessionario, sarà svolto dalla pressione competitiva attesa in sede di procedura competitiva.

portata del rischio di domanda e del rischio di ricavo per il concessionario, coincidentemente con la possibilità di realizzare introiti più significativi.

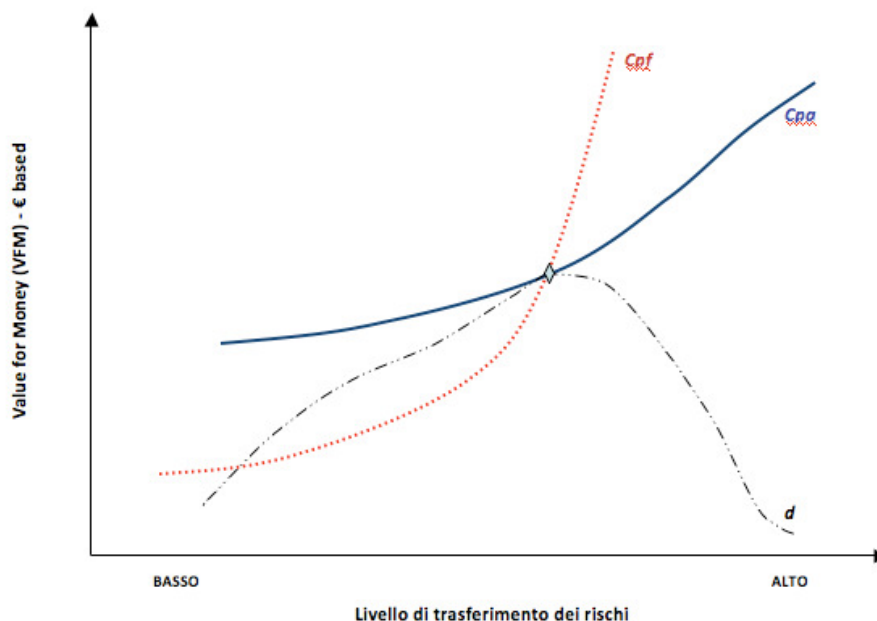
Per concludere, non tutte le tipologie di rischio sono soggette alla trasferibilità dall'Amministrazione al concessionario: molto dipende dalla natura dell'opera, dal settore di esercizio e dalla sostanza del servizio che dovrà essere reso disponibile per la collettività, da ragioni di opportunità politica, dalle pressioni dei finanziatori (interessati ad un *cash flow* certo e soggetto a bassa incertezza) e dalla condizione del mercato del credito, ecc. Questi elementi devono essere considerati subito dopo l'identificazione dei rischi del progetto ed incorporati nella struttura dei costi associati alla loro gestione, affinché sia possibile individuare quali rischi possano essere soggetti a trasferimento e in che percentuale. In merito alla *ratio* economico-finanziaria del trasferimento, è possibile specificare il concetto generale – ovvero che, come più volte ricordato, i rischi dovrebbero essere allocati alla parte maggiormente in grado di sostenerli – con la considerazione che i rischi suscettibili al trasferimento dovrebbero essere soltanto quelli il cui *risk premium* sia accettabile e consenta il conseguimento del VFM. In Fig. 6 viene messo in correlazione il VFM conseguibile (in termini monetari, essendo il rischio soggetto a monetizzazione) con il livello di trasferimento dei rischi (comprendente tipologie e quote) al *partner* privato¹³⁷. L'allocazione ottimale, quella che consente il VFM massimo, si realizza nel punto di incontro tra due curve: la prima rappresenta i costi di gestione e di copertura che dovrebbero essere sostenuti dal *partner* privato all'incremento del trasferimento dei rischi (**Cpf**), la seconda rappresenta i costi che l'Amministrazione si troverebbe a dover sostenere per coprirsi dai rischi alla variazione del grado di trasferimento degli stessi (**Cpa**). È utile precisare che i costi da sostenersi sono diversi tra pubblico e privato perché, a seconda della tipologia di rischio e alle specifiche del progetto, sono diverse le esperienze, le competenze e le possibilità di copertura: c'è, infatti, un livello oltre il quale non è possibile trasferire rischi al settore privato (almeno in un'operazione di PPP) perché i costi di gestione sarebbero assolutamente ingestibili (i costi tenderebbero asintoticamente all'infinito)¹³⁸. La curva **d**, infine, rappresenta i differenziali tra i valori delle curve precedenti e, ovviamente, ha il punto di massimo coincidente con l'ottimo.

L'Amministrazione dovrà, quindi, opportunamente valutare il *risk premium* richiesto dal privato per il trasferimento dei rischi (traducibile in trasferimento di risorse, in qualunque modo effettuato, dal pubblico al privato) e il costo prospettico di gestione/contenimento (qualora questi dovessero manifestarsi) o del premio assicurativo da corrispondere per il trattenimento dei rischi. Utilizzando una terminologia più immediata e familiare, l'Amministrazione dovrebbe trasferire quote di rischio fino a che il costo marginale del *risk premium* eguagli il proprio costo marginale di gestione/contenimento.

¹³⁷ Come si può notare, si tratta di una sommatoria dei costi da sostenersi che prescinde da un'analisi puntuale per ogni singolo rischio. Per la specificazione rimandiamo alla prosecuzione della trattazione.

¹³⁸ Gli esempi tipici sono rappresentati dai rischi per eventi naturali e dai rischi istituzionali.

Fig. 6 – Livello ottimale di allocazione dei rischi in termini monetari



FONTE: elaborazione personale su Vecchi (2009)

4.4 Dalla matrice dei rischi al PSC: la quantificazione del *Value for Money*

Il PSC rappresenta la metodologia prevalentemente utilizzata per la stima del VFM e, particolarmente nel quadro del VFM *assessment*, consente di garantire un primo livello di *accountability* delle decisioni di spesa effettuate con denaro pubblico. Se per verificare il VFM *ex ante* – ovvero, per restare al momento della decisione dell’Amministrazione, come esplicitamente indicato in sede europea e fortemente sollecitato dal Legislatore nazionale – è necessario un processo di comparazione tra diverse alternative (tipicamente, tra la realizzazione del progetto tramite *procurement* tradizionale o tramite PPP), si rende indispensabile la strutturazione di un indicatore che si basi su elementi di costo quantificabili ed esprimibili in termini monetari. La quantificabilità, pur con i suoi limiti (quali, ad esempio, la mancata considerazione delle interazioni che possano concorrere al processo di trasferimento dei rischi – in questa fase, infatti, i rischi considerati ed allocati rappresentano già dei dati del problema – o la mancata considerazione di una valutazione sulla qualità dei servizi perché non sempre oggettivizzabile né monetizzabile), consente, tuttavia, di superare il primo stadio rappresentato dall’analisi costi-benefici¹³⁹. Per una valutazione

¹³⁹ L’analisi costi-benefici è una tecnica di natura preliminare (ovvero, effettuata ancora in una delle prime fasi decisionali), utilizzata per valutare se un investimento – o, talvolta, una data opzione tra le diverse possibili – possa essere ritenuto conveniente in funzione degli obiettivi che l’Amministrazione si sia prefissata di raggiungere. Può essere presentata come un set di regole

completa del VFM, inoltre, il PSC è un elemento sicuramente essenziale, ma, tuttavia, non in grado di fornire un'informazione autenticamente completa: la dimensione dell'analisi è prettamente economica e si rivolge all'allocatione ottimale dei rischi, ma traslascia l'ultimo tassello – quello finanziario –, in cui si valuta la sostenibilità dell'operazione in relazione alla presenza, alla natura e all'entità della contribuzione pubblica. Fatte queste doverose premesse, è possibile rivolgere nuovamente l'attenzione alla struttura del PSC.

La delineaazione della costruzione di ogni indicatore impone di muovere dalla sua definizione: *«il PSC può essere definito come un costo aggiustato per il rischio del soggetto pubblico in relazione ad un'opera infrastrutturale realizzata in PF [project financing]. Il PSC rappresenta il costo ipotetico di realizzazione dell'opera per il governo»*¹⁴⁰.

Operativamente, si tratta della quantificazione dell'output del progetto (eventualmente comprensivo dei minori costi/maggiori guadagni prospettici ottenibili in virtù dell'incrementata efficienza) esprimibile tramite il VAN corretto i rischi del progetto. Anzitutto, quindi, dovranno essere prese in considerazione le spese di progettazione e quelle di costruzione (comprese quelle di acquisizione e messa a disponibilità dei terreni e quelle legate al personale). Per arrivare al cosiddetto PSC grezzo dell'opera – ovvero al valore di tutti i costi attualizzati – alla somma risultante dalle precedenti spese con le parcelle dei vari esperti, i costi di manutenzione e i costi indiretti imputabili, dovranno essere sottratti gli eventuali ricavi provenienti da terzi non configurabili come “utilizzatori tradizionali” (situazione che può verificarsi, ad esempio, qualora l'offerta risultasse eccedente rispetto alla domanda dell'aggiudicatario e quest'ultimo fosse disponibile a concedere l'eccedenza a terzi, dietro pagamento). Posti i flussi di cassa in ordine cronologico, si deve procedere – come premesso in definizione – con l'attualizzazione (il tasso di riferimento, che include l'inflazione, può essere determinato volta in volta per progetto o indicato da un'autorità centrale). Per approdare ad un valore definitivo del PSC mancano la neutralità competitiva (ovvero gli obblighi di legge, ad esempio sulla politica tariffaria, che devono essere assolti se il gestore dell'infrastruttura sia un ente di diritto pubblico) e la quantificazione dei rischi trasferibili al privato e di quelli che l'Amministrazione aggiudicatrice deve trattenere. Per ogni specifico progetto e nelle diverse fasi dello stesso, è possibile incorrere, con una determinata probabilità, in accadimenti tali da far deviare il risultato effettivo dal risultato atteso. La possibilità di attribuire un valore monetario ai diversi stati del mondo (ovvero situazione in cui un determinato accidente si verifichi o meno e costi per il contenimento/risoluzione dello stesso) consente di semplificare l'analisi, passando alla quantificazione monetaria di quanto potrà essere trasferito al *partner* privato, quanto rimarrà a carico del *partner* pubblico e quanto dovrà essere diviso (e in che percentuale) tra le parti. L'attualizzazione del valore complessivo dei rischi trasferiti e di quelli trattenuti, quindi, verrà sommato al

operative che, comparando i costi con i benefici associati alla realizzazione del progetto, orienti la decisione in funzione del benessere della collettività e, particolarmente, del soddisfacimento della domanda del potenziale bacino d'utenza.

¹⁴⁰ Martiniello (2009), p. 24.

PSC grezzo per arrivare al PSC vero e proprio, consentendo la comparazione tra l'opzione di PPP e quella di appalto tradizionale.

4.4.1 La costruzione del PSC

Per semplicità ed immediatezza, la costruzione del PSC può essere sintetizzata nel modo seguente:

- Componenti:

- a) *PSCbase*:

- VAN calcolato considerando tutti i flussi relazionati al progetto ed inclusivo, in particolare, del costo del capitale e dei costi operativi (diretti ed indiretti) associati alla costruzione, alla manutenzione e alla gestione dell'*asset*.

- b) *Neutralità competitiva (Nc)*:

- poiché si suppone che per l'Amministrazione debba essere creato fittiziamente lo *status* di operatore tra gli altri all'interno di un mercato libero e competitivo, è necessario rimuovere ogni genere di vantaggio competitivo che potrebbe avere se operasse tramite appalto (ad esempio, possibili agevolazioni fiscali o garanzie speciali provenienti da organi di governo superiori).

- c) *Rischio trasferibile (RTs)*:

- si tratta dei rischi, che possano influenzare la fase di costruzione e gestione precedentemente indicati come allocabili al privato e il cui valore sia quantificabile come l'entità stimata del danno moltiplicata per la probabilità di occorrenza.

- d) *Rischio trattenuto (RT)*:

- si tratta dei rischi non trasferibili all'operatore privato e che, quindi, rimangono in capo al pubblico. Il valore, anche in questo caso, è quantificabile come l'entità stimata del danno moltiplicata per la probabilità di occorrenza.

- Costruzione:

$$PSC = PSC_{base} + NC + RT_s + RT$$

Avendo già trattato diffusamente delle ultime due componenti e inerendo la neutralità competitiva più a disposizioni normative che ad aspetti di altra natura, è opportuno concentrare l'attenzione sul primo elemento.

Per il PSC base servono costi e ricavi corretti per il rischio. Per quello che riguarda i costi e i ricavi "semplici", la loro consistenza è facilmente individuabile e quantificabile dall'Amministrazione e dovrebbe già essere

disponibile, dal momento che questi ultimi sono stati utilizzati per la valutazione economico-finanziaria dell'investimento. Più complessa, come abbiamo avuto modo di constatare, risulta essere l'individuazione e quantificazione dei rischi (ed in particolare dei rischi trasferibili): nonostante sia stata costruita una matrice dei rischi, permangono difficoltà nella completezza ed affidabilità delle stime.

Per la determinazione del VAN, tuttavia, serve una certa accuratezza. Per il calcolo dei principali costi di progetto può essere impiegato uno schema simile a quello utilizzato per la classificazione in conto economico (che, quindi, consideri, per ogni anno di concessione, i costi d'investimento ed i costi operativi diretti¹⁴¹ ed indiretti¹⁴² di progetto anche relativamente alla fase di gestione). Si tenga, inoltre, presente che qualora esistano dei ricavi derivanti dai corrispettivi versati da eventuali utenti, questi dovranno essere sottratti dal totale dei costi. Di conseguenza, il *PSCbase* sarà dato da:

$$PSC_{base} = (Co - R) + cc$$

dove: **Co** rappresenta i costi operativi diretti ed indiretti; **R** rappresenta i ricavi provenienti dalla tariffazione applicata sull'eventuale utenza; e **cc** identifica i costi di costruzione.

Il vero costo di realizzazione, per l'Amministrazione, dell'*asset* coincide con la somma del valore attuale netto dei costi (VANc) e del valore attuale netto dei rischi (VANr): a questo punto il PSC è quantificato. Costruito il termine di comparazione, quello che viene chiamato spesso "PPP Test" altro non è che il confronto tra il PSC e il VAN dei costi e rischi ottenibile del soggetto privato: se il PSC (che identifica il *procurement* tradizionale) sarà maggiore rispetto al VAN del privato (che identifica un'operazione di PPP) – il che avviene prevalentemente, per la metodologia utilizzata, quando il privato sia in grado di minimizzare i rischi trasferiti dal soggetto pubblico – allora, scegliendo il PPP, l'Amministrazione conseguirà il VFM (ovvero, almeno dal punto di vista dell'allocazione ottimale dei rischi e dei costi ad essi connessi) avrà realizzato un'operazione con efficienza, efficacia e risparmio di risorse pubbliche.

4.4.2 La scelta del tasso di interesse

Nel calcolo del VAN e, di conseguenza del PSC, la scelta del tasso di sconto da utilizzare per l'attualizzazione dei flussi di cassa è di fondamentale importanza. La formula, di conoscenza comune, è la seguente:

$$s = \frac{1}{(1+r)^t} \text{ con } 0 \leq t \leq n$$

¹⁴¹ Tra i costi diretti possono essere annoverati: i costi di progettazione e costruzione, gli espropri, le materie prime ed i servizi (inclusi quelli di consulenza), oltre ai costi diretti di gestione (manutenzioni ordinarie e straordinarie, attrezzature, costo del personale e assicurazioni, ecc.).

¹⁴² Tra i costi indiretti possono essere annoverati: tutti i costi amministrativi, di pulizia, energia, i servizi informativi, ecc.

dove: s rappresenta il fattore di sconto; r indica il tasso di attualizzazione; n il numero di anni che si ritiene richieda l'ammortamento; e t , come di consueto, indica l'orizzonte temporale.

4.4.2.1 Questioni teoriche

Prima di procedere alla trattazione dei fondamenti teorici della determinazione del tasso di sconto nel caso del *procurement* tradizionale e del PPP, analizziamo le analogie e le differenze tra le valutazioni degli investimenti nel settore pubblico e nel settore privato.

Per quanto concerne il settore privato, l'assunto sul perfetto funzionamento dei mercati garantisce che i *manager*, nel decidere la realizzazione di un investimento, massimizzano il rendimento atteso dagli azionisti (ponendo in essere esclusivamente gli investimenti che ne incrementino la ricchezza): il *net present value* (NPV) dell'investimento, quindi, sarà semplicemente coincidente al valore scontato dei flussi di cassa (attraverso la metodologia del *discounted cash flow*) al tasso di rendimento atteso di investimenti equivalenti osservabili sul mercato.

Nel caso del settore pubblico, invece, la valutazione di un investimento è maggiormente complessa. Si può iniziare, comunque, dalle analogie con il settore privato:

- entrambi pongono in essere investimenti che richiedono un esborso iniziale a fronte di flussi in entrata futuri attesi negli anni successivi all'investimento;
- entrambi devono scegliere se reinvestire i ricavi dell'investimento per incrementare il benessere dei beneficiari (gli azionisti per il settore privato e i cittadini per il settore pubblico) o, viceversa, impiegare i capitali ottenuti nel mercato o, alternativamente, nel consumo corrente;
- poiché tutte le parti coinvolte, siano esse le imprese o la popolazione, hanno accesso ai medesimi mercati dei capitali, il costo opportunità dell'investimento (inteso come il mancato guadagno dovuto all'impossibilità di impiegare i capitali in investimenti alternativi) dovrebbe essere lo stesso per entrambi i settori.

Una considerazione delle precedenti similitudini induce alla conclusione che, almeno in prima approssimazione, dovrebbe essere utilizzata la stessa metodologia di valutazione degli investimenti nel settore pubblico e nel settore privato e che, in breve, si dovrebbe avere la stessa struttura dei tassi. Le successive ed eventuali divergenze tra i due tassi dovrebbero, quindi, ricercarsi nei diversi costi di agenzia, nelle cause sociali degli investimenti e nella presenza di effetti distorsivi.

Per quanto concerne i costi di agenzia, apparentemente, il settore privato sembrerebbe più abile nella gestione dei problemi di delega poiché, a differenza di quanto accade nel settore pubblico (in cui convivono desideri diversi tra i cittadini), è ragionevole attendersi che l'obiettivo degli azionisti sia

sostanzialmente lo stesso (ovvero, la massimizzazione del profitto). Viceversa, nel settore pubblico, non esiste nessuna garanzia a suffragio dell'idea che la maggioranza (numerica) chiamata ad eleggere un'Amministrazione, si esprima in favore di un decisore in grado di massimizzare il beneficio netto aggregato¹⁴³. L'Amministrazione, poi, fronteggia il *trade-off* tra efficienza ed equità, dovendo conciliare da un lato la massimizzazione del beneficio sociale netto e, dall'altro, le esigenze di una redistribuzione equa della ricchezza. Mentre, poi, la pluralità di obiettivi della popolazione permette all'Amministrazione una maggiore discrezionalità – e, verosimilmente, dei comportamenti opportunistici – per l'impossibilità di individuare un obiettivo dominante; nel caso del settore privato, invece, la definizione degli obiettivi è spesso demandata ad un numero ristretto di soggetti (tipicamente, le banche e gli investitori istituzionali, che esprimono la maggioranza nell'assemblea degli azionisti), con un forte interesse a monitorare l'*agere* dei *manager*¹⁴⁴ sugli obiettivi puntualmente definiti. I problemi di agenzia del pubblico sono, poi, accentuati da due peculiarità del settore stesso: (i) l'Amministrazione può operare, e spesso opera, come monopolista nella fornitura di molti servizi; (ii) avendo la possibilità (per quanto soggetta a innumerevoli criticità) di imporre delle tasse, si accentua il *moral hazard* perché è, teoricamente, sempre possibile ripianare un dissesto finanziario grazie al reperimento dei capitali presso i contribuenti.

Sembrerebbe, quindi, del tutto ragionevole affermare che il settore privato possa godere di un qualche vantaggio competitivo sul settore pubblico, anche se l'efficienza produttiva del settore privato non garantisce l'efficienza allocativa, tipica, invece, del settore pubblico. Seguendo la letteratura prevalente sono individuabili sostanzialmente tre casi in cui l'efficienza allocativa possa essere migliorata dall'intervento pubblico (Rosen, 1995): presenza di beni pubblici, situazioni di monopolio naturale e presenza di esternalità. L'intervento pubblico può essere indiretto (ad esempio con l'imposizione di tasse e sussidi e con il cambiamento della regolazione) o diretto (assumendo la fornitura del servizio). L'intervento indiretto, tuttavia, sembrerebbe favorire un comportamento opportunistico da parte delle imprese: avendo la certezza che l'Amministrazione interverrà affinché eventuali incrementi di costo siano ripagati (o attraverso un aumento delle tasse, o con sussidi o con una modifica della regolazione), viene meno qualsiasi incentivo alla riduzione dei costi. In casi estremi, l'Amministrazione potrebbe essere costretta ad espropriare il bene.

In conclusione, il settore pubblico è, verosimilmente, meno efficiente del settore privato. Esistono, certamente, delle situazioni che richiedono

¹⁴³ Pensiamo al caso in cui esistano tre elettori: A e B hanno la preferenza per l'allargamento delle autostrade, mentre C desidera preservare l'ambiente. A e B (che rappresentano la maggioranza) potrebbero avere una preferenza solo marginale per l'allargamento delle autostrade, mentre B potrebbe essere disposto a pagare una somma considerevole per preservare l'ambiente.

¹⁴⁴ Il monitoraggio è favorito, a maggior ragione, dalla misurabilità diretta delle *performance* – il prezzo delle azioni – e dalla possibilità di effettuare delle valutazioni comparative rispetto alle *performance* realizzate dalle imprese omogenee presenti sul mercato. La costruzione di una struttura di incentivi è, infine, più agevole nel settore privato poiché è possibile legare la remunerazione dei *manager* alle *performance* realizzate.

l'intervento pubblico al fine di migliorare l'efficienza allocativa; ma, secondo l'impostazione che prevede la perfezione dei mercati, l'intervento pubblico genera, il più delle volte, delle situazioni di informazione imperfetta, contratti incompleti e effetti distorsivi degli incentivi. Da queste considerazioni, non è auspicabile che il settore pubblico e il settore privato operino sullo stesso *level-playing field*, a meno che, oltre a fronteggiare gli stessi costi di agenzia, sia accertata l'assenza di beni pubblici, monopoli naturali ed esternalità. Ma questi sono esattamente i casi in cui l'intervento pubblico non ha ragion d'essere.

Discorso diverso vale, invece, per quello che riguarda le procedure di valutazione e non tanto la valutazione in sé e per sé. Infatti, il monopolio naturale, le esternalità e i beni pubblici influenzano esclusivamente i *cash flow* del progetto, mentre le procedure di determinazione del costo del capitale sono sostanzialmente le stesse (assumendo, però, l'ipotesi che non esistano effetti distorsivi dovuti a tasse e sussidi e che i mercati siano completi)¹⁴⁵. Bisogna sottolineare, però, che l'utilizzo, come avviene nel settore privato, del solo criterio della Pareto-efficienza sarebbe troppo restrittivo, dal momento che le decisioni di investimento nel settore pubblico devono anche essere prese in considerazione del benessere collettivo¹⁴⁶.

Come di consueto, è possibile scomporre il costo del capitale: tasso *risk-free* (che è il rendimento ottenibile sul mercato investendo in attività prive di rischio) e *risk premium* (che rappresenta la remunerazione per il rischio specifico dell'investimento). Il tasso *risk-free* costituisce, in prima approssimazione, il costo-opportunità, al di sotto del quale un investimento non sarà mai posto in essere (è possibile, infatti, investire il capitale in attività prive di rischio sul mercato finanziario e ottenere un rendimento maggiore di quello che si otterrebbe ponendo in essere, invece, un investimento rischioso) né dall'Amministrazione (in quanto il tasso *risk-free* costituisce il prezzo di riacquisto dei titoli del debito pubblico) né dall'impresa privata (poiché l'impresa privata può liberamente investire sul mercato finanziario). Pertanto, il tasso *risk-free* dovrebbe essere necessariamente uguale tra il settore pubblico e il settore privato. Per quanto riguarda, invece, il premio per il rischio, l'argomentazione è maggiormente complessa. La letteratura (Pearce e Nash, 1981), infatti, suggerisce che i due premi debbano essere differenti e che, in particolare, il tasso di sconto del settore pubblico debba essere minore del tasso di sconto del settore privato. Le principali giustificazioni possono riassumersi nelle due seguenti.

¹⁴⁵ È bene sottolineare che esiste una diversa distribuzione tra costi e benefici nel caso del settore privato e del settore pubblico. Nel primo, infatti, i costi e i benefici sono ripartiti in modo proporzionale tra gli *shareholders* (tipicamente, attraverso aumenti di capitale e dividendi). Nel secondo, viceversa, i costi sono sostenuti dall'universo della popolazione mentre solo un gruppo ristretto di individui gode direttamente dei benefici dell'investimento – gli utilizzatori finali – (pensiamo al caso di un ospedale: il costo è sostenuto da tutta la popolazione attraverso le tasse, mentre i benefici ricadono solo sugli utilizzatori diretti dell'ospedale, ovvero la popolazione limitrofa).

¹⁴⁶ La soluzione proposta da Hicks (1940) e Kaldor (1939) consiste nel realizzare quegli investimenti che garantiscono il beneficio netto atteso maggiore. In questo modo, è necessario che il beneficio degli utilizzatori diretti più che compensi lo svantaggio sopportato dai contribuenti, secondo il principio del cosiddetto Pareto-*social optimal*.

- a) I cittadini potrebbero essere miopi e avere un orizzonte temporale del consumo a breve termine, non considerando i benefici derivanti dal risparmio per il consumo futuro: un pianificatore benevolo potrebbe, infatti, essere propenso a investire per garantire il consumo futuro anche se questo comporta una minore profittabilità dell'investimento rispetto a quella rinvenibile sul mercato.
- b) Le generazioni correnti potrebbero non essere in grado di dare il giusto apprezzamento al benessere delle generazioni future: il *social planner*, in questo contesto, agisce come un "guardiano" delle generazioni future, investendo ad un tasso d'interesse che gli individui di oggi, "egoisti" verso gli individui di domani, trovano del tutto inaccettabile¹⁴⁷.

Le precedenti argomentazioni portano ad asserire che un'Amministrazione sia giustificata ad investire ad un costo del capitale inferiore solo se le risorse da impiegare non possano essere investite nel mercato dei capitali ad un tasso competitivo. Qualora questo fosse possibile, non esisterebbe alcuna ragione di investire ad un tasso minore in quanto sul mercato è realizzabile un rendimento maggiore sullo stesso investimento. Una situazione in cui il tasso di sconto sociale fosse minore del tasso di mercato, pertanto, è ragionevole solo nel caso in cui l'investimento fosse di grandi dimensioni e avesse grande impatto sociale, anche se spostato nel futuro. Viceversa, per piccoli investimenti, è consigliabile il ricorso al mercato (dove il tasso di sconto sociale non può, in nessun caso, scendere al di sotto del tasso di mercato – che costituisce, in questo caso, il costo opportunità –).

Volendo analizzare più compiutamente la problematica della misurazione del rischio, è bene sottolineare che la scelta dell'Amministrazione di investire ad un tasso prossimo al tasso *risk-free* potrebbe essere imputabile da un lato al fatto che i progetti siano effettivamente a basso rischio e, dall'altro, al fatto che il pubblico sia sicuramente meno rischioso di un qualsiasi soggetto privato e che, in ogni caso, l'Amministrazione potrebbe (virtualmente) prendere denaro a prestito al tasso *risk-free* (attraverso i trasferimenti dai livelli di governo superiori). Le imprese private, inoltre, nella scelta di un investimento, devono sempre tenere presente la necessità di remunerare gli azionisti per il rischio sopportato; necessità che non sussiste, viceversa, per gli investimenti pubblici. Diversa è anche la distribuzione del rischio: il rischio di un investimento pubblico è ripartito sull'intera popolazione ed è possibile operare una compiuta differenziazione del rischio tra le diverse proprietà governative; il rischio di un investimento privato è diversificabile, ad un costo significativo, esclusivamente sui mercati finanziari. L'unica situazione in cui sia giustificabile lo stesso premio per il rischio per il settore pubblico e per il settore privato è, quindi, quella in cui il *payoff* del progetto sia ripartito su azioni esistenti sul mercato finanziario dal momento che si tratta dell'unica sede in cui i cittadini e

¹⁴⁷ Come suggerito da Weil (1987), in realtà, l'evidenza dell'entità dei lasciti ereditari suggerisce che le generazioni correnti assegnino una certa rilevanza alle generazioni comuni.

gli azionisti hanno le stesse possibilità di diversificazione del rischio, sia in termini di efficacia della diversificazione stessa che in termini di costi.

4.4.2.2 Il tasso di sconto nelle operazioni di Partenariato Pubblico Privato

A questo punto, è opportuno spostare il *focus* dell'analisi sui guadagni di efficienza conseguibili attraverso la decisione di porre in essere un investimento pubblico attraverso la formula del PPP, definito come l'accordo attraverso il quale il settore pubblico acquisisca servizi e non *physical assets*.

L'immediata spiegazione economica (con una certa dose di ideologia, a dire il vero) che viene suggerita a supporto del PPP prevede che, consentendo lo strumento l'allineamento degli incentivi tra principale (*partner* pubblico) e agente (*partner* privato), sia possibile incrementare il livello di efficienza. Di conseguenza, il *partner* pubblico dovrebbe essere in grado di rispondere alla domanda di erogazione dei servizi richiesti (da parte di sé stesso o della collettività) a costi inferiori rispetto a quelli che sarebbe stato costretto a sostenere utilizzando strumenti tradizionali (costruzione in proprio o acquisizione del *physical asset* sul mercato e utilizzo di personale proprio o selezione di un privato per la fornitura del servizio). La teoria, comunque, richiede di essere verificata: prima di prendere una decisione sull'adozione di un'opzione si rendono necessarie opportune valutazioni. Nella fattispecie, è imprescindibile che un progetto realizzato tramite PPP abbia, per l'Amministrazione, un costo complessivo inferiore rispetto a quello che lo stesso progetto avrebbe se fosse realizzato con forme tradizionali di *procurement*. Il risultato è, di fatto, fortemente condizionato dal tasso di sconto utilizzato.

Il dibattito su quale sia il tasso di sconto più appropriato da adottarsi nel settore pubblico per la valutazione dei diversi progetti di investimento è, a tutt'oggi, particolarmente vivo nella letteratura economica di riferimento.

In Arrow e Lind (1970) si trovano chiaramente delineati i tre principali filoni di ricerca che si erano sviluppati a partire dal decennio precedente e lungo i quali, fino a tempi recenti, si è intessuta la letteratura economica.

Secondo la prima posizione (Hirshleifer, 1964; Hirshleifer, 1966), il tasso di sconto pubblico dovrebbe essere identico rispetto a quello privato: dal momento che, sotto l'ipotesi di un mercato dei capitali perfetto, gli investimenti sono scontati ad un tasso che consideri tempo e rischio associato agli stessi, non c'è alcun motivo per cui quello stesso tasso non dovrebbe essere utilizzato per valutare le diverse opportunità di investimento da parte del settore pubblico.

La seconda posizione (Samuelson, 1964; Vickrey, 1964), invece, presupponendo che il settore pubblico investa su un numero di progetti nettamente superiore rispetto al settore privato con possibilità di diversificazione nettamente migliore del rischio, consiglia di adottare per la valutazione degli investimenti da parte del settore pubblico un tasso più basso rispetto a quello che dovrebbe essere usato dal settore privato: ritenendo che il settore pubblico debba comportarsi come se fosse indifferente rispetto al rischio, l'*expected value* delle diverse opzioni dovrebbe essere scontato con un tasso pari a quello per investimenti affini privi di rischio. Ad ulteriore supporto

per la precedente ipotesi, viene sostenuto che le operazioni tra privati siano caratterizzate da maggiore azzardo morale rispetto a operazioni in cui l'agente sia un contraente pubblico.

La terza posizione, infine, dissocia completamente il settore pubblico da quello privato. Sia che si ritenga che lo Stato (così come le sue diramazioni di ogni natura) sia più della somma degli individui che lo compongono e che – quindi – abbia obiettivi sociali e preferenze diversi rispetto alla somma degli obiettivi e delle preferenze degli individui, sia che si ritenga che i mercati siano imperfetti, il tasso di sconto e l'attitudine al rischio del settore pubblico dovrebbero essere decise da apposite autorità amministrative: pur consigliando un "tasso politico", si giunge sempre alla conclusione che il settore pubblico agisca sempre come fosse indifferente rispetto al rischio e che il tasso di sconto da utilizzarsi per la valutazione delle diverse opzioni di investimento pubblico debba essere più basso rispetto a quello che dovrebbe utilizzare un qualsiasi privato per la selezione tra i medesimi progetti. Vedremo come, nel contesto europeo, si sia prediletta quest'ultima visione.

Arrow e Lind (1970), pur partendo dalla prima posizione, arrivano a dimostrare che esistono mercati perfetti ma non completi: la presenza di livelli incontrollabili di azzardo morale o di costi di transazione eccessivi impedisce la formazione di tutti i mercati assicurativi che sarebbero necessari per poter adeguatamente valutare tutti i rischi che potrebbero manifestarsi in tutti i possibili stati del mondo. Di conseguenza, scartando implicitamente anche la terza posizione (perché il principio del ragionamento presuppone che le decisioni pubbliche non possano che riflettere le valutazioni individuali), arrivano alle stesse conclusioni della seconda posizione, pur offrendo una diversa giustificazione teorica¹⁴⁸: dal momento che il settore pubblico è in grado di spalmare i rischi associati a qualsiasi investimento su più individui, dovrebbe agire, nella valutazione tra le diverse ipotesi di intervento, come se non dovesse fronteggiare alcun rischio.

Tra il 1965 e il 1970, una considerevole parte della letteratura economica riteneva che i tassi relativi al settore pubblico dovessero essere inferiori in virtù della possibilità di unire e diversificare i rischi (es.: Arrow, 1965; Arrow, 1966; Arrow e Lind, 1970; Samuelson, 1964; Solow, 1965; Vickrey, 1964). L'idea che il settore pubblico possa ottenere prestiti a tassi inferiori, però, è maggiormente relazionata al basso *default risk* del pubblico, piuttosto che alle differenti abilità e possibilità di gestire i rischi. Su questa linea, si è sviluppata un'altra corposa letteratura (es.: Bailey e Jensen, 1972; Diamond, 1967; Hirshleifer, 1964) contraria all'idea che il pubblico potesse unire e diversificare i rischi e che non esista alcuna giustificazione all'assunto che i risultati dei progetti pubblici siano indipendenti gli uni dagli altri e dalla dinamica degli investimenti privati. Tralasciando i diversi regimi di tassazione

¹⁴⁸ Testualmente: «*It is demonstrated [...] that when the risks associated with a public investment are publicly borne, the total cost of risk-bearing is insignificant and, therefore, the government should ignore uncertainty in evaluating public investments. Similarly, the choice of the rate of discount should in this case be independent of considerations of risk. This result is obtained not because the government is able to pool investments but because the government distributes the risk associated with any investment among a large number of people*» (Arrow e Lind, 1970), p. 366.

che potrebbero essere applicati, poi, in presenza di mercati perfetti gli individui dovrebbero essere in grado di muoversi sul mercato degli investimenti – non esente, tra le altre cose, da effetti di spiazzamento – liberamente e seguendo i prezzi che si fossero determinati sul mercato stesso. Quindi, soltanto l'esistenza di mercati imperfetti potrebbe giustificare la presenza di un tasso di sconto superiore per gli investimenti privati. Ancora all'inizio degli anni Ottanta «*the profession was no closer to agreement on the theory, on a procedure for computing the discount rate, or on the rate itself than it was in 1966*» (Lind, 1982).

Nonostante la mancanza di solidi supporti, si tende (tanto in teoria – in rigoroso ossequio all'ipotesi di completezza dei mercati e di assenza di tassazione distorsiva –, quanto nella pratica) a propendere per l'utilizzo di tassi di sconto uguali per progetti realizzati dal settore pubblico in proprio e per quelli realizzati per le esigenze dello stesso dal settore privato. Insomma, quando dovesse valutare il tasso di sconto da utilizzare per la valutazione delle diverse opzioni percorribili per la realizzazione di un proprio progetto, l'Amministrazione dovrebbe ragionare esattamente come se fosse un'impresa privata.

A questo punto, per dimostrare che sarebbe più appropriato utilizzare un tasso di sconto più alto nel caso del PPP rispetto al *Public Sector Equivalent*, è necessario passare per la dimostrazione che due classici *test* di valutazione dei progetti, il *cost benefit test* e il *pure finance test*, diano lo stesso risultato. L'idea che qualunque tipo di *test* dovrebbe condurre al medesimo risultato, ovvero l'opzione che consenta all'Amministrazione di ottenere un ben definito standard di servizio minimizzando i costi, infatti, non è aprioristicamente accettabile senza che si verifichino determinate condizioni.

Ipotizzando che un'Amministrazione intenda realizzare una strada e che non riversi i pedaggi sugli utilizzatori, possono essere considerate due opzioni estreme di approvvigionamento: la prima (che, nel prosieguo, definiremo del *procurement* tradizionale) prevede che il committente pubblico realizzi direttamente o sigli un contratto per far realizzare l'opera e, successivamente, la gestisca con mezzi propri; la seconda (che, nel prosieguo, definiremo del PPP) prevede che il privato costruisca, detenga la proprietà (almeno per la durata complessiva del contratto) e gestisca l'opera al fine di erogare il servizio ottenendo un flusso di pagamenti dal settore pubblico.

Utilizzando il *cost benefit test*, si dovrebbe scegliere l'opzione del *procurement* tradizionale solo se le differenze tra i valori attuali – opportunamente scontati – dei ricavi e dei costi associabili all'azione pubblica fossero superiori rispetto a quelli associabili alla gestione privata. Formalmente – indicando il flusso dei ricavi con v e il flusso dei costi con c , il tasso di sconto da applicarsi ai ricavi con r_v e il tasso di sconto da applicarsi ai costi con r_c , ciò che è legato all'opzione PPP con p e ciò che è legato all'opzione del *procurement* tradizionale con g e il tempo con t –, il *cost benefit test* dovrebbe condurre ad optare per il *procurement* tradizionale se

$$\int_0^{\infty} v_t(g)e^{-r_v(g)t} dt - \int_0^{\infty} c_t(g)e^{-r_c(g)t} dt > \int_0^{\infty} v_t(p)e^{-r_v(p)t} dt - \int_0^{\infty} c_t(p)e^{-r_c(p)t} dt$$

e ad optare per il PPP con un segno della disuguaglianza opposto.

Utilizzando il *finance base test* puro, si dovrebbe scegliere l'opzione del *procurement* tradizionale (e la gestione *in house* del servizio) solo se le differenze tra il flusso delle tariffe – opportunamente scontate – da corrispondere contrattualmente alla controparte privata fosse superiore rispetto a quello dei costi da sostenersi per garantire il regolare dispiegarsi delle attività attraverso la gestione pubblica. Formalmente – indicando il tasso di sconto utilizzato dall'Amministrazione con r (che, necessariamente per effettuare qualunque comparazione utilizzando questa tecnica, si prevede sia sempre lo stesso data l'unicità del soggetto pagante); il quantitativo di servizio osservabile con q_t e il prezzo unitario con p_t (come contrattualmente stabiliti), nel caso dell'opzione PPP; il costo (complessivo) con $c_t(g)$, nel caso dell'opzione di *procurement* tradizionale e di gestione *in house* –, un *finance base test* dovrebbe condurre ad optare per il *procurement* tradizionale se

$$\int_0^{\infty} c_t(g)e^{-rt} dt < \int_0^{\infty} p_t q_t e^{-rt} dt$$

e ad optare per il PPP con un segno della disuguaglianza opposto.

Seguendo Grouth (2003), si può affermare che i due *test* siano equivalenti¹⁴⁹ se sono verificate le seguenti condizioni:

- a) la competizione tra i partecipanti alla procedura di selezione del *partner* privato condotta dall'Amministrazione è tale per cui non vi sono – almeno per quanto concerne la valutazione ex ante – profitti di sorta, ovvero il flusso dei pagamenti da erogarsi al privato dovrebbe essere uguale ai costi da esso previsti per l'esecuzione del contratto¹⁵⁰;
- b) la quantità e la qualità dei servizi erogati nelle due opzioni di gestione della fornitura sono le stesse, quindi i benefici sono coincidenti¹⁵¹;
- c) il tasso di sconto da utilizzare per i costi e per i benefici nel *cost benefit test* è lo stesso, indipendentemente dall'opzione che si desidera considerare¹⁵²;
- d) il tasso di sconto unico utilizzato nel *finance base test* è uguale al tasso di sconto utilizzato per l'opzione di PPP nel *cost benefit test*¹⁵³.

¹⁴⁹ Formalmente: da $\int_0^{\infty} v_t(g)e^{-r_c(g)t} dt - \int_0^{\infty} c_t(g)e^{-r_c(g)t} dt > \int_0^{\infty} v_t(p)e^{-r_c(p)t} dt - \int_0^{\infty} p_t q_t e^{-rt} dt$, che si ricava dall'equazione A se la condizione a) è verificata, si può passare a $\int_0^{\infty} p_t q_t e^{-rt} dt > \int_0^{\infty} c_t(g)e^{-r_c(p)t} dt$, se sono verificate le condizioni b) e c). Se, infine, anche la condizione d) è verificata, allora c'è la coincidenza con l'equazione B.

¹⁵⁰ Formalmente: $\int_0^{\infty} p_t q_t e^{-rt} dt = \int_0^{\infty} c_t(p)e^{-r_c(p)t} dt$.

¹⁵¹ Formalmente: $v_t(g) = v_t(p)$.

¹⁵² Formalmente: $r_j(g) = r_j(p), j = v, c$.

¹⁵³ Formalmente: $r = r_c(p)$.

Nonostante quanto dimostrato, occorre tenere a mente un fattore determinante: il rischio. Guardiamo alle due diverse tipologie di uscite che l'Amministrazione dovrebbe fronteggiare nelle due opzioni. Si è detto che il tasso di sconto utilizzato per la *public provision* del flusso di servizi è applicato al flusso di costi $c_t(g)$ da sostenersi per erogarlo, mentre il tasso di sconto utilizzato per la *private provision* del flusso di servizi è applicato al prezzo $p_t q_t$ che l'Amministrazione dovrebbe contrattualmente corrispondere per esso. Mentre nel primo caso, però, ci si sta riferendo prevalentemente al costo di realizzazione dell'*asset*, nel secondo caso ci si sta riferendo ad un insieme di costi (realizzazione, finanziamento e gestione) che producono un servizio da remunerarsi al prezzo stabilito in sede contrattuale. Insomma, non solo non c'è alcuna ragione per ritenere che i profili di rischio associati ai due flussi siano gli stessi, ma ci sarebbero valide ragioni per pensare che i flussi di costi della *private provision* siano caratterizzati da maggiori elementi di rischiosità per l'Amministrazione. Consideriamo l'ipotesi in cui la domanda aggregata per il flusso di servizi generato dall'opera sia indipendente dall'allocazione del reddito tra i fruitori e che l'Amministrazione adotti uno schema di pagamento lineare¹⁵⁴. Calcolando i profili di rischio del flusso dei ricavi e del flusso dei costi dell'opzione di PPP attraverso il beta¹⁵⁵ emerge che il rapporto fra il beta del flusso dei ricavi e il beta del flusso dei costi sia uguale al rapporto tra il prezzo e il costo marginale.

4.4.2.3 Indicazioni operative

Nonostante la diatriba teorica sia ancora in pieno corso, la Commissione Europea ha ritenuto opportuno, fin dal 2003, dare un'indicazione operativa precisa per frenare ogni possibile incertezza, evitare l'eccessiva arbitrarietà (basta alterare il tasso di sconto utilizzato per rendere un PPP conveniente, a parità di qualunque altra condizione) e garantire una maggiore confrontabilità: attraverso la "Guida all'analisi costi benefici dei progetti di investimento" è stato fissato un valore del tasso di sconto r compreso tra il 3% e il 5,5%. Insomma, in un *range* di 2,5 punti percentuali deve essere ricompresa la specificità dei progetti, la diversa natura dei settori, la diversa natura del sistema finanziario e creditizio coinvolto, ecc.

In Italia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nella "Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" ha indicato un tasso di sconto

¹⁵⁴ Le ipotesi di partenza sono funzionali perché consentono di affermare che, per quanto la decisione di provvedere autonomamente o optare per un PPP possa influenzare la distribuzione del reddito, tanto la scelta della *public provision* quanto quella della *private provision* non avrà conseguenze di alcun genere sulla domanda aggregata. Per poter avere una situazione nella quale sia verificata la condizione di indipendenza della domanda aggregata dalla distribuzione del reddito, la funzione di utilità indiretta deve essere caratterizzata da una *Gorman polar form*: la domanda di un bene deve, cioè, poter essere modellizzata come $q_i = a_i(p) + b(p)m_i$, dove i rappresenta il consumatore i -esimo e p indica il vettore dei prezzi nell'economia.

¹⁵⁵ Il beta è uguale alla covarianza tra il flusso di cassa e il reddito aggregato ponderata per la varianza del reddito aggregato.

per i flussi di cassa degli investimenti pubblici pari al 5%. Sempre in Italia potrebbe essere possibile l'utilizzo come tasso di sconto, del saggio applicato dalla Cassa Depositi e Prestiti ai finanziamenti concessi. L'esperienza di altri Paesi relativa alla scelta del tasso di sconto da applicare ai flussi di cassa mostra come, ad esempio, nel Regno Unito sia stata redatta una guida in cui, a seconda del periodo di durata del progetto i tassi di sconto da applicare possano variare dall'1% al 3,5%. Anche negli Stati Uniti le strutture del governo federale devono tener conto, nella valutazione economica dei progetti, di quanto stabilito nella Circular n. A-94 curata dall'*Office Management and Budget*.

Una volta scelto il tasso di sconto da applicare ai flussi di cassa del ciclo di vita dell'intervento, può rendersi necessario aggiustare il tasso di sconto prescelto con il valore del tasso atteso di inflazione (questo nel caso in cui i flussi di cassa siano espressi in termini nominali). Il tasso di sconto da applicare ai flussi sarà, pertanto, modificato utilizzando l'equazione di Fisher nel modo che segue:

$$\text{Tasso di Sconto Nominale} = (1 + \text{tasso di sconto reale}) \times (1 + \text{tasso di inflazione atteso}) - 1$$

Riassumendo, una volta scelto il tasso di sconto per attualizzare i flussi di cassa futuri, nel caso in cui questi siano espressi in termini nominali, tale tasso dovrà essere corretto per tener conto dell'inflazione utilizzando l'equazione di Fisher. Il risultato di questa equazione, attraverso cui determinare il saggio di sconto nominale, dovrà essere applicato ai flussi di cassa nominali.

4.5 Il sistema di tariffazione e la contribuzione pubblica

Uno degli elementi caratterizzanti di un PPP – che si rivela essere determinante ai fini della classificazione – è rappresentato dal sistema di tariffazione, ovvero dalla fonte e dall'entità dei *cash flows* su cui il *partner* privato conta per valutare la convenienza (e, quindi, per la decisione sulla propria partecipazione o meno e, successivamente, per la definizione del piano economico-finanziario) del progetto. Per trovare il bandolo della matassa è necessario, però, fare un passo indietro e individuare tanto chi sia l'utilizzatore prevalente dei servizi erogati dall'infrastruttura (Amministrazione o cittadini – utenti), quanto su chi ricada l'onere del pagamento.

Il punto di partenza è rappresentato dall'individuazione dell'angolo visuale appropriato: dalla prospettiva dell'Amministrazione, ovvero riferendosi alla tariffazione sull'Amministrazione, quel che si considera per la classificazione del progetto è quanto questa si trovi a versare; dalla prospettiva dei cittadini – utenti, ovvero quando ci si riferisca alla tariffazione sull'utenza, la classificazione del progetto dipende da quanta parte delle tariffe effettive (ovvero quelle che il Concessionario pratica per la garanzia del proprio equilibrio economico-finanziario) ricadano sull'utente. Apparentemente, sembrerebbe che le due, alla fine dei conti, possano condurre a risultati equivalenti: a prescindere da quale soggetto abbia in capo l'onere dell'esborso, sempre di PPP si può parlare. A consolidare la necessità della differenziazione,

tuttavia, contribuiscono altri fattori. Un'opera a tariffazione sull'Amministrazione presuppone che l'utilizzatore prevalente sia il settore pubblico con la conseguenza che gli oneri finanziari e la responsabilità gestionale ultima ricadano sull'Amministrazione; un'operazione a tariffazione sugli utenti, invece, prevede che gli utilizzatori prevalenti siano i cittadini e, pur a fronte della titolarità pubblica, la responsabilità della gestione ricada sul privato e l'onere finanziario prevalente sugli utenti (Vecchi, 2009). A fronte della precedente struttura definitoria, sembrerebbe possibile concentrare l'attenzione soltanto sulla seconda tipologia di opere, essendo la prima concettualmente più affine alle forme tradizionali di *procurement* in generale e agli appalti in particolare.

Per quanto sia apparentemente più confacente allo scopo del presente lavoro seguire questa impostazione, non ci si può esimere da una precisazione. Riferirsi alla responsabilità di gestione pubblica nelle opere a tariffazione sull'Amministrazione non significa necessariamente che non vi siano spazi per il privato. È vero che si tratta di settori per i quali il pubblico abbia una responsabilità diretta ed univoca – ovvero, in cui le funzioni pubbliche non siano delegabili – e per i quali, tra le altre cose, debba utilizzare personale proprio; ma è altrettanto vero che al privato possano essere delegati, sebbene non sia sempre una pratica consigliabile in sé e per sé, servizi accessori. L'esempio più immediato è quello dei centri di detenzione. La gestione e il personale sono di pertinenza pubblica, come di provenienza pubblica saranno i canoni – corrisposti su base rigorosamente commerciale – in virtù dei quali il privato possa vedersi ripagato per l'investimento iniziale. L'Amministrazione, in casi come questo, può ragionevolmente optare per il PPP se immagina che sia l'opzione in grado di garantire soluzioni tecniche ed economiche più funzionali ed efficienti rispetto a quelle che si sarebbero ottenute con un appalto (basandosi, ad esempio, anche sulle osservazioni precedenti in merito al *trade off* rigidità vs flessibilità). In quest'ottica, nulla vieterebbe di inquadrare contratti di questo tipo tra le opere fredde. Prima di proseguire, è opportuno richiamare schematicamente la classificazione delle opere (Tab. 5).

Tab. 5 – *Classificazione schematica della tipologia di opere*

	Caratteristiche principali	Ruolo del <i>partner</i> pubblico
Opere calde	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Progetti dotati di autonoma capacità di generare reddito grazie alla sola tariffazione dell'utenza ▪ Progetti perfettamente in grado di consentire al <i>partner</i> privato di onorare i debiti contratti e realizzare profitti nel corso dell'arco di vita della concessione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nessuna contribuzione da parte del <i>partner</i> pubblico ▪ L'intervento dell'Amministrazione si limita alla strutturazione del contratto e al monitoraggio dello stesso
Opere tiepide	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Progetti non in grado di generare adeguati ritorni economici per il <i>partner</i> privato dalla sola tariffazione dell'utenza ▪ Progetti la cui realizzazione determina significative esternalità positive in termini di benessere sociale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuzione da parte del <i>partner</i> pubblico per compensazione delle minori entrate derivanti dalla tariffazione dell'utenza ▪ L'intervento dell'Amministrazione si amplia dalla sola strutturazione e monitoraggio del contratto alla fissazione di parametri più rigorosi di erogazione quantitativa e qualitativa del flusso di servizi generato dall'infrastruttura
Opere fredde	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Progetti in cui il <i>partner</i> privato fornisce servizi direttamente e in misura prevalente all'Amministrazione ▪ Progetti in capo alla Pubblica Amministrazione, strumentali all'esercizio delle proprie inalienabili funzioni a vantaggio degli utenti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esclusivo (o principale) pagamento da parte del <i>partner</i> pubblico, su base commerciale ▪ L'intervento dell'Amministrazione si amplia ulteriormente ponendo ulteriori vincoli anche nella fase di gestione

FONTE: elaborazione personale su UTFP (2010)

Nell'insieme delle opere fredde, quindi, coesistono due diverse realtà: da una parte le opere a tariffazione sulla Pubblica Amministrazione – ovvero, opere il cui flusso di servizi sia sostanzialmente un *input* per la funzione di produzione dell'Amministrazione –, dall'altra le opere a tariffazione dell'utenza che non prevedono alcuna tariffa da parte degli utilizzatori – ovvero, opere in cui il flusso di servizi dovrebbe essere gratuito per gli utenti perché rientrante tra i compiti dell'Amministrazione, ma erogato, nella pratica, da un concessionario –. Tornando alle opere a tariffazione dell'utenza, la dimensione di interesse è costituita dai flussi di cassa che il progetto genera per il *partner* privato, ovvero dal livello della tariffazione: al privato interessa relativamente poco – almeno in linea teorica, a parità qualitativa e quantitativa di servizi forniti attraverso l'*asset* e in condizione di piani tariffari non arbitrari – chi sia il soggetto che

sopporti l'onere effettivo, purché i pagamenti avvengano in maniera puntuale e nel rispetto degli accordi contrattuali che abbiano validato il piano economico-finanziario. La classificazione tracciata originariamente (Tab. 5), dunque, può essere completata come segue (Tab. 6):

Tab. 6 – *Classificazione della tipologia di opere nella prospettiva della tariffazione dell'utenza*

Opere calde (o opere "financial free standing")	Le tariffe corrisposte dagli utilizzatori del servizio sono remunerative e in grado di coprire i costi (costi di gestione, costi di investimento e gli oneri finanziari) e di remunerare adeguatamente il capitale investito (garandendo la profittabilità dell'iniziativa)
Opere tiepide	Le tariffe corrisposte dagli utilizzatori non sono in grado, da sole, di coprire i costi e di remunerare adeguatamente il capitale, perché le opere sono finalizzate all'erogazione di servizi a tariffe inferiori al livello di mercato o a prezzi "calmierati"
Opere fredde	Non esiste alcuna tariffazione a carico dell'utenza, perché le opere sono finalizzate all'erogazione di servizi esclusivamente (o prevalentemente) finalizzati all'esercizio delle funzioni dell'Amministrazione

FONTE: elaborazione personale su Vecchi (2009)

La classificazione in Tab. 6 si concentra sul grado di coinvolgimento finanziario del *partner* pubblico o, spostando l'attenzione sui fini invece che sui mezzi, su quale debba essere – a seconda della tipologia e delle finalità dell'opera – l'entità del contributo che l'Amministrazione si dovrà impegnare a sostenere perché un'operazione di PPP possa avviarsi e realizzarsi, ovvero per garantire all'SPV il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Il *focus* sul *prezzo*¹⁵⁶ (Tab. 6) consente anche di comprendere in modo più approfondito, permettendo di entrare in maggior dettaglio, il diverso ruolo dell'Amministrazione (Tab. 5). Nel caso di opere calde – come già visto – non è previsto alcun coinvolgimento finanziario del *partner* pubblico, ma ciò non toglie che, in fase di strutturazione del contratto e di successiva negoziazione, quest'ultimo possa imporre limiti ad un sistema di tariffazione non congruo con l'interesse pubblico. Un esempio tipico è la fissazione di un *cap* – ovvero di un tetto massimo al sistema tariffario e all'adeguamento nel tempo – che determini o un autentico massimo sulle tariffe imponibili all'utenza o la corresponsione al pubblico della differenza tra il totale delle tariffe riscosse e il *cap* stesso. In aggiunta, o in alternativa, l'Amministrazione può inserire un *floor* – ovvero una soglia minima – di ricavi che debbano esserle garantiti dal Concessionario. Se si trattasse di una quota fissa, l'effetto potenziale potrebbe essere di stimolo

¹⁵⁶ Prezzo è la dizione con cui, nel Codice dei Contratti Pubblici, viene indicata l'eventuale contribuzione pubblica.

all'efficienza (per rendere l'onere meno incidente sul piano dei ricavi in fase di gestione) a fronte di una ridotta consistenza di introiti sul potenziale per il pubblico; se si trattasse di una percentuale sui ricavi complessivi, d'altra parte, potrebbe determinarsi un onere eccessivo per il *partner* privato che, in fase negoziale, potrebbe richiedere un maggior sostegno pubblico a fronte di quella che potrebbe configurarsi, di fatto, come una maggior partecipazione pubblica agli utili. Previsioni come quelle appena descritte, inoltre, hanno anche l'effetto di alterare l'allocazione del rischio di domanda: dal momento che l'entità degli introiti per il *partner* pubblico dipende dalle tariffe escusse (e, quindi, dagli utenti serviti), l'Amministrazione si vede allocato parte di quel rischio di domanda che, altrimenti, sarebbe gravato, per questo tipo di opere, esclusivamente – o, comunque, prevalentemente – sul *partner* privato.

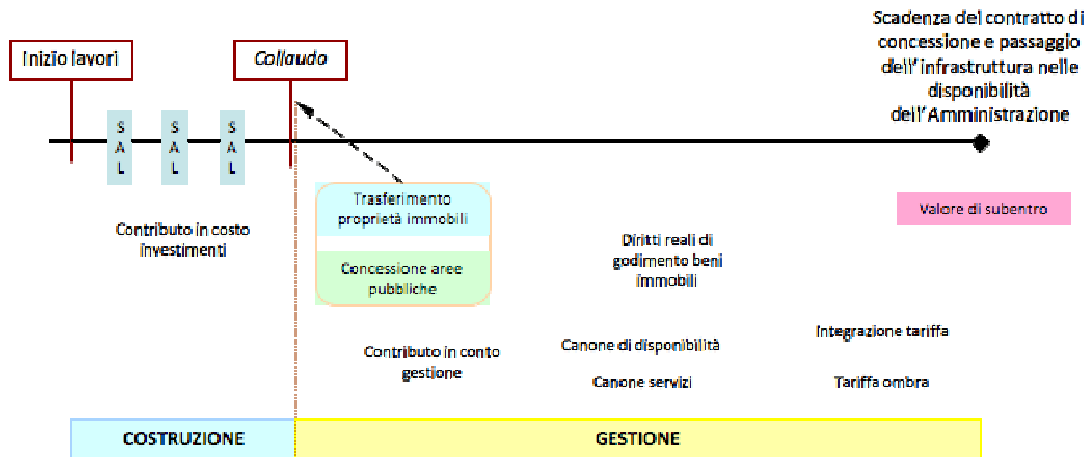
Quando le opere non siano in grado di garantire, con la sola tariffazione sull'utenza, l'equilibrio economico-finanziario oppure quando ciò sarebbe possibile ma, per ragioni di pubblico interesse, non possano essere applicate tariffe all'utente, allora si profila la necessità della contribuzione pubblica. Nel primo caso, quest'ultima si concretizza in forme quali contributi in conto lavori, integrazioni tariffarie o contributi in conto gestione; nel secondo caso, si tratta prevalentemente di tariffe ombra (ovvero, l'Amministrazione si sostituisce agli utenti nel pagamento del corrispettivo dovuto al concessionario per la prestazione o i servizi erogati), eventualmente con contributi di varia natura in fase di realizzazione dell'*asset*. Le forme di intervento, tuttavia, possono anche non assumere connotati di trasferimenti monetari. In base alla loro tipologia è possibile effettuare una categorizzazione in (UTFP, 2009; UTFP, 2010):

- contributi finanziari (principalmente contributo in costo investimenti e valore di subentro);
- canoni (principalmente canone di disponibilità e canone di servizi);
- integrazioni dei ricavi (principalmente contributo in conto gestione, integrazione tariffaria e tariffe ombra);
- immobili (principalmente trasferimento di proprietà immobiliari, diritti reali di godimento di beni immobili e cessione di aree pubbliche);
- altre forme (principalmente durata della concessione e strumenti di garanzia).

Naturalmente non si tratta di tutte le possibili forme di supporto che l'Amministrazione possa fornire al concessionario e alcune tra queste, come il "contributo in conto investimenti" o gli "strumenti di garanzia", possono assumere, nella prassi operativa, connotati estremamente diversi. Certo è che, alla luce delle pratiche contrattuali, la precedente categorizzazione abbraccia le forme di più frequente utilizzo. Prima di soffermarci brevemente sulle "altre forme", è conveniente ricordare, per completezza di argomentazione, che le diverse tipologie di intervento si realizzano in fasi diverse del contratto (come si può evincere dalla sottostante Fig. 7), con una forte concentrazione nella fase di gestione, e che, se talvolta esistono complementarità (come, ad esempio, potrebbe verificarsi tra i contributi in conto gestione e i canoni di disponibilità),

altre volte un intervento è sostitutivo all'altro (ad esempio le tariffe ombra hanno a che fare con le opere fredde, mentre l'integrazione tariffaria con le opere tiepide).

Fig. 7 – *Forme e tempistica dell'eventuale contribuzione pubblica*



FONTE: elaborazione personale su UTFP (2009) e UTFP (2010)

Le “altre forme” attraverso le quali si può realizzare la contribuzione pubblica sono essenzialmente due: il valore di subentro e l'estensione della durata del periodo di gestione. Se, in fase di strutturazione del contratto o a seguito della ridefinizione del piano economico-finanziario per rinegoziazione sopravvenute, si ritenesse che, con i parametri di contribuzione e con gli schemi di tariffazione previsti, non sia possibile garantire all'SPV l'equilibrio economico-finanziario, allora l'Amministrazione si troverebbe nella condizione di ritoccare al rialzo i flussi (consentendo l'aumento delle entrate tariffarie o sostenendo maggiori oneri per trasferimenti), ridurre gli oneri finanziari oppure aumentare la durata del tempo di recupero. Ammettendo che non si voglia o non si possa perseguire la prima soluzione, ne restano due. Il valore di subentro rientra nella prima: idealmente si tratta dell'erogazione, da parte del *partner* pubblico, di una somma pari al valore dell'opera sul mercato al netto di quanto sia già stato recuperato, durante la concessione, dal *partner* privato. In realtà, potrebbe avere un valore più consistente, ma, comunque sia, tale da assolvere allo scopo di garantire la sostenibilità dell'equilibrio economico-finanziario del progetto senza intervenire sui flussi e senza estendere la durata del contratto. Qualora, invece, si volesse evitare di intervenire sui flussi e non si volesse o non si potesse sostenere un aggravio finanziario, l'Amministrazione potrebbe optare, accettando il rischio di consolidamento di posizione dominate del contraente originario, per un'estensione della durata della gestione. È certo, tuttavia, che per evitare qualunque comportamento opportunistico da parte del concessionario, sarebbe più conveniente prevedere l'eventuale valore di subentro fin dalla strutturazione del contratto e, nel caso in cui una

rinegoziazione dei termini del piano economico-finanziario si rendesse inevitabile, limitare il ricorso all'estensione della durata del contratto a casi estremi, preferendo altre forme di intervento.

La mancanza di previsione normativa sull'entità dell'eventuale contribuzione e l'ammissione di deroghe alla durata massima prevista per un contratto di concessione (trent'anni) consentono all'Amministrazione la flessibilità necessaria per calibrare in modo adeguato tutte le opzioni a disposizione per realizzare il duplice risultato di garantire l'equilibrio economico-finanziario del progetto (dal versante privato) e conseguire l'obiettivo del VFM (dal versante pubblico)¹⁵⁷.

Qualora l'Amministrazione avesse a disposizione una certa liquidità ed intendesse esercitare un controllo maggiore sul Concessionario (ad esempio, per assicurarsi il rispetto di determinati standard senza dover sostenere eccessivi costi di *monitoring*), potrebbe decidere di contribuire all'equilibrio economico-finanziario dell'SPV partecipando direttamente al capitale della stessa¹⁵⁸. Il conferimento di capitale può avvenire in denaro o in natura. Nel primo caso, oltre a non doversi corrispondere contributi di costruzione (più onerosi in termini di saldi per l'Amministrazione e in termini finanziari per il Concessionario), le risorse corrisposte sarebbero restituite al momento dello scioglimento della SPV (al termine del contratto di concessione) e, durante la vita della società, potrebbero generare dividendi per il *partner* pubblico. Naturalmente, a fronte di questi vantaggi, l'Amministrazione si troverebbe ad assumere una quota maggiore di rischi e dovrebbe effettivamente valutare la convenienza di quello che diverrebbe un investimento finanziario oltre che un *outsourcing* di servizi. Nel secondo caso, piuttosto comune nell'esperienza anglosassone, il *partner* pubblico potrebbe trasferire il diritto di proprietà su asset e/o immobili, oppure del diritto di godimento sugli stessi, per l'intera durata della concessione. Se è vero che la valorizzazione potrebbe produrre esiti più convenienti, è altrettanto vero che i precedenti trasferimenti consentirebbero una riduzione della portata dei finanziamenti che l'SPV dovrebbe richiedere e, presumibilmente, una velocizzazione dei tempi di costruzione. Se, invece, l'Amministrazione volesse optare per l'intervento ma non si disponesse della liquidità necessaria, potrebbe decidere di ricorrere all'indebitamento. Come vedremo nel capitolo successivo, tuttavia, esistono limiti significativi a quest'opzione che, almeno ai fini della nostra trattazione, non la rendono particolarmente interessante.

Per riassumere quanto affrontato in questa parte conclusiva del paragrafo, possiamo collocare le tipologie più significative di intervento pubblico all'interno di un piano a due dimensioni: livello di esposizione

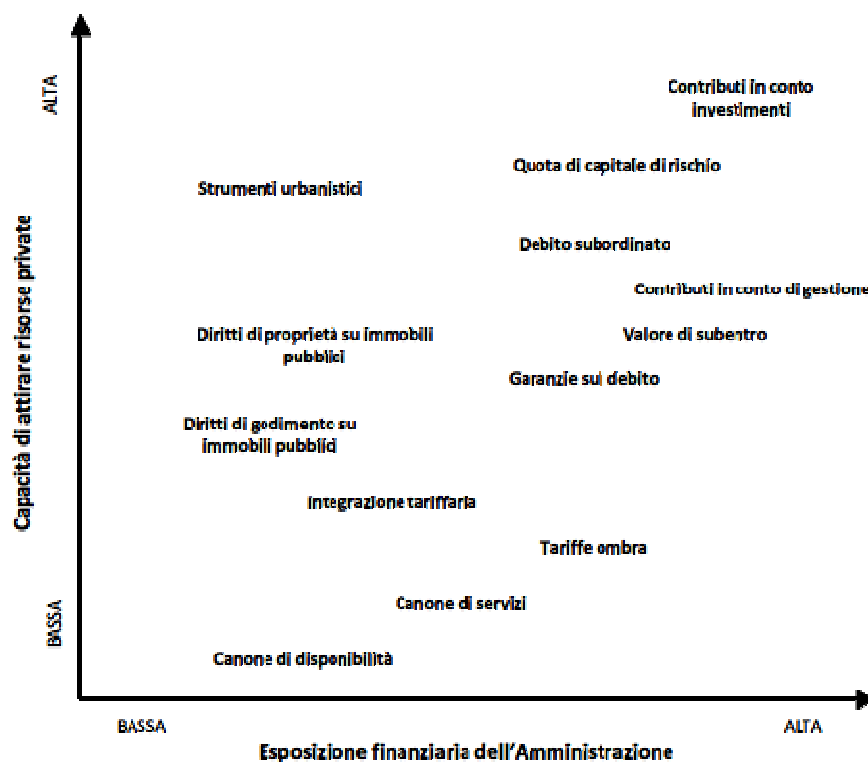
¹⁵⁷ A sostegno di quanto affermato, vale la pena di riportare la seguente affermazione:

«La scelta del tipo di supporto ottimale deriva da una valutazione relativa al livello di trasferimento del rischio e alla coerenza dello strumento rispetto alle disponibilità del Concedente e alle peculiarità del progetto» (Vecchi, 2009, p. 216).

¹⁵⁸ Rispetto a quanto visto fino ad ora, l'ingresso del *partner* pubblico nel capitale dell'SPV porterebbe alla costituzione di una società mista pubblico – privata (in alternativa alla società interamente privata della quale ci siamo fin qui occupati) e alla configurazione dell'operazione come PPP di tipo istituzionale (invece che come PPP di tipo contrattuale).

finanziaria dell'Amministrazione e capacità di attrarre risorse private (Fig. 8). In linea di massima, più sarà alto il primo più il progetto diverrà sicuro per il *partner* privato e, quindi, l'SPV avrà un accesso più agevole e conveniente al finanziamento esterno.

Fig. 8 – *Forme di contribuzione pubblica, esposizione finanziaria dell'Amministrazione e capacità di attrarre risorse private*



FONTE: elaborazione personale su Vecchi (2009) e UTFP (2010)

4.6 Osservazioni finali

Generalmente, a rischi corrispondono vantaggi che ne giustificano l'assunzione. Vantaggi la cui natura è però diversa perché diversi sono gli obiettivi: se, per il pubblico, il principale elemento di interesse per un PPP dovrebbe essere il miglioramento della qualità dei servizi offerti alla collettività attraverso una soluzione che dovrebbe anche consentire un risparmio di pubblico denaro; per il privato, l'interesse sarà essenzialmente la profittabilità di un'iniziativa inserita in contesti operativi più o meno coerenti con la sua linea di attività. L'esistenza di un SPV, poi, offre al privato anche vantaggi di natura patrimoniale e finanziaria non trascurabili: l'SPV ha una propria autonomia patrimoniale – secondo la logica che soltanto il progetto deve essere tale da richiamare i finanziamenti necessari per la propria realizzazione e che soltanto dal flusso dei ricavi derivanti dalla gestione il progetto deve trarre la propria

remunerazione – che tutela il patrimonio dei soggetti che la costituiscono e che non intacca la capacità di indebitamento individuale degli stessi, oltre che poter operare sfruttando un effetto leva significativo (il rapporto debito bancario/capitale di rischio è tipicamente particolarmente elevato, potendo raggiungere anche quote 80:20). Possiamo limitare alle precedenti osservazioni i vantaggi privati, dal momento che è possibile essere certi del fatto che l'esistenza di un *participation constraint* e di un *incentive constraint* sarà prevista una volta che l'Amministrazione, rilevata l'opportunità del PPP, si trovi nella fase di disegno del meccanismo. Spostando l'attenzione, quindi, su quali possano essere i vantaggi per il pubblico, emergono i seguenti elementi.

- i. Se è vero che, per valutare compiutamente diverse opzioni, l'Amministrazione dovrà necessariamente effettuare una corposa serie di analisi; è altrettanto vero che, per determinare la convenienza di partecipare o meno alle procedure di aggiudicazione, anche i privati dovranno effettuare le proprie valutazioni sull'oggetto determinato. Ora, se l'obiettivo è quello di evitare dispendio di pubblico denaro, se il pubblico è competente e il privato non adotta un comportamento opportunistico (perché i margini affinché ciò accada siano stati, in qualche modo, limitati) – ovvero, se le “condizioni ambientali” per un PPP sono presenti – allora non verranno disperse risorse e la scelta sarà quanto meno efficace.
- ii. Quando di abbia a che fare con opere calde o opere tiepide, l'impegno finanziario richiesto all'Amministrazione è assente o limitato. D'altra parte, anche in caso di opere fredde, è vero che la scelta dell'esternalizzazione – dovendo essere guidata dal VFM – dovrà condurre, in qualche modo, a risparmi (siano essi in termini di costi a parità di qualità del servizio, oppure in termini di incremento della qualità – con ricadute finanziarie positive in altre voci di spesa – a parità di costi, per considerare soltanto i due estremi).
- iii. Tanto il meccanismo di allocazione ottimale dei rischi, quanto quello della concentrazione in capo all'SPV della stipula e della successiva gestione di tutti i contratti commerciali necessari alla vita del progetto consentono all'Amministrazione di ridurre oneri altrimenti necessari alla gestione e all'eventuale mitigazione dei primi, oltre che dei costi di coordinamento che avrebbe dovuto sostenere per i secondo.
- iv. Un contratto tipico di PPP presenta, come notato in precedenza, una forte componente di *financing*. A prescindere dalla fonte dei flussi di reddito generati attraverso la gestione (non facendo, cioè, differenza se la remunerazione provenga dalla contribuzione pubblica o dalle tariffe corrisposte dagli utenti), gli apportatori del capitale di rischio si attendono una remunerazione e, soprattutto, gli apportatori del capitale di debito si attendono di essere saldati quanto prima. Consapevole

dell'aggravio che il sistema creditizio¹⁵⁹ possa esercitare, incrementando i costi del progetto e potenzialmente pregiudicando l'equilibrio economico-finanziario – specialmente nel caso di *fixed-price contracts* – l'SPV cercherà di accedere il prima possibile alla “fase dei rientri”, evitando, nei limiti del possibile, ogni dispendio di tempo durante la “fase dei costi” (ovvero, principalmente, quella di costruzione dell'asset). Questo genere di incentivo, al rispetto dei tempi necessari per il conseguimento della piena operatività (che contestualmente garantisce anche una funzionalità e un'efficienza della cantierizzazione a causa del bundling tra realizzazione e gestione) va a vantaggio dell'Amministrazione che, direttamente (qualora, come nel caso delle opere fredde, sia la principale destinataria del servizio) o indirettamente (qualora, come nel caso delle opere calde o delle opere tiepide, medi la possibilità di fruirne per gli utenti), beneficia del servizio in tempi certi e brevi.

- v. Non potendo rivalersi su altri beni se non quelli dell'SPV – e, quindi, avendo garanzie ridotte – e non potendo attendersi altre fonti di rimborso primario se non quelle generate dal progetto, i finanziatori saranno particolarmente “presenti”. Se è vero che questo potrebbe portare, in casi di volontà di velocizzazione nei percorsi di rientro dei crediti, a pregiudiziali non trascurabili per il contratto; è altrettanto vero che l'interesse da parte di soggetti dotati di forte potere contrattuale come le banche¹⁶⁰ costituisce – almeno in linea teorica – un elemento di conforto per l'Amministrazione: non solo, in fase di erogazione del finanziamento, verranno effettuati rigorosi controlli sul piano economico-finanziario e, in fase di operatività, verranno monitorate le *performance*; ma anche, qualora dovessero sopravvenire criticità, verrà ricercata una soluzione per non far naufragare l'iniziativa. Senza dimenticare che, di solito, più fonti di controllo che emettano un risultato positivo garantiscono maggiore tranquillità sulle scelte intraprese.

Come ogni medaglia ha il suo rovescio, così accanto ai molti vantaggi sussistono significative criticità. Alcune sono già state evidenziate nelle considerazioni effettuate fino ad ora, ma è opportuna una sistematizzazione ed un'integrazione delle principali.

- i. La definizione e l'allocazione dei rischi tra *partner* pubblico e *partner* privato rappresenta già una fase negoziale piuttosto complessa per un PPP ma, a ben vedere, si tratta soltanto della superficie rispetto a quello

¹⁵⁹ Il riferimento al sistema creditizio e non anche a quello finanziario è giustificato dal fatto che, principalmente nel contesto italiano, la fonte del capitale di debito non possa essere identificata direttamente nel mercato – per quanto sia ammessa la possibilità, per l'SPV, di emettere obbligazioni – ma prevalentemente nel sistema bancario.

¹⁶⁰ Soprattutto in considerazione del fatto che, aldilà della funzione giuridica dello schermo societario, o della rigida formalità normativa di un contratto di PPP, i soggetti che animano l'SPV sono gli stessi imprenditori che in altri segmenti di quello stesso mercato o in altri mercati avranno a che fare, presumibilmente, con quelle stesse banche.

che accade all'interno dell'SPV e dell'Amministrazione. Ammettendo che la seconda rappresenti un punto decisionale (e, quindi, di responsabilità) univoco – ovvero, volendo tralasciare sovrapposizioni tra livelli di governo o settori di competenza di diverse Amministrazioni e frizioni tra uffici diversi all'interno della stessa Amministrazione – resta la questione per l'SPV. Quest'ultima si avvale delle competenze di diverse realtà e la porzione di rischi in capo ad essa necessita di essere suddivisa tra queste. Con tutte le complessità negoziali e di coordinamento, oltre che con la necessità di un attento e costante monitoraggio sull'effettivo porre in essere misure di cautela e di mitigazione, che ciò comporta.

- ii. Tanto la fase di analisi, quanto quella di strutturazione ed avvio di un PPP necessitano, per forza di cose – tanto più che, per quanto possano essere creati *framework* contrattuali di riferimento settoriali, ogni iniziativa conserverà la propria specificità soprattutto per i privati e i soggetti finanziatori –, tempi più lunghi rispetto a quelli di un appalto. Quel che si risparmia, in termini di tempi, una volta avviati i lavori potrebbe essere fortemente diminuito dalle lungaggini intercorrenti tra approvazione da parte dell'Amministrazione di un'iniziativa da realizzarsi tramite PPP ed effettiva operatività del cantiere. I costi, poi, sono diversi tanto in termini di risorse¹⁶¹ quanto in termini di oneri finanziari¹⁶².
- iii. L'esistenza di una certa tendenza alla rigidità contrattuale, ragionevole per evitare alterazioni all'equilibrio tra le parti, non elimina le problematiche insite in PPP visto nella sua natura di contratto incompleto.

Quando l'Amministrazione vaglia se inserire o meno una data opera nella propria programmazione triennale, a maggior ragione qualora possa assumere la forma di un PPP, sarebbe auspicabile operasse secondo un preciso ordine logico.

- i. Individuazione e stima dei fabbisogni: in primo luogo, si rende necessario comprendere quali siano i servizi dei quali si intenda disporre e, quindi, provvedere ad una stima delle risorse necessarie affinché possano essere disponibili nelle quantità e con gli standard qualitativi richiesti.
- ii. Individuazione e valutazione delle opzioni: in secondo luogo, dovrà esser predisposta un'analisi delle diverse opzioni di realizzazione disponibili, in considerazione di tutti i possibili vincoli.

¹⁶¹ Mentre è ragionevole pensare che tanto l'Amministrazione quanto i privati possano contare, al loro interno, su risorse in grado di strutturare un appalto tradizionale, è ben più difficile da credere (salvo rari casi) che non necessitino di aiuti esterni per valutare adeguatamente la fattibilità e, soprattutto, per strutturare un'operazione di PPP.

¹⁶² Il *procurement* tradizionale rientra nell'ordinaria amministrazione, il PPP no. L'intervento dell'intermediazione creditizia, anche in virtù del ruolo che riveste e dell'influenza che ha, può avere un peso non trascurabile.

- iii. Individuazione della soluzione e scelta della procedura di approvvigionamento: in terzo luogo, individuata l'opzione che garantisca, dati i vincoli, il conseguimento del VFM, sarà necessario determinare la procedura di approvvigionamento all'uopo più idonea, attraverso la quale ottenere l'allocazione più efficiente in relazione alle priorità dell'Amministrazione.
- iv. Formalizzazione: infine, si potrà procedere alla stesura della programmazione triennale

Ognuna delle precedenti considerazioni, così come ogni disposizione o ogni indicazione in merito alla decisione sugli investimenti pubblici in generale e sull'impiego del Partenariato Pubblico Privato in particolare, si fonda, tuttavia, su un presupposto essenziale: occorre sempre supporre l'interesse al *Value for Money*, un'ottica *forward looking* nella pianificazione e una sistematica tensione all'efficienza. Presupposti che, come vedremo nel prosieguo, spesso finiscono in secondo piano rispetto al sopraggiungere delle contingenze.

Riferimenti bibliografici principali

Albano, G. L. e F. Antellini Russo, (2009), "Problemi e prospettive del Public Procurement in Italia tra esigenze della pubblica amministrazione e obiettivi di politica economica", *Economia Italiana*, vol. X, n. 3, pp. 809-830.

Albano, G. L. e F. Antellini Russo, (2010), "Politica infrastrutturale e Partenariato Pubblico Privato. La centralizzazione come strumento per l'efficienza delle scelte pubbliche", *Quaderni Consip*, V[2010].

Allen, G., (2001), "The Private Finance Initiative (PFI)", *House of Commons Research Paper 01/117*, London: House of Commons.

Amatucci, F. e F. Lecci, (2006), "Le operazioni di partnership pubblico privato in Sanità. Un'analisi critica", in: E. Anessi Pessina e E. Cantù (a cura di), *Rapporto OASI 2006. L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, Milano: Egea.

Amatucci, F., (2009). "Le principali criticità derivanti dall'applicazione del project finance in Italia", in F. Amatucci, F. Pezzani and V. Vecchi (eds.), *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, Milano: Egea, pp. 271 – 281.

Amatucci, F., F. Pezzani e V. Vecchi (a cura di), (2009), *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, Milano: Egea.

Arrow, K. J. e R. C. Lind, (1970), "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions", *American Economic Review*, 60(3), pp. 364-378.

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP), Determinazione n. 1 del 14 gennaio 2009: "Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo" (D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152)".
http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=3665

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP), Determinazione n. 3 del 20 maggio 2009: "Procedure di cui all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici: linee guida per i documenti di gara".
http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=3803

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP), Determinazione n. 4 del 20 maggio 2009: "Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici".
http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=3804

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP) e Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), (2009), "Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore", *Documenti economico-finanziari*, Roma: UTFP.

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP), Determinazione n. 2 dell'11 marzo 2010: "Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici".

http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=4174

Baldi, M. e G. De Marzo, (2001), *Il project financing nei lavori pubblici*, Milano: Ipsoa.

Barretta, A., (2005), "Valutazione preventive delle iniziative di project financing in sanità e salvaguardia degli interessi collettivi", *Management ed Economia Sanitaria*, 56, pp. 1-16.

Baumol, W. J., (1968), "On the Social Rate of Discount", *American Economic Review*, 58(4), pp. 788-802.

Berlage, L. e R. Renard, (1985), "The Discount Rate in Cost-Benefit Analysis and the Choice of a Numeraire", *Oxford Economic Papers*, New Series, 37(4), pp. 691-699.

Broadbent, J. e R. Laughlin, (2001), "Control and Legitimation in Government Accountability Process: The Private Finance Initiative in the UK", *mimeo*.

Brosio, G., (1986), *Economia e finanza pubblica*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.

Burgess, D. F., (1988), "Complementarity and the Discount Rate for Public Investment", *The Quarterly Journal of Economics*, 103(3), pp. 527-541.

Calvo, G. A. e M. Obstfeld, (1988), "Optimal Time-Consistent Fiscal Policy with Finite Lifetimes", *Econometrica*, 56(2), pp. 411-432.

Caplin, A. e J. Leahy, (2004), "The Social Discount Rate", *The Journal of Political Economy*, 112(6), pp. 1257-1268.

Chemmanur, T. J. e P. Fulghieri, (1999), "A Theory of the Going-Public Decision", *The Review of Financial Studies*, 12(2), pp. 249-279.

Commissione Europea, (2004), "Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni", COM(2004)327 definitivo del 30 aprile 2004.

Commissione Europea, (2005), "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni", COM(2005)569 definitivo del 15 novembre 2005.

Commissione Europea, (2009), "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privati", COM(2009)675 del 19 novembre 2009.

Commissione Europea, (2008), “Comunicazione interpretativa della Commissione sull’applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea del 12 aprile 2008.

Commissione Europea, (2010), “Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Verso un atto per il mercato unico. Per un’economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato”, COM(2010)608 del 27 ottobre 2010.

Cori, R., C. Giorgiantonio e I. Paradisi, (2010), “Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un’analisi delle convezioni di *project financing* in Italia”, presentato nel *Seminario di presentazione dei lavori del progetto di ricerca sulle infrastrutture*, Banca d’Italia, Perugia 14 - 15 ottobre 2010.

Cosgel, M. M. e T. J. Miceli, (2007), “Tax Collection in History”, *University of Connecticut - Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 2007 - 48*.

Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, “Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2006 - Supplemento Ordinario n. 107.

Decreto Legislativo 11 settembre 2008, n. 152, “Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 231 del 2 ottobre 2008 - Suppl. Ordinario n. 227/L.

Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, “Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010 - Supplemento Ordinario n. 270.

ERVET, Emilia - Romagna Valorizzazione Economica del Territorio, (2008), “Linee guida per la realizzazione di studi di fattibilità di progetti infrastrutturali, che possono essere realizzati tramite PPP, tramite test specifici (Value for Money e Public Sector Comparator)”, *Materiali di discussione*, Dicembre 2008.

Feldstein, M. S., (1964), “The Social Time Preference Discount Rate in Cost Benefit Analysis”, *The Economic Journal*, 74(294), pp. 360-379.

Giorgiantonio, C. e V. Giovanniello, (2010), “Infrastrutture e *project financing* in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione”, presentato nel *Seminario di presentazione dei lavori del progetto di ricerca sulle infrastrutture*, Banca d’Italia, Perugia 14 - 15 ottobre 2010.

Graham, D. A., (1981), “Cost- Benefit Analysis Under Uncertainty”, *American Economic Review*, 71(4), pp. 715-725.

- Grimsey, D. e M. K. Lewis, (2005), "Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views", *Accounting Forum*, 29, pp. 345 – 378.
- Grout, P. A., (1997), "The Economics of the Private Finance Initiative", *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), pp. 53-66.
- Grout, P. A., (2003), "Public and Private Sector Discount Rates in Public-Private Partnerships", *The Economic Journal*, 113(486), Conference Papers, pp. C62-C68.
- Henderson, N. e I. Langford, (1998), "Cross-Disciplinary Evidence for Hyperbolic Social Discount Rates", *Management Science*, 44(11), pp. 1493-1500.
- Hirshleifer, J., (1966), "Investment Decision under Uncertainty: Applications of the State-Preference Approach", *The Quarterly Journal of Economics*, 80(2), pp. 252-277.
- Hirshleifer, J., (1972), "Social-Time Preference", *NBER, Discussion Paper n. 18*.
- HM Treasury, (2003a), "The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government", *Treasury Guidance*.
- HM Treasury, (2003b), "PFI: Meeting the Investment Challenge", *Treasury Guidance*.
- Imperatori, G., (2003), *La finanza di progetto*, Milano: Il Sole 24 Ore.
- International Monetary Fund - Fiscal Affairs Department, (2004), "Private-Private Partnerships", Washington D. C.: IMF
- Iossa, E. e D. Martimort, (2009), "The Simple Micro-Economics of Public Private Partnerships", *Brunel University, Economic and Finance Working Paper Series, WP 09/03*, January 2009.
- Kerzner, H., (1989), *A system approach to planning, scheduling and controlling projects management*, New York: Van Nostrand Reinhold
- Legge 11 febbraio 1994, n. 109, "Legge quadro in materia di lavori pubblici", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 41 del 19 febbraio 1994 - Supplemento Ordinario n. 29.
- Marglin. S. A., (1963), "The Social Rate of Discount and The Optimal Rate of Investment", *The Quarterly Journal of Economics*, 77(1), pp. 95-111.
- Martimort, D. e J. Pouyet, (2008), "To build or not to build: Normative and positive theories of public-private partnerships", *International Journal of Industrial Organization*, 26 (2), pp. 393 – 411.
- Martiniello, L., (2009), "La misurazione del Value for Money nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e PSC", Unità Tecnica Finanza di Progetto: Marzo 2009.
- Merola, G. D., (2001), *Autonomia locale, governo imperiale. Fiscalità e amministrazione nelle province asiatiche*, Bari.

- Minow, M., (2003), "Public and Private Partnerships: Accounting for the New Religion", *Harvard Law Review*, 116(1), pp. 1 – 41.
- Miraftab, F., (2004), "Public-Private Partnerships. The Trojan Horse of Neoliberal Development?", *Journal of Planning Education and Research*, 24, pp. 89 – 101.
- Musgrave, R. A., (1969), "Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance", *Journal of Economic Literature*, 7(3), pp. 797-806.
- New Zealand Treasury, (2010), "Better Business Cases for Capital Proposals Toolkit: Detailed Business Case", National Infrastructure Unit.
- Olson, M. e M. J. Bailey, (1981), "Positive Time Preference", *The Journal of Political Economy*, 89(1), pp.1-25.
- Palmon, O., (1992), "Anticipating Costs and Benefits and the Social Discount Rate", *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*, 25(2), pp. 453-473.
- Pauly, M. V., (1970), "Risk and the Social Rate of Discount", *American Economic Review*, 60(1), pp. 195-198
- Pearce, D. W. e C. A. Nash, (1981), *The social appraisal of projects: A text in cost-benefit analysis*, New York: John Wiley and Sons.
- Perée, E. e T. Vålilä, (2008), "A Primer on Public Investment in Europe", in: Schwartz, G., A. Corbacho e K. Funke (ed.), *Public Investment and Public-Private Partnerships*, New York: Palgrave Macmillan.
- Prest, A. R. e R. Turvey, (1965), "Cost-Benefit Analysis: A Survey", *The Economic Journal*, 75(300), pp. 683-735.
- Priks, M., (2005), "Optimal Rent Extraction in Pre-Industrial England and France – Default Risk and Monitoring Costs", *CESifo Working Paper n. 1467*.
- Reinschmidt, K. F., (2002), "Aggregate Social Discount Rate Derived from Individual Discount Rates", *Management Science*, 48(2), pp. 307-312.
- Rogers, A. R., (1994), "Evolution of Time Preference by Natural Selection", *American Economic Review*, 84 (3), pp. 460-481.
- Sen, A. K., (1967), "Isolation, Assurance and the Social Rate of Discount", *The Quarterly Journal of Economics*, 81(1), pp. 112-124.
- Shi, S. e L. G. Epstein, (1993), "Habits and Time Preference", *International Economic Review*, 34(1), pp. 61-84.
- Shleifer, A., (1998), "State versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspective*, 12(4), pp. 133-150.
- Sisson, K. e P. Marginson, (2001), "'Soft Regulation'– Traversity of the Real Thing or New Dimension?", *Sussex European Institute, Working Paper 32/01*.
- Thobani, M., (1998), "Meeting Water Needs in Developing Countries: Resolving Issues in Establishing Tradable Water Rights", in K. W. Easter, M. W. Rosegrant e

A. Dinar (a cura di), *Markets for Water. Potential and Performance*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

UTFP, (2002), “La valutazione della convenienza economico-finanziaria nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici con il ricorso alla finanza privata”. *Documenti economico-finanziari*, Roma: UTFP.

UTFP, (2010), “Partenariato Pubblico Privato in Italia. Stato dell’arte, futuro e proposte”, *Documenti economico-finanziari*, Roma: UTFP.

Vecchi, V., (2009), “Il project finance per il finanziamento degli investimenti pubblici”, in F. Amatucci, F. Pezzani e V. Vecchi (a cura di), *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, Milano: Egea, pp. 197 – 241.

Warner, J. T. e S. Pleeter, (2001), “The Personal Discount Rate: Evidence from Military Downsizing Programs”, *American Economic Review*, 91(1), pp. 33-53.

Woodford, M., (2003), “Optimal Interest-Rate Smoothing”, *The Review of Economic Studies*, 70(4), pp. 861-886.

PARTE TERZA

SULLE POSSIBILI DISTORSIONI NELL'UTILIZZO DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

CAPITOLO V

IL PESO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA SULLA SCELTA DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO[★]

Gli anni recenti sono stati caratterizzati da un crescente coinvolgimento del settore privato in progetti ed attività tradizionalmente di esclusiva pertinenza del settore pubblico. Tra le molteplici ragioni che potrebbero, congiuntamente, concorrere a fornire una spiegazione della tendenza in essere, due spiccano in modo evidente: il chiaro delinearci della centralità del fabbisogno infrastrutturale e la limitata possibilità di soddisfarlo attraverso l'esclusivo intervento delle casse pubbliche.

La consapevolezza che un'adeguata dotazione infrastrutturale, tipicamente funzionale all'erogazione di servizi pubblici secondo criteri che coniughino efficienza ed universalità, rappresenti un prerequisito indispensabile allo sviluppo economico e alla convergenza tra le diverse realtà territoriali nazionali è sufficientemente diffusa tanto nella letteratura specialistica quanto nei rapporti istituzionali¹. La dotazione infrastrutturale di un paese è, ormai, uno degli indicatori determinanti della competitività di un sistema economico²: la capacità da parte delle amministrazioni pubbliche di sviluppare sistemi infrastrutturali efficienti, garantendo il miglior rapporto tra risorse impiegate e soddisfazione dei bisogni dei soggetti che insistono sul territorio, rappresenta un segnale di competenza, affidabilità, interesse alla produttività, nonché uno dei modi migliori per attrarre ulteriori investimenti privati. Per questa ragione, l'Italia, che soffre di un *gap* infrastrutturale notevole rispetto ai principali partner europei³, ha la necessità di provvedere a quei sistematici investimenti nei settori chiave che, nelle condizioni attuali, tanto per le programmazioni dei fondi strutturali europei prevalentemente indirizzata al

[★] Il presente capitolo costituisce un'evoluzione del lavoro pionieristico Antellini Russo e Zampino (2010), proseguito da Antellini Russo, Giamboni, Zampino (2010)

¹ Tra la letteratura specialistica, si vedano, fra gli altri: Easterly e Rebelo (1993); Easterly (2001); Loayza, Fajnzylber e Calderón (2004); Kramps (2004); Estache, Speciale e Veredas (2005). Tra i rapporti istituzionali, si veda, ad esempio, UTFP (2006).

² A titolo di esempio, si può citare la definizione di competitività che viene data nell'Appendix II dell'IMD World Competitiveness Yearbook (WCY) 2009: «*Competitiveness of nations is a field of economic knowledge, which analyzes the facts and policies that shape the ability of a nation to create and maintain an environment that sustains more value creation for its enterprises and more prosperity for its people. The methodology of the WCY divides national environments into four main factors: Economic Performance, Government Efficiency, Business Efficiency and Infrastructure*».

³ Vedi, tra gli altri lavori in proposito, Iossa e Antellini Russo (2008).

sostegno dei nuovi Stati Membri, quanto (soprattutto) per le dinamiche della finanza pubblica nazionale, paiono essere di complessa attuazione utilizzando il tradizionale strumento degli appalti di lavori pubblici (che, solitamente, prevede una precedente allocazione e una conseguente disponibilità di risorse).

La constatazione che il percorso da un sistema di finanza pubblica centralizzato verso uno orientato all'autonomia e alla responsabilizzazione degli enti territoriali e locali non sia privo di ostacoli è sostanziata dalla necessità di compartecipazione, da parte di questi ultimi, al risanamento della finanza pubblica (segnatamente, attraverso il Patto di Stabilità Interno, PSI⁴) e al rispetto dei vincoli europei (segnatamente il Patto di Stabilità e Crescita - PSC -, come conseguente dal trattato di Maastricht⁵) pur con a disposizione risorse autonome ridotte. L'itinerario, poi, è reso ancora più periglioso a causa della discutibilità tanto del vincolo esterno (il PSC), quanto di quello interno (il PSI): se il primo è, infatti, in corso di revisione alla luce degli eventi internazionali succedutesi nell'ultimo quinquennio, il secondo presenta, invece, delle criticità sistematiche - a cominciare dalla variabilità dei contenuti negli anni - ulteriormente aggravate dalle contingenze restrittive.

Valutando entrambi questi aspetti, sembra evidente che poter disporre di un accordo contrattuale in grado di coniugare le abilità del settore privato con le contingentate disponibilità finanziarie del settore pubblico rappresenti più un'esigenza che un'opportunità. Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) - originariamente concepito come metodo, in grado di consentire il raggiungimento del *Value for Money* (VfM) attraverso una ripartizione efficiente di competenze e rischi tra settore pubblico e settore privato, per acquisire flussi di servizi attraverso *asset* infrastrutturali - è sembrato essere la soluzione ideale. I contratti di PPP, comunque, caratterizzandosi per una complessità⁶ maggiore rispetto a quelli tradizionali e per una durata generalmente lunga, impongono una rigorosa attenzione al disegno complessivo dell'accordo e un maggior livello di competenza del settore pubblico. Ciononostante, la necessità di colmare in qualche modo il *gap* infrastrutturale e di soddisfare i crescenti bisogni della collettività di riferimento con a disposizione risorse non sempre sufficienti possono indurre le amministrazioni, nella fase di analisi economica

⁴ Il Patto di Stabilità e Crescita ha fissato i confini in termini di programmazione, risultati e azioni di risanamento all'interno dei quali i paesi membri possono muoversi autonomamente. Nel corso degli anni, quindi, ogni paese ha implementato criteri e regole proprie per gestire le relazioni finanziarie tra i vari livelli di governo. Nel caso italiano, il Patto di Stabilità Interno viene definito, dal 1999 ad oggi, durante la predisposizione ed approvazione della manovra di finanza pubblica. Gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali espressi in questa sede, ed i corrispondenti risultati, vengono espressi ogni anno in modo differente, alternando principalmente diverse configurazioni di saldi finanziari e misurazioni della spesa, coerentemente con le esigenze di programmazione economica nazionale.

⁵ Il Patto di Stabilità e Crescita prevede un rapporto fra deficit di bilancio - definito come il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni), desunte dal conto economico della Pubblica Amministrazione, predisposto dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) - della Pubblica Amministrazione e PIL inferiore al 3% e un rapporto fra debito pubblico della Pubblica Amministrazione e PIL convergente verso il 60%.

⁶ Vedi, a questo proposito, la delineaazione concettuale presentata nella Parte Seconda.

che dovrebbe precedere la scelta dello strumento di *procurement*, ad assumere un atteggiamento meno oculato rispetto a quello che sarebbe auspicabile. Esiste, quindi, il sospetto che la precedente predisposizione, unita ad una certa farraginosità da parte della burocrazia locale – spesso non particolarmente disponibile alla piena comprensione ed al ragionato utilizzo di una discrezionalità al contempo funzionale e responsabile (Lippi, 2009) – conducano all’impiego del PPP anche in assenza di una solida giustificazione fondata sull’efficienza della fornitura. Se questo dovesse rivelarsi essere il caso, allora la scelta di PPP potrebbe generare una significativa pressione sui conti tanto nel breve periodo (principalmente come effetto della spesa per le risorse necessarie all’analisi e all’implementazione di un’operazione contrattuale complessa) quanto – e in misura più consistente – nel medio-lungo periodo (come effetto dei mancati “ritorni” del precedente “investimento in analisi e implementazione” in termini di efficienza e della probabile non convenienza del servizio fornito attraverso l’*asset*)⁷.

In questo capitolo, mi propongo di offrire il primo tassello alla valutazione empirica del rapporto fra PPP e finanza pubblica, allo stato attuale non ancora appropriatamente sviluppata, con una particolare attenzione alla ricerca dell’eventuale esistenza di un legame di causalità tra una debole situazione finanziaria e l’impiego dei contratti di PPP. La letteratura sul legame tra PPP e finanza pubblica, per quanto significativa e in grado di argomentare in modo particolarmente convincente a favore dell’ipotesi di esistenza di causalità, non fornisce, tuttavia, veri e propri conforti empirici. Una delle principali motivazioni va ricercata, a mio avviso, nella mancanza di dati unificati cui fare riferimento. Per questa ragione, la prima fase dell’analisi è stata interamente dedicata a combinare informazioni tratte da fonti differenti per giungere alla costruzione di un unico *data-set* contenente le più rilevanti informazioni relative ai bandi di PPP pubblicati dalle Amministrazioni Locali, le statistiche descrittive e i dati contabili delle stesse. Soltanto dopo aver aggregato, controllato ed armonizzato questi dati, presenti in forme eterogenee nelle fonti originali, ho proceduto all’analisi econometrica vera e propria. In primo luogo, ho semplicemente analizzato l’esistenza di correlazioni tra le variabili relative ai bandi e quelle relative ai dati di finanza locale, utilizzando il più preciso standard OLS invece che una visualizzazione grafica; in secondo luogo, poi, ho cercato di individuare l’incidenza in termini di probabilità (utilizzando modelli *probit* e *logit*) di alcune variabili inerenti alle condizioni economico-finanziarie dei Comuni e alle specifiche caratteristiche morfologico-demografiche sulla decisione, da parte degli stessi, di ricorrere a contratti di PPP. I risultati paiono confermare ampiamente l’intuizione iniziale: sembra, infatti, non solo che esista un chiaro legame tra situazione finanziaria dell’Amministrazione e la scelta di un contratto di PPP, quanto che tale relazione appaia essere la più influente fra tutte quelle indagate.

⁷ Detto con Vecchi (2009): «di fronte all’inesperienza del pubblico e all’urgenza di realizzare investimenti infrastrutturali, [l’impiego di PPP conduce] allo sviluppo di operazioni che hanno mascherato i maggiori costi traslando l’onere dal breve al lungo periodo, con significative implicazioni intergenerazionali» (p. 198).

La ricerca qui condotta, tuttavia, sebbene rappresenti un passo avanti nel percorso della comprensione di “cause ed effetti” del ricorso al PPP da parte delle Amministrazioni Locali (in alternativa ai più tradizionali strumenti di *procurement* nella realizzazione di progetti complessi), sconta la mancanza di disponibilità di informazioni utili al raggiungimento della completezza dell’analisi, quali la struttura dei contratti effettivamente stipulati tra soggetto pubblico e partner privato. La stipula del contratto di PPP è, infatti, il risultato finale di un processo lungo e complesso – influenzato in più momenti dalle tensioni, che attraversano ambo le parti, a minimizzare il proprio *effort* e massimizzare il relativo *output* –, con riferimento al quale la presente analisi focalizza l’attenzione su un solo momento – tra i tre maggiormente rilevanti (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) – non definitivo e a monte dell’intero processo: la verifica delle relazioni/effetti rispetto ai bandi pubblicati. Questo mi ha permesso di indagare il fenomeno del ricorso al PPP in termini di “manifestazione d’interesse” da parte delle Amministrazioni Locali, ovvero di razionali di scelta⁸. Nonostante l’insieme dei dati a disposizione – unico nel suo genere – consenta un’attenta analisi della direzione assunta dal “fenomeno del ricorso al PPP” e delle sue principali ragioni d’essere, l’onestà intellettuale impone di riconoscere, quindi, la consapevolezza circa i limiti dei risultati raggiunti, che offrono, tuttavia, l’opportunità di tracciare i passi successivi nel percorso d’indagine intrapreso: (i) cercare di acquisire i dati sui contratti effettivamente stipulati ed effettuare valutazioni più puntuali circa i valori ivi espressi; (ii) controllare per i ritardi temporali nella formazione delle poste finanziarie di bilancio ed il loro impatto prospettico sulla scelta di ricorrere allo strumento del PPP in contrapposizione alle procedure tradizionali di *procurement*; (iii) ampliare il *data-set* almeno al 2008 (ultimo anno che, allo stato attuale, potrebbe essere impiegato per la compresenza delle variabili di interesse) al fine di ricomprendere gli effetti prodotti dal contestuale shock normativo sulle scelte degli Enti Locali; (iv) rinvenire, o trovare, un metodo per recuperare la suddivisione tra “opere calde” ed “opere fredde”, particolarmente rilevante per le considerazioni di efficienza delle scelte e di incentivi al partner privato, nonché in considerazione del diverso impatto sulla contabilità locale delle diverse opere; (v) estendere la distinzione tra contratti pubblici di lavori e quelli aggiudicati per la fornitura di servizi (che, salvo casi estremi, presentano significativi elementi di sovrapposibilità), considerato il differenziale di complessità che tanto le Amministrazioni Locali quanto gli esecutori saranno chiamati a fronteggiare.

È rilevante ripetere che la fase del processo decisionale ed operativo sulla quale verte l’analisi si limita a quella della “manifestazione di interesse” perché, nell’accezione europea ed italiana, la valutazione dell’efficienza si concentra principalmente sull’*ex ante*, ovvero sulla fase puramente decisionale.

⁸ A valle dell’intero processo, è bene ricordarlo, il tasso di sopravvivenza, e quindi l’effettiva concretizzazione dei progetti in opere, è assai più basso di quanto possa emergere osservando i soli bandi pubblicati.

5.1 Letteratura di riferimento

La letteratura internazionale in materia di Partenariato Pubblico Privato (PPP) si distingue in quattro principali filoni, generalmente incentrati sui seguenti ambiti: (i) la natura degli accordi contrattuali, con un focus specifico sulla scelta tra forme contrattuali di tipo PPP e quelle tradizionali di *procurement*; (ii) le condizioni di efficienza di un contratto di PPP, con particolare attenzione rivolta alla questione dell'efficiente allocazione del rischio; (iii) gli aspetti tecnici del contratto di PPP e, in particolar modo, le considerazioni legate alla bancabilità e al tasso di sconto la cui considerazione si rende necessaria per un attento sviluppo della fase di test su un contratto di PPP; e, in maniera residuale, (iv) le motivazioni opportunistiche che possono indurre l'amministratore a scegliere la forma contrattuale del PPP.

Le forme tradizionali di acquisto pubblico si differenziano dal PPP sostanzialmente per due ordini di motivi, entrambi riguardanti l'assetto strutturale delle procedure: (i) allocazione dei diritti di proprietà; (ii) concentrazione o separazione delle funzioni che costituiranno l'oggetto del contratto. In un modello convenzionale di acquisto, l'Amministrazione stipula due distinti contratti, possibilmente – ma non necessariamente – con due differenti fornitori: il primo viene stipulato per la costruzione/predisposizione fisica dell'*asset*, mentre il secondo ha per oggetto la gestione dell'impianto e la fornitura dei servizi all'utenza di riferimento (è questo il caso più comunemente conosciuto con il termine di *unbundling*). Una soluzione alternativa alla precedente è data dal rapporto di partenariato pubblico privato: un solo soggetto è chiamato a svolgere entrambe le attività (si parla, in questo caso, di *bundling*). La decisione circa l'organizzazione delle attività non può, quindi, prescindere da un'attenta valutazione degli effetti riconducibili all'innovazione tecnologica (struttura dei costi) ed al relativo impatto in termini di livelli qualitativi dei servizi erogati. Da questo punto di vista, infatti, limitando l'analisi ai soli contratti per i quali la qualità oggetto di fornitura risulti essere verificabile, a fronte del pagamento del servizio da parte dell'acquirente pubblico, e sotto l'ipotesi della reale operatività di esternalità positive, si può certamente affermare la superiorità del *bundling* quale criterio di disegno contrattuale finalizzato alla realizzazione e gestione operativa dell'*asset*. Di contro, la sussistenza di esternalità negative dovrebbe far propendere la scelta per la separazione delle due fasi fondamentali (Iossa e Martimort, 2008). Dato lo schema degli incentivi d'impresa sotto le due precedenti ipotesi, e assunta la rilevanza delle esternalità negative, l'*unbundling* domina strettamente il *bundling*; se, invece, fosse assunta la rilevanza delle esternalità positive, il *bundling* sarebbe da preferire, considerato il maggiore benessere sociale raggiungibile in equilibrio grazie allo sfruttamento della più efficiente integrazione delle due fasi da parte dell'esecutore (che verrebbe ad avvantaggiarsi – nella seconda fase – dalla riduzione *ex-post* dei costi conseguente alla interiorizzazione dei maggiori sforzi profusi *ex-ante* – durante lo svolgimento della prima fase – nell'ottica del miglioramento qualitativo). Nello scenario in cui l'Amministrazione vantasse i diritti di proprietà sul bene oggetto del contratto (similmente a quanto accade in Italia), e fossero

individuati due diversi aggiudicatari per le due differenti fasi del progetto, lo schema degli incentivi – come delineato precedentemente – potrebbe risultare compromesso: il costruttore potrebbe, infatti, non avere alcun concreto e plausibile interesse a migliorare la qualità di un *asset* (su cui non può vantare alcun diritto di proprietà), da momento che – come già intuibile dai ragionamenti precedentemente condotti – non avrebbe la possibilità di interiorizzare gli eventuali effetti benefici generati dai maggiori investimenti nella qualità dell’opera (ed, eventualmente, in aspetti innovativi), laddove non fosse chiamato alla gestione dell’*asset* medesimo. Al contrario, nel caso in cui entrambe le fasi esecutive del progetto fossero appaltate allo stesso soggetto, fermo restando la proprietà dell’*asset* in mano al pubblico, l’aggregazione delle fasi di realizzazione dell’opera e conseguente gestione operativa consentirebbe un incremento di efficienza, senza tuttavia poter raggiungere il livello coincidente con la proprietà privata dell’opera. Entrambe le soluzioni, dal punto di vista degli incentivi al settore privato, si dimostreranno meno efficaci nel perseguire l’obiettivo di investimenti iniziali mirati alla maggiore efficienza strutturale (prima) e gestionale (dopo). Semplificando, anche nella seconda ipotesi, si otterrebbe lo stesso livello di benessere sociale che si sarebbe raggiunto nel caso in cui fosse stata scelta la soluzione dell’*unbundling* (Martimort e Pouyet, 2006).

Come, ormai, dovrebbe essere chiaramente emerso dalla Seconda Parte del presente lavoro, la forma contrattuale del PPP si contraddistingue, oltre che per i diversi schemi di incentivi agli investimenti, per la differente modalità di gestione delle varie tipologie di rischio: il partner privato, infatti, è chiamato a gestire in modo maggiormente consistente il rischio legato alla variabilità della domanda (che rappresenta la fonte principale di incertezza per il fornitore), quello connesso con la natura intrinseca del progetto, nonché quello riguardante la continuità dell’offerta. La gestione del rischio, tuttavia, deve necessariamente essere valutata congiuntamente con la scelta del sistema ottimale di remunerazione del partner privato: distinguendo tra le cosiddette “opere calde” – quelle per le quali il partner privato riceverà il pagamento del servizio erogato dall’utenza fruitrice – e le “opere fredde” – quelle per le quali il privato riceverà il pagamento dall’Amministrazione – il decisore dovrà necessariamente definire un piano idoneo a garantire il giusto equilibrio tra il rischio di domanda, cui l’attività di impresa è naturalmente soggetta, la distorsione generata dal trasferimento sull’utilizzatore del costo del servizio erogato ed il costo-opportunità di beneficiare del sovvenzionamento pubblico. Ciononostante, a prescindere dal sistema ottimale di remunerazione adottato, la valutazione intertemporale dei flussi finanziari condizionati dal profilo di rischio dovrebbe evidenziare la quasi indifferenza tra la figura contrattuale del PPP e quella relativa alle forme convenzionali di approvvigionamento (Engel, Fischer e Galetovic, 2008b), riconducendo la scelta ad altre motivazioni, ad esempio (ed auspicabilmente) ad un miglioramento della qualità a parità di costo.

Nell’ipotesi in cui i centri privati di interesse (ovvero, *lobbies* di vario genere) condizionino le scelte degli amministratori (ci si riferisce solitamente agli interventi in ambito locale) orientandole verso la stipula di contratti a più

basso livello di benessere sociale, non è improbabile che i costi contabilizzati per interventi di tal genere differiscano (in difetto) da quelli realmente sostenuti⁹. Le regole ottimali di contabilizzazione si concentrano, di conseguenza, su vincoli particolari imposti al sistema pubblico di spesa: (i) nel caso in cui fossero stringenti, solo progetti con bassi livelli di costo potrebbero essere eseguiti; (ii) di contro, l'ipotesi di regole meno stringenti fa sì che qualsiasi progetto, anche quelli caratterizzati da livelli incerti di costo, possa essere realizzato. Di conseguenza, il PPP è da preferirsi rispetto ai modelli convenzionali di approvvigionamento nella misura in cui, qualora prescelto a seguito di adeguate valutazioni, potrebbe consentire di valutare anticipatamente i costi effettivi di realizzazione del progetto, ponendo un limite concreto alla possibilità di manipolazione delle voci di costo da parte degli amministratori (e, in un quadro normativo e procedurale di maggiore trasparenza, attenuando il problema dell'*adverse selection* riguardo alla selezione dell'esecutore più efficiente).

La letteratura economica indaga sovente la questione dell'*outsourcing* in termini di soluzione ottimale al problema dell'acquisizione di servizi nei casi in cui il *budget deficit* dell'Amministrazione rivesta un ruolo cruciale nelle possibilità di investimento da parte della stessa. Engel, Fischer e Galetovic (2008a) dimostrano come il valore atteso associato al rendimento di un progetto eseguito secondo le modalità contrattuali convenzionali sia paragonabile ad un analogo caso in cui il soggetto esecutore si identifichi nella figura del partner privato, a parità di margini operativi per l'impresa privata. Di conseguenza, l'attenzione, circa le reali motivazioni che possano spingere un amministratore a preferire la soluzione del PPP rispetto alle alternative disponibili, deve inevitabilmente spostarsi sui forti vincoli di finanziamento (*credit constraint*) cui l'Amministrazione può risultare soggetta. In un simile scenario, infatti, cambierà la portata della scelta cui è chiamata l'Amministrazione: questa non dovrà scegliere più tra figure alternative di acquisizione (convenzionali o PPP), bensì tra il garantire pubblici servizi per il tramite di partnership pubblico private e il non garantire taluni servizi.

Per quanto esista una vistosa letteratura internazionale teorica e – recentemente – anche empirica sul PPP, l'interesse alla valutazione dello strumento come risorsa per realizzare investimenti infrastrutturali in condizioni di *budget constraint* è recente e non prevalente (Maskin e Tirole,

⁹ A questo proposito, è utile richiamare le evidenze emerse nel rapporto "L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato", curato dalla Banca d'Italia (dicembre 2010): il sistema degli appalti pubblici è «caratterizzato da un'elevata frammentazione ed esposto in misura considerevole ai rischi di collusione, corruzione e rinegoziazione successive con gli aggiudicatari dei contratti. Carenze sono, inoltre, presenti sul piano della progettazione degli interventi». Come si può notare, non viene riscontrata soltanto la presenza di lacune, più o meno involontarie, nelle competenze amministrative che conducono alla strutturazione dell'appalto; ma anche preoccupanti possibilità di ingerenze esterne in grado di provocare una deviazione dalla "strada dell'efficienza" per il vantaggio di pochi. Per ragioni di completezza, vorrei aggiungere che gli autori, sostenendo che maggiori benefici deriverebbero da «una maggiore attenzione per la progettazione per gli interventi attraverso la centralizzazione di tale attività e l'adozione di normativa tecnica di dettaglio per gli appalti più semplici», sembrano convergere con la posizione espressa nel presente lavoro e in Albano e Antellini Russo (2010).

2008). La ragione può ricercarsi sia nell'impostazione tradizionale dell'analisi economica, che presuppone che le scelte vengano compiute da individui razionali intenzionati a massimizzare il proprio benessere (nel caso di un Sindaco, massimizzare il benessere della collettività compiendo scelte politiche efficienti); sia nella specificità della condizione italiana, nella quale convive l'esigenza di colmare un *gap* infrastrutturale e di rispondere a normative di bilancio che impongono di guardare ai conti pubblici in un'ottica finanziaria e di breve periodo, nonché di tagliare i disavanzi. Non a caso, è la più recente letteratura nazionale ad essere incentrata sulla questione (ad esempio: Vecchi, 2009; Mori, 2010), sebbene lamenti una consistente mancanza di dati tali da consentire l'elaborazione di solide analisi empiriche.

5. 2 Quadro dell'analisi

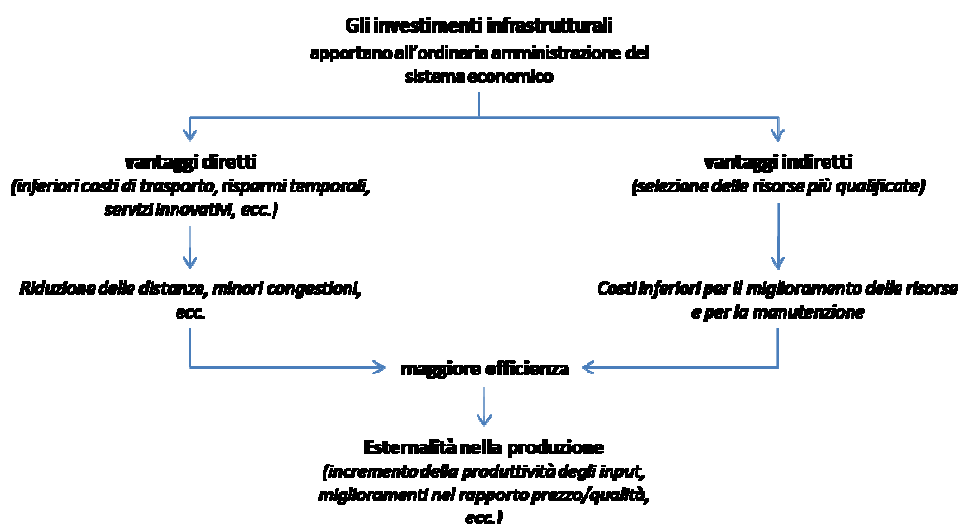
In questo paragrafo mi propongo di tracciare unitariamente il perimetro dell'analisi, ovvero l'insieme degli elementi in considerazione dei quali sono partito per poter strutturare il presente lavoro. In primo luogo, stilizzeremo la situazione infrastrutturale italiana rispetto ai principali partner europei per poi concentrarci sul dettaglio nazionale, con una suddivisione in quattro macro-aree (Nord-Est, Nord-Ovest, Centro e Sud). Rilevata l'esistenza di un *gap* infrastrutturale (il problema), descriveremo brevemente la presenza di regole di finanza pubblica particolarmente stringenti sugli investimenti (il vincolo), specialmente nei confronti delle Amministrazioni Locali, sulle quali si concentra la nostra analisi. In terzo luogo, abbiamo presentato l'andamento dei contratti di PPP, individuati frequentemente come una soluzione ideale al problema, nel panorama nazionale.

5.2.1 Gap infrastrutturale dell'Italia e in Italia

Ashauer (1989) ha mostrato che le infrastrutture pubbliche e gli investimenti pubblici in capitale fisico rivestono un ruolo chiave per la capacità produttiva di un territorio, tanto per l'incremento dell'efficienza operativa delle attività economiche esistenti, quanto per la capacità di attrarre nuovi investimenti. Allo stesso modo, Munnell (1992), pur criticando la solidità dei risultati empirici presentati da Ashauer, conferma che *«oltre a procurare uno stimolo economico immediato, l'investimento in infrastrutture pubbliche ha un significativo, positivo effetto su output e crescita»*. A partire dai precedenti lavori, la ricerca ha compiuto significativi passi in avanti, soprattutto a livello empirico, come testimonia l'analisi di Esfahani e Ramírez (2003). Gli investimenti in infrastrutture sono confermati tra gli elementi sostanziali per la crescita del PIL, ma emerge anche l'essenzialità delle caratteristiche del sistema economico in esame: contesto istituzionale di riferimento e risposta del sistema stesso ai movimenti lungo lo *stability growth path*. Dall'analisi emerge, significativamente, che *«la dotazione infrastrutturale che offre credibilità ed efficacia alle politiche governative gioca un ruolo particolarmente importante*

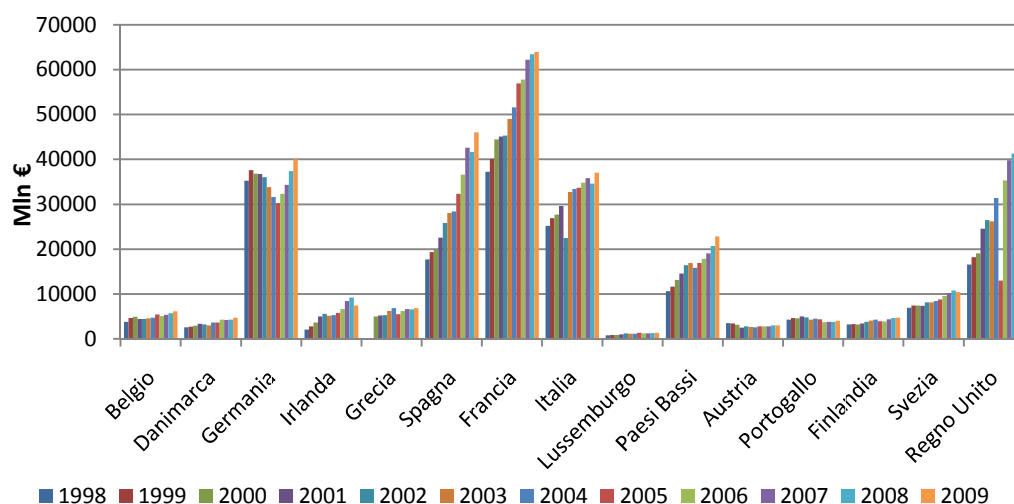
nello sviluppo del processo lungo la crescita economica». Ad un livello micro, l'impatto della dotazione infrastrutturale sull'attività quotidiana di tutte le imprese che operano sul territorio servito dagli asset può essere schematizzato dal diagramma sottostante (Fig. 1).

Fig. 1 - Impatto della dotazione infrastrutturale sulle attività imprenditoriali



FONTE: elaborazione personale

Fig. 2 - Valori assoluti degli investimenti fissi (1998 - 2009) EU15 - Mln €



FONTE: elaborazione personale su dati Eurostat

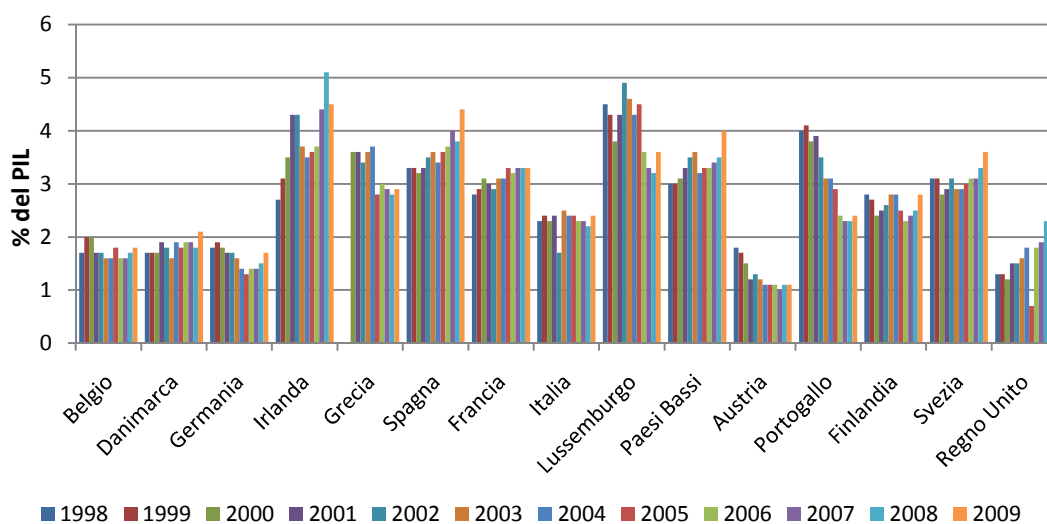
Dai dati RUEF 2010 emerge che il totale delle spese finali a consuntivo della Pubblica Amministrazione nel suo complesso sono state pari al 49,2% del PIL nel 2006 (44,6% del PIL al netto degli interessi sul debito), 48,4% (43,4%) nel 2007, 49,4% (44,2%) nel 2008 e 52,5% (47,8%) nel 2009.

Guardando, però, all'interno dell'aggregato alla ricerca di quanto venga dedicato agli investimenti fissi, le cifre si rivelano molto più contenute. In Fig. 2

vengono presentate le spese consolidate del settore pubblico (in milioni di euro) degli stati membri dell'Europa a 15 nel settore, come da fonte Eurostat¹⁰.

I valori assoluti sembrano essere abbastanza lusinghieri per il paese, ma se passiamo alla valutazione dell'incidenza degli investimenti fissi rispetto al PIL (Fig. 3) ci si rende conto che sussistono motivi di preoccupazione¹¹.

Fig. 3 – Investimenti fissi in percentuale del PIL (1998 – 2009) EU15



FONTE: elaborazione personale su dati Eurostat

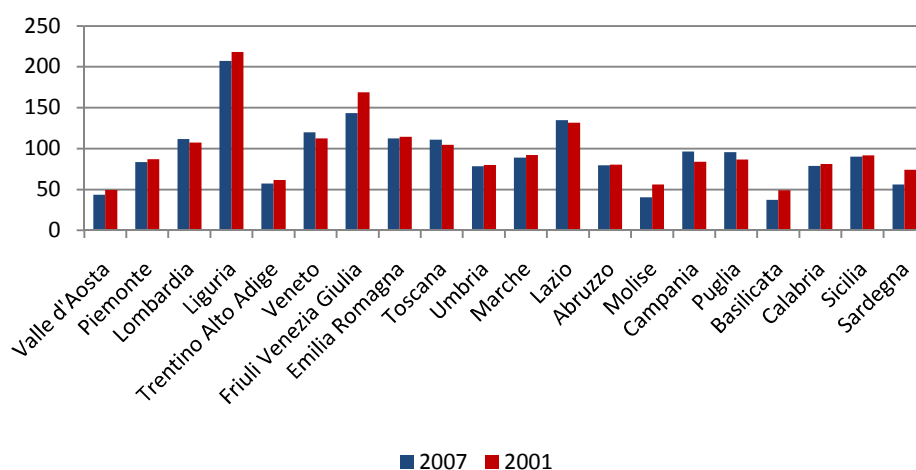
Per quel che riguarda l'andamento degli investimenti in opere pubbliche, poi, il Rapporto ANCE 2009 evidenzia un periodo di crescita dal 1997 al 2004 (ad un tasso annuo pari a circa il 2,9%) seguito da un periodo di consistente flessione negli anni successivi (-2,9% nel 2005, -3,0% nel 2006, -2,9% nel 2007 e -5,1% nel 2008), senza che possa essere fornita alcuna spiegazione del fenomeno in termini di avvicinamento al limite di offerta o di soddisfazione della domanda (effettiva e potenziale). A fronte delle precedenti evidenze, si può ribadire quanto sostenuto in innumerevoli lavori e rapporti nel corso degli ultimi anni: l'Italia presenta un significativo *gap* infrastrutturale rispetto ai principali partner europei perché la dotazione del paese è, in media, scarsa ed obsoleta. Sempre nel Rapporto ANCE 2009, ad esempio, si stima che nel 2012 l'Italia potrà contare su 876 km di linee ferroviarie dedicate all'alta velocità contro i 2125 km della Francia e i 3230 km della Spagna. Divari che difficilmente possono essere giustificati esclusivamente dalla differente configurazione geomorfologica.

¹⁰ Quello che l'Eurostat definisce "general government sector (sector S.13 in ESA 1995, 2.68)" rappresenta un aggregato che, nel caso italiano, comprende governo centrale, amministrazioni locali, enti di governo territoriale, istituti previdenziali. Le serie fornite sono misurate in euro (ECU prima del 1999) o, come vedremo per il grafico successivo, in percentuale rispetto al PIL. Gli investimenti fissi del comparto appena definito rappresentano, quindi, le spese in capitale fisso o "gross fixed capital formation of general government (aggregate P.51 in ESA95, 3.102)".

¹¹ Vedi nota precedente.

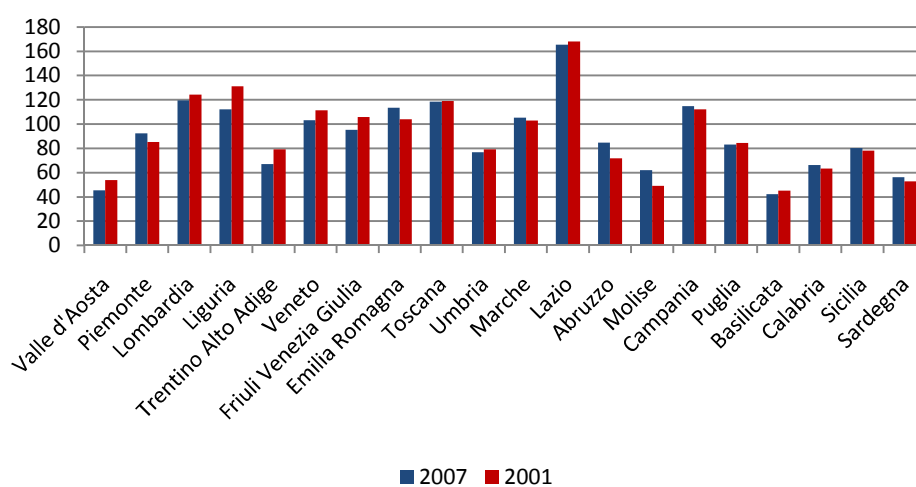
Una tra le ragioni del *gap* infrastrutturale del paese nel suo complesso può essere rintracciata nell'assenza di convergenza tra le regioni. Per avere un'idea di quello che può essere definito *gap* infrastrutturale interno consideriamo due indicatori: l'indice di dotazione delle strutture economiche e l'indice di dotazione delle strutture sociali, come calcolati dall'*Istituto Guglielmo Tagliacarne*. Fatto per entrambi 100 il valore per l'Italia, il primo rappresenta la dotazione complessiva – ponderata rispetto ai bacini d'utenza – quantitativa e qualitativa delle strutture di trasporto (stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali), di quelle energetico-ambientali, di quelle postali, di quelle bancarie e di quelle per la telefonia e la telematica; il secondo rappresenta la dotazione complessiva – ponderata rispetto ai bacini d'utenza – quantitativa e qualitativa delle strutture culturali e ricreative, di quelle per l'istruzione e di quelle sanitarie.

Fig. 4 - Indice di dotazione delle strutture economiche



FONTE: elaborazione personale su Istituto Guglielmo Tagliacarne (2009)

Fig. 5 - Indice di dotazione delle strutture sociali



FONTE: elaborazione personale su Istituto Guglielmo Tagliacarne (2009)

Sventuratamente, in questo caso non disponiamo di dati annuali da cui poter ricavare un trend, ma soltanto di dati puntuali relativi ai valori degli indici per regione nel 2001 e nel 2007. In Fig. 4 vengono presentati i valori dell'indice di dotazione delle strutture economiche e in Fig. 5 vengono presentati i valori dell'indice di dotazione delle strutture sociali.

5.2.2 Vincoli di finanza pubblica e decisioni di investimento

Il *gap* infrastrutturale italiano, specie per opere di interesse sociale che insistono su bacini d'utenza locali, è notevole. Se per colmarlo sarebbe necessario porre in essere un piano di investimenti infrastrutturali a medio-lungo termine, soprattutto da parte delle Amministrazioni Locali. Le esigenze della finanza pubblica, tuttavia, impongono vincoli stringenti alle spese delle stesse. In primo luogo, la necessità di ridurre progressivamente il ricorso al disavanzo per coprire le proprie spese, induce a ridurre consistentemente anche la possibilità di utilizzare il *deficit spending* per investimenti infrastrutturali di medio-lungo periodo. In secondo luogo, la mutevolezza delle regole di controllo sulla solidità economica delle amministrazioni, pur evitando comportamenti opportunistici, impedisce un'adeguata pianificazione finanziaria: il rispetto dei vincoli nel breve periodo è preferito rispetto all'allocazione di risorse adeguate alle principali aree di intervento, i cui ritorni possono essere di medio-lungo periodo. In terzo luogo, il ricorso a strumenti finanziari alternativi per ottenere liquidità non è sempre accompagnato dalla cautela e dalla competenza che questa opzione richiederebbe. Può sorgere il dubbio, quindi, che il PPP, con la possibilità di contabilizzare *off balance* l'operazione, sia stato utilizzato – e sia utilizzato – per realizzare un'opera che, altrimenti, non si sarebbe potuta realizzare, indipendentemente dalle considerazioni di efficienza che dovrebbero precedere la scelta dello strumento rispetto ad un tradizionale appalto (ad esempio, il *PPP test*).

Prima di entrare nel dettaglio, è necessaria una precisazione. I rapporti tra potere centrale e poteri locali stanno sperimentando, dopo la fase del “federalismo amministrativo” segnata dalla riforma Bassanini del 1997 e quella del “federalismo costituzionale” caratterizzata dalla riforma Amato del 2001, un'ulteriore evoluzione. Ci si riferisce alla fase del “federalismo fiscale”, a cui è stato dato l'avvio formale con la Legge Delega 5 maggio 2009, n. 42¹². Degli otto principali decreti attuativi, allo stato attuale, solo tre sono stati emanati: quello sul federalismo demaniale, quello su Roma capitale e quello sui fabbisogni standard di Comuni e Province. Non ci si può nascondere che, principalmente il decreto sull'armonizzazione dei bilanci pubblici degli enti territoriali¹³ e quello

¹² Si tratta, precisamente, della “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 6 maggio 2009.

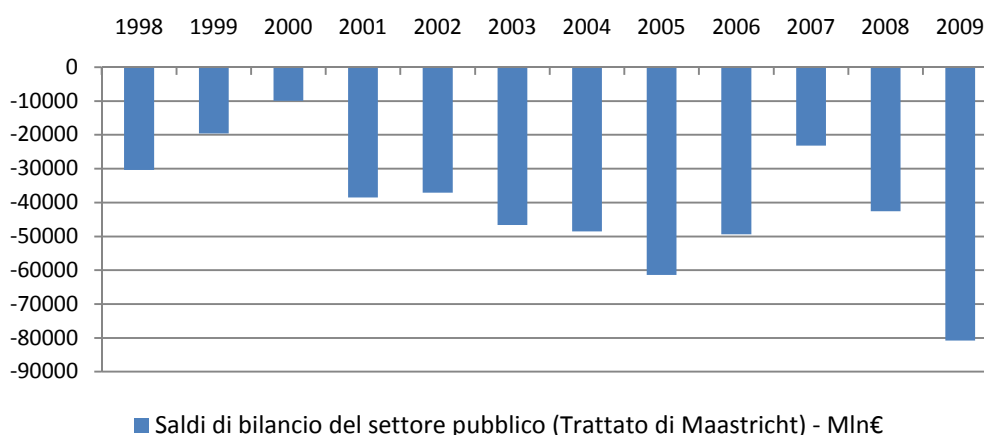
¹³ A questo proposito, vorrei ricordare quanto sostiene Alberto Quadrio Curzio sul Corriere della Sera del 29 dicembre 2009: «Oggi vige una specie di anarchia contabile dove la mancanza di omogeneità rende difficili sia i confronti, compresi quelli su scala europea, sia spesso la trasparenza dei pubblici bilanci. Si punta adesso ad un riordino della contabilità pubblica substatale che è essenziale per la gestione fiscale e finanziaria regionale e subregionale».

sulla fiscalità municipale, provinciale e regionale, potrebbero apportare significative modifiche rispetto alle attuali situazioni di criticità che affliggono i bilanci della Pubblica Amministrazione italiana (nelle sue diverse ramificazioni). Anche se non si può ancora sostenere se in positivo o in negativo.

5.2.2.1 Accenni al quadro nazionale

Prima di addentrarci sulla problematica dei finanziamenti agli investimenti infrastrutturali e sul Patto di Stabilità Interno, è opportuno esaminare i principali indicatori sulla situazione del paese nel suo complesso in considerazione del fatto che tutti i vincoli posti alle Amministrazioni Locali trovano la loro giustificazione teorica nella necessità di garantire il rispetto dei vincoli europei per il sistema paese. In Fig. 6 viene mostrato l'andamento dei saldi di bilancio del settore pubblico nel suo complesso dal 1998 al 2009¹⁴. In Fig. 7, vengono indicati i disavanzi di bilancio in percentuale rispetto al PIL¹⁵ nello stesso arco di tempo¹⁶. In Fig. 8, infine, viene indicato il debito consolidato del settore pubblico rispetto al PIL¹⁷ dal 1998 al 2009.

Fig. 6 – Saldi di bilancio del settore pubblico in Mln € (1998 – 2009)



FONTE: elaborazione personale su dati Eurostat

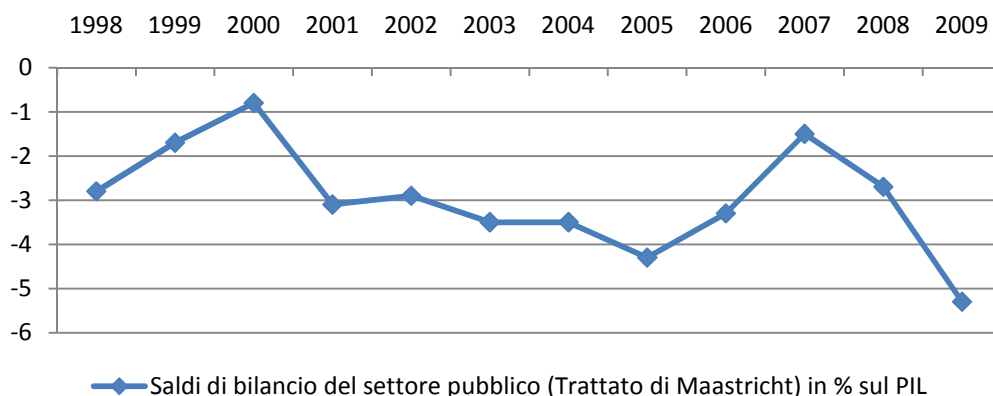
¹⁴ Secondo la definizione Eurostat, si tratta della differenza tra le entrate e le spese del settore pubblico nel suo complesso (tutti i livelli di governo e gli enti previdenziali). Come da indicazioni del Trattato di Maastricht si tratta di *general government net borrowing/lending according to the European System of Accounts (ESA95)*. Tutte le altre definizioni rilevanti sono peresenti nel Council Regulation 3605/93 e successive modificazioni.

¹⁵ Il PIL utilizzato per denominatore è calcolato a prezzi correnti di mercato.

¹⁶ Il segno negativo è fortemente condizionato dagli oneri sul debito: il saldo primario (al netto, appunto, della precedente voce) si rivela, pur con consistenze diverse, positivo rispetto al PIL per tutto l'arco temporale considerato, ad eccezione del 2009 (-0,6%).

¹⁷ Oltre alla validità delle precedenti definizioni (per il settore pubblico nel suo complesso vedi nota 12 e per il PIL utilizzato vedi nota 13), in questo caso occorre considerare che il debito è valutato al suo valore nominale e, se in valuta estera, è stata effettuata la conversione in valuta nazionale utilizzando il tasso di cambio vigente a fine anno (pur considerando le specificità di ciascun contratto) come fornito dalla Banca Centrale Europea.

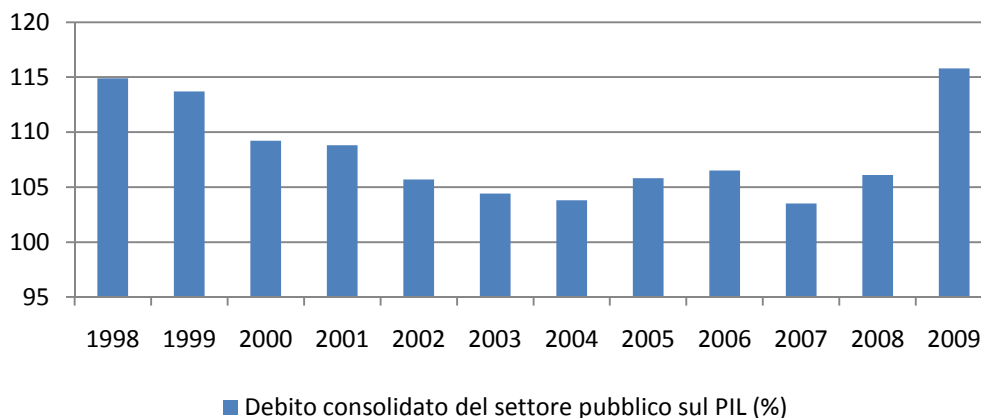
Fig. 7 – Saldi di bilancio del settore pubblico in percentuale sul PIL (1998 – 2009)



FONTE: elaborazione personale su dati Eurostat

La situazione non rosea della finanza pubblica nazionale si ripercuote nelle regole per la finanza pubblica locale, a dispetto della considerazione, spesso ripetuta (vedi, tra gli altri Ercoli, 2009) che il rispetto o meno dei vincoli interni e dei vincoli esterni di finanza pubblica è fortemente condizionato più dall'andamento del PIL che dall'effettività delle politiche pubbliche, tipicamente piuttosto miopi.

Fig. 8 – Debito consolidato del settore pubblico in Mln € (1998 – 2009)



FONTE: elaborazione personale su dati Eurostat

5.2.2.2 Patto di Stabilità Interno e vincoli agli investimenti

L'attuale decennio è stato attraversato da un crescente fermento normativo teso al decentramento e alla conseguente responsabilizzazione dei livelli di governo intermedi, tra i quali rientrano a pieno titolo i soggetti cui si è rivolta l'attenzione nel presente lavoro: le Amministrazioni Comunali. Il processo, sulla scia del D. Lgs. 267/2000, ha avuto il suo effettivo abbrivio con l'art. 5 della L. Cost. 3/2001, attraverso il quale viene modificato l'art. 119 della

Carta Costituzionale riconoscendo esplicitamente ai Comuni «*autonomia finanziaria di entrata e di spesa*» (c. 1) e, mediante le risorse acquisibili sul territorio, l'eventuale integrazione del fondo perequativo nazionale e di eventuali risorse aggiuntive statali, l'obbligo di provvedere a «*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*» (c. 3). Non per questo, tuttavia, viene meno la necessità di mantenere una condotta armonica con i principi «*della finanza pubblica e del sistema tributario*» (c. 1): un paletto in grado di facilitare il rispetto dei requisiti di stabilità strutturale, ad esempio, è, infatti, posto allorché si precisa che, pur disponendo di un proprio patrimonio, essi «*possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento*» (c. 5) e che sui prestiti contratti non verrà prestata alcuna garanzia da parte dello Stato. Nell'attesa che vengano promulgati i decreti attuativi – necessari per tradurre in pratica operativa le modifiche della L. Cost. 3/2001 – previsti dalla L. 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), in virtù della quale si prevede tra le altre cose la soppressione dei trasferimenti statali e la creazione di un fondo perequativo, tuttavia, la normativa di riferimento attuale, e a maggior ragione valida per l'arco temporale considerato nel presente lavoro, è costituita dal D. Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, TUEL).

Nell'alveo delle decisioni nazionali sulla finanza pubblica, è riconosciuta ai Comuni «*autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite*» (TUEL, art. 149, c. 2). Si presume, quindi, che debba esserci, da parte dell'Amministrazione, una conoscenza di quali effettivamente siano le proprie disponibilità prima di intraprendere una qualunque ulteriore valutazione sul versante della spesa. Il che è coerente con il maggiore coinvolgimento che, a partire dalla L. 448/1998 (Finanziaria 1999), è stato richiesto dal Governo centrale agli Enti Locali: il Patto di Stabilità Interno (PSI), infatti, proponendosi di agevolare il coordinamento della finanza pubblica nazionale per perseguire gli obiettivi europei, intende impegnare i livelli di governo non centrali a coadiuvare il governo centrale nel perseguimento della riduzione del disavanzo finanziario e del debito pubblico. La Tab. 1 sintetizza i principali mutamenti verificatesi nel corso degli anni, ovvero i cambiamenti nei criteri e nelle modalità di calcolo, oltre che, per due anni (2005 e 2006), negli obiettivi (spesa complessiva invece che, come per gli altri anni, saldo finanziario).

Tab. 1 – Principali caratteristiche del Patto di Stabilità Interno dal 2003 al 2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Obiettivo programmatico	Riduzione del saldo finanziario (in termini di cassa e di competenza)	Riduzione del saldo finanziario (in termini di cassa e di competenza) e, in corso d'anno, limiti agli acquisti di beni e servizi	Tetto alla crescita della spesa (in conto corrente e in conto capitale, in termini di cassa e di competenza)	Tetto alla crescita della spesa (in conto corrente e in conto capitale, in termini di cassa e di competenza)	Riduzione del saldo finanziario (in termini di cassa e di competenza)
Voci escluse dalle entrate	compartecipazione comunale all'IRPEF; trasferimenti di risorse per funzioni trasferite o attribuite e trasferimenti da: bilancio dello stato, UE, altri enti che partecipano al Patto	compartecipazione comunale all'IRPEF; trasferimenti di risorse per funzioni trasferite o attribuite e trasferimenti da: bilancio dello stato, UE, altri enti che partecipano al Patto			entrate correnti derivanti dalla riscossione di crediti e quelle in conto capiate derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare
Voci escluse dalle spese	interessi passivi; spese sostenute: con traferimenti con vincolo di destinazione, con trasferimenti dalla UE e da altri enti che partecipano al Patto; spese con carattere di eccezionalità; spese per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative; spese per elezioni amministrative; spese per personale ATA	interessi passivi; spese sostenute: con traferimenti con vincolo di destinazione, con trasferimenti dalla UE e da altri enti che partecipano al Patto; spese con carattere di eccezionalità; spese per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative; spese amministrative; spese per personale ATA, oneri per adeguamenti contrattuali	spese per: personale, sanità, trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, calamità naturali; spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie	spesa sociale; spese per: personale, trasferimenti destinati alle amministrazioni pubbliche, interessi passivi, calamità naturali, funzioni trasferite o delegate.	spese correnti derivanti dalla concessione di crediti

FONTE: Rielaborazione da Brugnano e Rapallini, 2009

Stanti i vincoli posti, i Comuni si trovano nella necessità, per l'espletamento delle proprie attività, di ponderare accuratamente le ipotesi di investimento. Tralasciando l'acquisizione di beni immobili e l'acquisto di beni mobili, è sul versante dell'esecuzione di opere pubbliche che concentreremo la nostra attenzione, consapevoli della necessità di principiare dalla manifestazione dell'impegno dell'Amministrazione – variabile a seconda delle caratteristiche e delle finalità dell'opera – in sede di programmazione. Il progetto o il piano esecutivo dell'investimento deve, infatti, essere inserito nel bilancio pluriennale e in sede di programmazione annuale. Se si tratta di un investimento che comporti una spesa (appalto tradizionale o PPP non classificabile come *off-balance*), è necessario che si dia atto «della copertura

delle maggiori spese derivanti dallo stesso nel bilancio pluriennale» (TUEL, art. 200) e che l'organo deliberante dell'Amministrazione si vincoli a «inserire nei bilanci pluriennali successivi le ulteriori o maggiori previsioni di spesa relative ad esercizi futuri» (idem).

Per poter valutare come l'opzione di PPP si collochi all'interno delle scelte decisionali di un'Amministrazione Comunale in merito alle alternative disponibili di finanziamento degli investimenti e, quindi, comprendere come il suo utilizzo possa allentare i vincoli di finanza pubblica ad essa imposti, si rende necessario tracciare le principali ipotesi di finanziamento di un'opera pubblica o di pubblica utilità che si aprono per un Comune.

Qualora un Comune non possa ricorrere all'autofinanziamento¹⁸ per realizzare i propri investimenti, deve ripiegare sul ricorso al finanziamento esterno, ovvero accedere al mercato del credito. L'opzione, per quanto ovvia possa sembrare, risulta tutt'altro che semplice nella pratica, dovendo sussistere condizioni specifiche e particolarmente restrittive: come stabilito dal D.P.R. 194/1996, il ricorso al credito (nelle forme di anticipazioni di cassa, finanziamenti a breve termine, assunzione di mutui e prestiti, emissione di prestiti obbligazionari) è subordinato all'approvazione del rendiconto del penultimo esercizio precedente a quello in cui si intenda deliberare il ricorso all'indebitamento, alla delibera del bilancio annuale – con l'inclusione delle previsioni di bilancio – e al rispetto del vincolo di destinazione del finanziamento stesso. Fin qui, niente di strano: è necessario che l'Amministrazione abbia effettivamente deciso di accedere al mercato, consenzi i propri bilanci come certificazione della propria condizione e si impegni a utilizzare i fondi esclusivamente per lo scopo per cui ne faccia richiesta. A partire dalla legge Finanziaria del 2005, però, si è aggiunto un ulteriore requisito: il rispetto del Patto di Stabilità Interno (PSI). Qualora non sussista questa condizione, infatti, il Comune non può ricorrere all'indebitamento nell'anno successivo al mancato raggiungimento degli obiettivi di stabilità o alla mancata presentazione del relativo attestato. In breve, o il Comune dimostra di essere virtuoso ai fini del patto o non può accedere a finanziamenti esterni. Dal momento che, poi, la possibilità di rivolgersi a risorse fuori dalle proprie disponibilità immediate è ammessa solo in assenza di autofinanziamento, è possibile dire che il mancato rispetto del PSI coincide con uno sbarramento invalicabile agli investimenti. Non solo, ma l'art. 204 del T.U.E.L. prevede che, qualora si volesse ricorrere all'accensione di mutui, l'importo annuale degli interessi unito al valore dei mutui precedentemente contratti, ai prestiti

¹⁸ Ci si riferisce tanto alle fonti di finanziamento indicate nei punti da a) ad e) dall'art. 199 del TUEL - «a) entrate correnti destinate per legge agli investimenti; b) avanzi di bilancio, costituiti da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti aumentate delle quote capitali di ammortamento dei prestiti; c) entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni; d) entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali; e) avanzo di amministrazione (...); f) mutui passivi; g) altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge» - quanto alle imposte di scopo come disciplinate dai commi 145-151 dell'art. 1 della L. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007).

obbligazionari e al valore delle garanzie fideiussorie, al netto dei contributi statali in conto interessi, abbia un valore massimo del 15% dei primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo. Si stabilisce, inoltre, che l'ammontare degli interessi derivanti dalle garanzie fideiussorie non sia maggiore del 5% dei primi tre titoli del bilancio. Insomma, l'Amministrazione deve "essere in salute". Se questa condizione si dovesse verificare, allora si aprono diverse alternative, di cui, nel prosieguo, verranno esaminate soltanto le principali.

- Mutui con la Cassa Depositi e Prestiti

Dopo la trasformazione, avvenuta nel 2003, della Cassa Depositi e Prestiti in S.p.A., tanto per la gestione ordinaria quanto per la gestione speciale, i finanziamenti a Stato, Regioni, Enti locali, Enti pubblici e organizzazioni di diritto pubblico, come stabilito dagli articoli 10 e 13 del D.M. 06/10/2004, sono da considerarsi come servizio di interesse economico e generale, per i quali viene individuata la modalità dei prestiti di scopo (i fondi concessi, cioè, possono essere esclusivamente impiegati per lo scopo di interesse pubblico alla base della concessione del finanziamento). I prestiti di scopo possono essere ordinari e speciali. Quelli ordinari hanno una durata massima di tre anni, con la previsione che l'ammortamento decorra dal primo o dal secondo anno solare successivo a quello della data di perfezionamento del contratto di prestito o ad altre decorrenze consentite dall'ente prestatore. I prestiti sono, inoltre, erogabili in una o più soluzioni a seconda dell'effettiva spesa effettuata dal prestatore e possono essere rimborsati anticipatamente, purché la Cassa venga adeguatamente remunerata per l'avvenuto disinvestimento. Per quanto concerne gli interessi (che si distinguono tra interesse *pre* e *post* ammortamento, a seconda dell'effettivo inizio del rimborso del capitale), possono essere a tasso fisso o a tasso variabile con la previsione di un'agevolazione per i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti in misura dello 0,15% del tasso annuo di interesse fissato. È prevista, inoltre, la corresponsione di interessi sulle somme non erogate e sui prestiti di ammortamento. In più, è disciplinata l'accensione di garanzie differenziate per la diversa disciplina legislativa o regolamentare cui è sottoposto l'indebitamento dell'ente. I prestiti di scopo speciale sono, invece, accordabili in forza di una specifica legislazione che autorizzi l'assunzione degli oneri dell'ammortamento a carico di un qualunque altro Ente diverso dal beneficiario del prestito o, in mancanza, da una specifica norma che autorizzi la concessione del prestito per finalità speciali. Le condizioni finanziarie sono equivalenti a quelle dei prestiti di scopo ordinari, fatti salvi gli opportuni adeguamenti previsti nella normativa di riferimento. Per entrambe le tipologie di prestito di scopo viene fissato un tasso massimo all'ammontare del tasso di interesse, che non può in nessun caso eccedere, data la struttura per scadenze, i mutui da stipulare con oneri a carico dello Stato (L. 448/1998, art. 45, c. 2). La procedura di finanziamento si articola nella fase istruttoria, in cui l'ente invia alla Cassa la richiesta di prestito con la puntuale specificazione dell'entità e delle caratteristiche sostanziali (modalità e durata) dello stesso, nonché

dell'investimento da finanziare. La fase istruttoria si conclude con l'eventuale accettazione da parte della Cassa (affidamento) e nella fase di perfezionamento del contratto. Dopo il perfezionamento del contratto, la Cassa provvede all'erogazione delle somme in una o più soluzioni all'Ente. Per quanto concerne le opere, sono incluse nelle spese erogabili tutte le somme risultanti dal quadro economico progettuale, purché non escluse dalla legge e purché non a carattere risarcitorio. Anche in questo caso, i prestiti possono essere concessi a tasso fisso o a tasso variabile. Per entrambi, è prevista una durata massima di 30 anni, ma nel primo caso la restituzione deve avvenire secondo un piano di ammortamento francese (rate costanti semestrali posticipate, con quote di capitale variabile), mentre per i secondi si utilizza un piano di ammortamento italiano (rate variabili semestrali posticipate, con quote di capitale costante). Con il D.M. 6/10/2004 è stata, poi, introdotta la possibilità di ricevere un tasso di interesse sulle somme non erogate per i soli prestiti ordinari. Il tasso applicato è variabile e calcolato rispetto all'EURIBOR a sei mesi. Esiste, inoltre, la possibilità, dopo la conclusione del contratto e purché in corrispondenza della data di scadenza di una rata, che avvenga il rimborso anticipato, o, alternativamente, la riduzione delle somme erogate, purché sussista almeno una delle seguenti condizioni:

- alla conclusione dell'investimento i costi risultino inferiori;
- dall'esito dell'asta per l'aggiudicazione dei lavori, risulti un costo inferiore rispetto a quello stimato.

Qualora, al termine dell'investimento, risultino delle somme non erogate all'Ente, in alternativa alla riduzione, quelle stesse somme possono essere utilizzate per scopi diversi da quelli previsti nel contratto originario purché si tratti sempre di un investimento e sussistano le seguenti condizioni: *(i)* il nuovo investimento sia finanziabile dalla Cassa, *(ii)* il residuo sia pari ad almeno cinquemila euro e *(iii)* le condizioni di ammortamento rimangano immutate.

- Prestiti obbligazionari

I prestiti obbligazionari possono essere emessi dall'Ente per finanziare specifici investimenti - pena la nullità del contratto - il cui valore di mercato sia almeno equivalente all'ammontare del prestito stesso. Esistono, inoltre, requisiti piuttosto stringenti: l'Ente non deve essere in una situazione di dissesto finanziario o in *deficit* strutturale, il conto consuntivo del penultimo esercizio non deve presentare un disavanzo di amministrazione, l'ultimo rendiconto di gestione deve essere certificato dall'organo di revisione economico finanziaria e il bilancio di previsione dell'esercizio in cui deve essere emesso il prestito deve essere già deliberato. Se sussistono le precedenti condizioni, il prestito può essere emesso, provvedendo all'approvazione del piano economico e finanziario se il prestito è destinato alla realizzazione di opere pubbliche, adottando il progetto o il piano esecutivo dell'investimento e predisponendo il relativo piano di ammortamento. Viene quindi prodotto lo schema di deliberazione, coerente con le modalità di rimborso del prestito e la caratterizzazione del progetto, che deve essere approvata dall'organo di

deliberazione preposto dell'Ente. A questo punto è possibile procedere all'effettiva offerta al pubblico dei valori mobiliari, previa comunicazione alla CONSOB e pubblicazione del prospetto informativo, con la specificazione che il prestito non è assistito dalla garanzia dello Stato. Il collocamento avviene tramite un intermediario finanziario di provata affidabilità ed esperienza nel settore. La restituzione del prestito avviene tramite il rilascio di delegazioni di pagamento sulle entrate relative ai primi tre titoli di entrata del bilancio.

- Apertura di credito

La Finanziaria 2005 ha introdotto la possibilità, per gli enti locali, di ricorrere ad aperture di credito purché sussistano le condizioni necessarie all'indebitamento e che vi sia un monitoraggio costante da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

- Anticipazione di tesoreria

Si tratta di prestiti a breve termine erogabili per fare fronte a momentanee crisi di liquidità, purché sia accertato l'utilizzo integrale di altre fonti di finanziamento. È fissato un tetto massimo di tre dodicesimi delle entrate accertate relative ai primi tre titoli di bilancio.

Qualora i prestiti o le emissioni obbligazionarie riguardino nuove opere il cui importo superi i cinquecento milioni di euro è necessario redigere un piano economico e finanziario al fine di individuare una tariffa, se si tratta dell'erogazione di un servizio, ovvero un canone, eventualmente a carico del gestore, di un importo tale per cui sia possibile la copertura economico e finanziaria degli oneri dell'investimento. È necessario, pertanto, svolgere una compiuta analisi di mercato per individuare l'anno a partire dal quale l'impianto può essere considerato in piena attività.

Da quanto descritto, seppur per grandi linee, emerge chiaramente che, alla fine dei conti, soltanto Comuni in buone condizioni finanziarie o, comunque, in grado di rispettare il PSI possano accedere al mercato. Il che, naturalmente, giocherebbe a favore della "visione del PPP efficiente": lo strumento dovrebbe essere utilizzato soltanto perché risulti essere il mezzo più efficiente, potendo essere tranquillamente percorribili anche le altre soluzioni alternative. Il PSI, nella veste di "condizione *on - off*" per accedere ai finanziamenti non è, tuttavia, certamente ottimale. Come rilevano Brugnano e Rapallini (2009), infatti, esso non solo difetta della considerazione di elementi strutturali¹⁹, ma anche della valutazione di orizzonti temporali sufficienti per una effettiva programmazione

¹⁹ Non si tiene conto dei disavanzi, non è presente un correttivo in relazione all'andamento del ciclo economico, non si tiene conto dell'andamento difforme delle componenti di entrata e di spesa (diverse per dimensione e per natura tra Comuni in diverse aree geografiche e con diversa dimensione), non si tiene conto di regole di raccordo tra un *deficit* tendenziale del 3% a livello centrale e tendenziale pareggio di parte corrente a livello locale.

degli interventi (con l'aggravio del cambiamento pressoché annuale delle regole)²⁰.

Appare innegabile che, date le regole e fatte le brevi considerazioni precedenti, la tentazione di ricorrere al PPP per aggirare i vincoli di finanza pubblica più che per efficienza sia decisamente forte.

5.2.3 Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia e il ruolo dei Comuni

Per delineare il quadro e le dinamiche evolutive del mercato del PPP in Italia, la fonte univoca più completa è rappresentata dai rapporti annuali dell'*Osservatorio Nazionale sul Project Financing* (ONPF), che verranno esaminati dal 2003 al 2007. Nel corso del paragrafo, cercheremo di integrare i dati così acquisiti con la normativa caratterizzata, per l'arco temporale considerato, da una considerevole fluidità: basti pensare che, negli anni esaminati, non solo è stato introdotto il Codice dei Contratti Pubblici – che ha abrogato e sostituito l'impianto normativo precedente –, ma anche due Decreti Correttivi allo stesso.

Per i primi tre anni (dal 2003 al 2005), precedenti al Codice dei Contratti Pubblici, il riferimento normativo era rappresentato dalla L. 109/1994 *s.m.i.* (la cosiddetta Legge Merloni). Nel testo vigente nel triennio, il Legislatore, attraverso una delimitazione piuttosto ampia della concessione di lavori pubblici – intesa come un contratto di progettazione definitiva, finanziamento, costruzione e gestione di un'opera a carico dell'aggiudicatario, con controprestazione derivante, tendenzialmente in via esclusiva, dalla gestione della stessa –²¹ e attraverso la previsione della figura del "promotore", ammetteva, pur senza esplicitarla direttamente, la possibilità del PPP nel contesto italiano. Di conseguenza, nei rapporti che abbracciano questo periodo, vengono considerate, accanto alle procedure tradizionali di *procurement*, le "selezioni di proposte" (ovvero la fase di preselezione del progetto da affidare

²⁰ La considerazione dell'anno precedente o, come più recedente, quella ponderata di un arco temporale di tre anni, non solo non permettono una effettiva possibilità di programmazione – se si richiede il rispetto di un saldo, specie se differentemente costituito, anno per anno –, ma si scontra anche con la variabilità – tutt'ora non chiaramente spiegata – dell'indebitamento netto dei Comuni e con l'impossibilità di tenere nella giusta considerazione l'andamento di variabili macroeconomiche che, a livello locale, non possono che essere considerate esogene.

²¹ L'art. 19, c. 2, del testo della L.109/1994 vigente al 31 dicembre 2005 cita testualmente: «*Le "concessioni di lavori pubblici" sono contratti conclusi in forma scritta fra un imprenditore ed una amministrazione aggiudicatrice, aventi ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici, o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica. La controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati. Qualora necessario, il soggetto concedente assicura al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare, anche mediante un prezzo, stabilito in sede di gara.*».

con contratto di costruzione e gestione) e le “gare di PPP” (ovvero tutti quei contratti di concessioni di lavori pubblici ascrivibili alla logica del PPP).

Il rapporto per il 2004 (ONPF, 2005), il primo analizzato analiticamente, apre con una considerazione d’insieme, una fotografia del cumulo dal 2002 al 2004, rilevando come le selezioni di proposte con importo segnalato (73,5% del totale) fossero state 1.051 – con un importo complessivo di 12.131 milioni di euro e un importo medio di 11,542 milioni di euro – e le gare di PPP con importo segnalato (54,7% del totale) fossero state 994 – con un importo complessivo di 10.750 milioni di euro e un importo totale medio di 10,815 milioni di euro – a fronte di un totale gare di opere pubbliche con importo segnalato pari a 96.229 (95% del totale) – con un importo complessivo di 99.215 milioni di euro e un importo totale medio 1,031 di milioni di euro -. Il PPP, tuttavia, aveva un’incidenza lieve sulla numerosità delle procedure (solo l’1% del totale delle gare con importo noto), ma rilevante sugli importi (10,8% sul totale). Si tratta di una prima idea del fenomeno, ma questo livello di analisi, che viene meno negli anni successivi minando la confrontabilità, è, comunque, poco indicato per le finalità della nostra ricerca che richiede maggiore dettaglio. Per avere un’idea più chiara, si rende, quindi, necessario scendere ad un minore livello di aggregazione. Dai dati del 2004 e del 2005 si evince subito che l’aggregato relativo al PPP è spurio: da un lato, esiste la componente, tuttavia facilmente eliminabile, delle “concessioni di servizi”; dall’altro, all’interno delle “concessioni di costruzione e gestione” si ritrovano tanto le concessioni di costruzione “tradizionali” con base di gara costituita dal progetto predisposto dall’Amministrazione (L. 109/1994, art. 19, c. 2) quanto quelle su proposta del promotore (L. 109/1994, art. 37 quater); l’aggregato “altre gare di PPP”, infine, comprende partenariato societario, programmi per la riqualificazione urbana e sponsorizzazioni. L’eliminazione delle “concessioni di servizi” e di “altre gare di PPP” (aggregato dal quale risulta particolarmente complesso estrarre l’unica voce di un qualche interesse, ovvero le società miste – PPP di tipo istituzionalizzato –), che si rende necessaria, provoca uno spostamento dell’analisi sui PPP di tipo contrattuale. Ci limiteremo, quindi, soltanto all’esame dell’aggregato “concessioni di costruzione e gestione”: essendo interessati alla decisione e di utilizzare lo strumento del PPP, che resta ferma nella potestà dell’Amministrazione, più che alle differenze specifiche nelle procedure, e trovando ulteriore conforto nella definizione di concessione data dal Legislatore, ci riserviamo la possibilità di considerare l’aggregato come PPP – evitando ulteriori specificazioni contrattuali, possibili sotto quest’ultima etichetta -. Per il 2004 (ONPF, 2005), si tratta di 272 gare con importo indicato (67,5% del totale), dall’importo complessivo di 3 miliardi di euro e dall’importo medio di 11,030 milioni di euro, tipicamente di piccole dimensioni²². Per il 2005 (ONPF, 2006), pur cambiando l’intensità, la tendenza è sostanzialmente confermata: 265 gare con importo indicato (86,3% del totale), dall’importo complessivo di poco superiore a 5 miliardi di euro, dall’importo medio di 18,923

²² Tanto quando ci si riferisca a concessioni tradizionali (con un’incidenza sul totale di progetti dagli importi compresi tra € 0 e € 2.500.000 pari al 56,20%), quanto quando ci si riferisca a concessioni su proposta del promotore (con un’incidenza sul totale di progetti dagli importi compresi tra € 0 e € 2.500.000 pari al 51,09%).

milioni di euro e per lo più di piccole dimensioni²³. Nel biennio, le Amministrazioni che utilizzano maggiormente lo strumento sono indiscutibilmente i Comuni: sebbene l'incidenza (in termini di numero di iniziative) del PPP sul totale opere pubbliche del comparto sia del 4,3% nel 2004 e del 5,3% nel 2005, il valore si colloca sempre al di sopra della media della Pubblica Amministrazione (pari al 3% nel 2004 e al 3,5% nel 2005). Dai dati non è possibile isolare, come in precedenza, le "concessioni di costruzione e gestione" ma, per rilevare la tendenza del fenomeno, è sufficiente notare come, sull'insieme dei PPP ("concessioni di costruzione e gestione", "concessioni di servizi" e "altre gare di PPP"), ai Comuni possano essere attribuite 361 gare con importo certo (48,26% sul totale delle gare PPP degli stessi) su un totale di 447 gare di PPP con importo certo (ovvero, ai Comuni possono essere attribuite l'80,76% delle gare di PPP con importo certo complessive) nel 2004 e 549 gare con importo certo (60,73% sul totale delle gare PPP degli stessi) su un totale di 644 gare di PPP con importo certo (ovvero, ai Comuni possono essere attribuite l'85,25% delle gare di PPP con importo certo complessive) nel 2005. Gli importi complessivi del fenomeno rendono giustizia ai numeri e alla vivacità delle Amministrazioni Locali: con € 1.255.000.000 nel 2004 e con € 2.495.000.000 nel 2005, si aggiudicano rispettivamente il 27,51% e il 26,23% del mercato del PPP pubblico.

Il 2006 è caratterizzato dall'entrata in vigore del Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. 163/2006), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio dello stesso anno. Il rinnovato impianto normativo, pur non cambiando la struttura dei dati rilevati per l'anno (ONPF, 2007), introduce elementi significativi. Ai fini dell'analisi sulle decisioni dell'Amministrazione, in realtà, non si tratta di una scossa tellurica: i più corposi effetti riguardano elementi di natura procedurale e aspetti in grado di sollecitare la partecipazione e la competizione del settore privato, quali il "diritto di prelazione". Non è un caso, quindi, che resti inalterata nella sostanza la suddivisione del biennio precedente in "selezione di proposte", "gare di PPP" e procedure tradizionali di *procurement* – con la differenza di consentire l'identificazione puntuale di queste ultime, nel caso specifico di interesse, con gli "appalti pubblici di lavori"²⁴. Scendendo nel

²³ Va, comunque, rilevato un lieve aumento sul totale, per quanto riguarda le concessioni tradizionali, dell'incidenza di progetti dagli importi compresi tra € 0 e € 2.500.000 (dal 56,20% dell'anno precedente al 59,57%) con flessione sulle altre classi di importo (dal 29,93% al 28,37% per progetti con importi compresi tra € 2.500.001 e € 10.000.000 e dal 13,87% al 12,06% per progetti con importi compresi tra € 10.000.001 e oltre € 50.000.000) e una lieve diminuzione sul totale, nelle concessioni su proposta del promotore, di progetti dagli importi compresi tra € 0 e € 2.500.000 (dal 51,09% dell'anno precedente al 49,14% e dal 35,58% al 34,55% per progetti con importi compresi tra € 2.500.001 e € 10.000.000), con incremento concentrato sulla classe d'importo superiore (dal 13,32% al 16,31% per progetti con importi compresi tra € 10.000.001 e oltre € 50.000.000).

²⁴ L'art. 3, c. 7, del testo del D.Lgs. 163/2006, come vigente al dicembre 2006, cita testualmente: «*Gli "appalti pubblici di lavori" sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero, previa acquisizione in sede di offerta del progetto definitivo, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, relativamente a lavori o opere rientranti nell'allegato I, oppure, limitatamente alle ipotesi di cui alla parte II, titolo III, capo IV, l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dalla stazione appaltante o dall'ente aggiudicatore, sulla base del progetto preliminare posto a base di gara*».

dettaglio, il rapporto suddivide l'aggregato "gare di PPP" nei consueti tre sottoinsiemi ("gare di concessione di costruzione e gestione", "gare di concessione di servizi" e "altre gare di PPP") e ricomprende nel sottoinsieme di interesse (il primo) «*le concessioni di costruzione e gestione su proposta della stazione appaltante, per le quali vi è a base di gara un progetto predisposto dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 19 comma 2 della Legge 109/1994 come sostituito dall'art. 143 del D. Lsg. n. 163/06, e quelle su proposta del promotore ai sensi dell'art. 37 quater della stessa Legge come sostituito dall'art. 155 del D. Lsg. n. 163/06*» (ONPF, 2007, p. 9). La definizione, che è sicuramente funzionale ai fini della nostra analisi permettendo la prosecuzione di un sostanziale accorpamento tra PPP e concessione, necessita, tuttavia, di una precisazione. Nel 2006, riferirsi ad una concessione ex art. 143 significava intendere un accordo contrattuale di lunga durata²⁵, avente per oggetto potenzialmente tutte le fasi seguenti alla progettazione preliminare (compreso, anche se non espressamente menzionato, il finanziamento) e potenzialmente in grado di autofinanziarsi, minimizzando o annullando esborsi da parte del concedente²⁶. Insomma, un PPP caldo o, al massimo, tiepido, anche se non si esclude la possibilità di un PPP freddo²⁷. Le concessioni su proposta del promotore (artt. 153 - 155), prevedono che, a seguito di esplicita menzione da parte dell'Amministrazione, in sede di programmazione, della «*presenza (...) di interventi realizzabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione*

²⁵ Di regola, non superiore ai trent'anni (art. 143, c. 6); anche se il termine poteva essere rivisto al rialzo – con i dovuti accorgimenti in termini di rendimento, contributi pubblici e situazioni di mercato – per garantire l'equilibrio economico-finanziario del concessionario (art. 143, c. 7).

²⁶ La lettera dell'art. 143, c. 1 è la seguente: «*Le concessioni di lavori pubblici hanno, di regola, ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica*». Il comma 2 prevede che, qualora l'Amministrazione disponga già del progetto definitivo e/o esecutivo, il concessionario può limitare il proprio apporto alla fase di progettazione al completamento o alla revisione di quanto fornito dall'Amministrazione. Come si può notare dal combinato di queste disposizioni, l'assenza di ogni riferimento alla progettazione preliminare obbliga a pensare che quest'ultima sia di stretta ed esclusiva competenza dell'Amministrazione. Non si fa neanche menzione alla questione del finanziamento. Se è vero che sia possibile prevedere un contributo pubblico (detto prezzo) – art. 143, c. 4 – per motivi sociali (tariffe agli utenti inferiori rispetto a quanto imporrebbe la logica del profitto, discriminazione delle tariffe per motivi redistributivi, o per garantire standard qualitativi particolari in relazione alla specificità del servizio da erogare) o per l'eventuale prestazione di beni e servizi da parte del concessionario direttamente all'Amministrazione, va anche considerato che «*la controprestazione a favore del concessionario consiste, di regola, unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati*» (art. 143, c. 3). Queste disposizioni farebbero pensare che anche il finanziamento possa rientrare appieno negli oneri del privato.

²⁷ A dire il vero, infatti, vi è anche la possibilità che una concessione possa configurarsi, nell'accezione funzionale che abbiamo inteso fino ad ora, come un PPP freddo: «*le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, a condizione che resti a carico del concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera*» (art. 143, c. 9). L'interpretazione delle possibili implicazioni, in questo caso, non è molto agevole. È possibile ipotizzare, comunque, il prerequisito per cui si possa parlare di concessione, per questa tipologia di opere, sia che i rischi d'impresa, di domanda, di gestione, ecc. ricadano sul concessionario.

economica» (art. 153, c. 3), soggetti privati (i “promotori”, appunto) possano «presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità (...) tramite contratti di concessione, di cui all’art. 143, con risorse totalmente o parzialmente a carico dei promotori stessi» (art. 153, c. 1). Quando sia stata l’Amministrazione ad indicare un esplicito interesse, ai promotori viene richiesto, perché le loro proposte vengano considerate, un progetto preliminare oltre a una nutrita documentazione di supporto²⁸. Questa configurazione, in realtà, è assimilabile alla “selezione di proposte”: l’Amministrazione pubblica, infatti, un bando all’uopo. L’attivismo dei promotori può, tuttavia, anche essere precedente: le proposte di intervento possono anche giungere in fase di programmazione, non necessariamente corredate da altre documentazioni, eccetto lo studio di fattibilità (art. 153, c. 1). Soltanto una volta che l’Amministrazione fosse convinta della validità delle proposte indirà una gara vera e propria. Vi sono, dunque, delle esplicite differenze con la concessione come precedentemente esaminata: anzitutto, nonostante l’Amministrazione conservi la propria potestà di programmazione, decisionale e valutativa²⁹, la progettazione preliminare rientra, ora, tra le competenze del privato; in secondo luogo, in questo caso viene richiesta una più nutrita documentazione perché sarà posto «a base di gara il progetto preliminare presentato dal promotore, eventualmente modificato sulla base delle determinazioni delle amministrazioni stesse, nonché i valori degli elementi necessari per la determinazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa nelle misure previste dal piano economico-finanziario presentato dal promotore» (art. 155, c. 1, lett. a); in terzo luogo, pur facendosi esplicita menzione di una componente finanziaria, non ci sono molti altri riferimenti alla struttura di un contratto che potrebbe, comunque, configurarsi come PPP caldo o, al più, tiepido. Di conseguenza, l’Osservatorio, nella valutazione delle “gare di concessione di costruzione e gestione”, prescinde dal metodo e dal momento di intervento del privato, ma si concentra esclusivamente sulla provenienza del progetto che viene posto a base di gara. Passiamo, ora, ai dati. Se le gare in qualche modo ascrivibili alla tipologia del PPP costituivano una porzione relativamente ridotta delle procedure esperite per le opere pubbliche nel numero (soltanto il 3,18% del totale delle gare e il 2,22% delle gare ad importo noto), la significatività, in termini di importi, era decisamente rilevante (ben il 28,68% sul totale). Tra queste, le “gare di concessione di costruzione e gestione”

²⁸ L’art. 153, c. 1, recita: «Le proposte devono contenere uno studio di inquadramento territoriale ed ambientale, uno studio di fattibilità, un progetto preliminare, una bozza di conversione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall’istituto di credito stesso e iscritte nell’elenco generale degli intermediari finanziari (...), o da una società di revisione (...), una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione nonché l’indicazione degli elementi di cui all’articolo 83, comma 1, e delle garanzie offerte dal promotore all’amministrazione aggiudicatrice (...). Le proposte devono inoltre indicare l’importo delle spese sostenute per la loro predisposizione comprensivo anche dei diritti sulle opere d’ingegno di cui all’articolo 2578 del codice civile».

²⁹ Non sorge, infatti, nessun obbligo in capo al pubblico una volta ricevute le proposte, eccetto, nel caso in cui abbia sollecitato la presentazione delle stesse, quella di esprimere la propria valutazione entro quattro mesi dalla loro ricezione.

occupavano un posto decisamente di spicco tanto in termini di iniziative – rappresentando, con 363 gare su 853, il 42,56% del mercato del PPP (se ci riferiamo alle gare con importo segnalato, la percentuale sale al 47,87%) – quanto in termini di importi – contando su € 5.410.000.000 su un totale di € 8.842.000.000, rappresentavano il 61,19% del totale). La differenziazione del dettaglio procedurale consente di confermare l'intuizione che il promotore abbia interesse a muoversi solo per un numero limitato di progetti selezionati e dagli importi rilevanti³⁰ (quindi, dovremmo avere un numero ridotto di iniziative ed importi medi più elevati), mentre l'Amministrazione sia più cauta e conservatrice: le “gare di concessione di costruzione e gestione su proposta del promotore” rappresentano il 45,93% sul numero totale con importo segnalato (il 34,71% se consideriamo il monte gare comprensivo anche delle gare prive di importo) e il 68,47% sull'importo complessivo delle “gare di concessione di costruzione e gestione”. Si conferma, poi, il dinamismo dei Comuni tanto sulle opere pubbliche in generale (le gare bandite attribuibili alle Amministrazioni Locali sono state il 59,81% del totale, per un ammontare complessivo pari al 31,75% del totale) quanto sull'adozione del PPP: per quanto lo strumento sia utilizzato soltanto nel 4,2% dei casi (comunque al di sopra del valore medio di utilizzo nella Pubblica Amministrazione che si arresta al 3,2%), copre un solido 31% dell'importo complessivo del settore opere pubbliche. Si noti, inoltre, che, limitandosi alle “gare di PPP”, i Comuni sono il comparto più presente sia che si consideri il monte gare complessivo (676 iniziative su 853 totali), sia che si considerino le gare con importo noto (450 iniziative su 564 totali), sia che si considerino gli importi (34,27% del totale). I Comuni sono anche i principali committenti di “gare di concessione di costruzione e gestione”, tanto che l'impulso venga dalla stazione appaltante (78,84% di gare sul totale) quanto – a maggior ragione – che l'impulso venga dal promotore (88,88% di gare sul totale). Spostando l'attenzione sul valore delle gare, si conferma il trend degli anni precedenti: i progetti sono, generalmente, di piccole dimensioni³¹.

Il 2007 è caratterizzato da un ulteriore shock normativo: con il D. Lgs. 113/2007 (il cosiddetto II Decreto Correttivo al Codice dei Contratti Pubblici), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 176 del 31 luglio dello stesso anno, viene abolito il diritto di prelazione. Sebbene questa disposizione impatti sulla procedura di gara, sugli incentivi alla partecipazione e sulle strategie di offerta

³⁰ Se l'impulso iniziale proviene dalla programmazione effettuata dall'Amministrazione, è ragionevole pensare che si ricorra al privato anche per la progettazione preliminare prevalentemente per progetti particolarmente complessi o, comunque, ai quali si richiede un contributo innovativo. In questo caso – come nel caso in cui una proposta sia stata recepita a livello di programmazione e sia divenuta, con i documenti necessari, base di gara – ci sarà interesse soltanto per importi che giustifichino gli oneri che il privato si appresta a sostenere.

³¹ I dati (ONPF, 2007) mostrano come le procedure tradizionali (in cui il progetto sia stato elaborato dall'Amministrazione) si siano concentrate sulla classe degli importi bassi (il 54,11% delle gare conta importi compresi tra € 0 e € 2.500.000, il 31,51% importi compresi tra € 2.500.001 e € 10.000.000 e il 14,38% importi compresi tra € 10.000.001 e oltre € 50.000.000) e che questa distribuzione, sebbene in modo meno netto, valga anche per le procedure con promotore (ovvero in cui il progetto posto a base di gara sia originariamente pervenuto dal privato): il 42,74% delle gare conta importi compresi tra € 0 e € 2.500.000, il 39,52% importi compresi tra € 2.500.001 e € 10.000.000 e il 17,74% importi compresi tra € 10.000.001 e oltre € 50.000.000.

del settore privato³², non ha “effetti di primo ordine” sul processo decisionale pubblico. Poiché, per il resto, non vi sono state modifiche di interesse, possiamo direttamente passare all’esame dei dati relativi all’anno (come da ONPF, 2008). Le “gare di PPP” hanno mantenuto i propri tratti consueti: lieve incidenza quantitativa (3,86% sul totale gare e 2,72% sulle gare ad importo noto) e significativa incidenza qualitativa (il 19,17% sugli importi) sul totale delle gare del settore delle opere pubbliche. Le “gare di concessione di costruzione e gestione”, pur rappresentando il 35,84% del totale delle “gare di PPP” bandite nell’anno (percentuale che sale al 44,16% quando si considerino soltanto le gare ad importo disponibile), costituiscono il 90,60% del valore del mercato. Entrando nel dettaglio, se le gare su proposta dell’Amministrazione risultavano essere più numerose rispetto a quelle su proposta del promotore (il 59,49% contro il 40,51% sul totale gare e il 51,55% contro il 48,45% sul totale gare di importo noto), il rapporto si inverte drasticamente quando si considerino gli importi (le gare su proposta dell’Amministrazione contavano per il 18,53% sul totale, mentre quelle su proposta del promotore per ben l’81,47%). Anche per l’ultimo anno considerato, le Amministrazioni Locali sembrano essere particolarmente presenti sul settore delle opere pubbliche (56,22% delle gare totali e 28,14% dell’importo totale) e decisamente interessate al PPP: le gare bandite attribuibili alle Amministrazioni Locali sono state il 79,29% del totale, per un ammontare complessivo pari al 34,21% del totale. L’incidenza dello strumento, rispetto all’anno precedente, è salita in termini quantitativi (5,4% dei casi) e ha subito una lieve flessione in termini qualitativi (pesando per il 23,3% sull’importo totale), ma si è sempre collocata al di sopra della media delle Pubbliche Amministrazioni (che resta ferma al 3,9% in termini quantitativi e al 19,2% in termini qualitativi). I Comuni si sono confermati essere, poi, i principali committenti di “gare di concessione di costruzione e gestione”. Spostando l’attenzione sul valore delle gare, si conferma il trend degli anni precedenti per le “gare di concessione di costruzione e gestione su proposta della stazione appaltante”, mentre si registra una predominanza dei progetti di media dimensione nel caso delle “gare di concessione di costruzione e gestione su proposta della stazione appaltante”³³. Dai dati analizzati emerge chiara una tendenza: i maggiori committenti di “gare di concessione di costruzione e gestione”, a prescindere dalla loro natura

³² Ricordiamo, per completezza, che il diritto di prelazione consiste nella possibilità, per il promotore, non solo di non partecipare alla procedura competitiva in cui la propria proposta sia stata posta a base d’asta, ma di vedersi aggiudicato il contratto a patto di offrire le stesse condizioni del vincitore della gara.

³³ I dati (ONPF, 2008) mostrano come le procedure tradizionali (in cui il progetto sia stato elaborato dall’Amministrazione) si siano concentrate sulla classe degli importi bassi (il 55,33% delle gare conta importi compresi tra € 0 e € 2.500.000, il 30,67% importi compresi tra € 2.500.001 e € 10.000.000 e il 14% importi compresi tra € 10.000.001 e oltre € 50.000.000), mentre per le procedure con promotore (ovvero in cui il progetto posto a base di gara sia originariamente pervenuto dal privato) vi sia una predominanza di gare con importi medi: il 34,75% delle gare conta importi compresi tra € 0 e € 2.500.000, il 38,30% importi compresi tra € 2.500.001 e € 10.000.000 e il 26,95% importi compresi tra € 10.000.001 e oltre € 50.000.000.

specifica, sono sempre i Comuni che si candidano, quindi, ad essere il comparto sul quale concentrare l'attenzione.

5.3 Analisi dei dati

La combinazione delle informazioni raccolte attraverso la verifica dei bandi inerenti a procedure di PPP pubblicati dalle Amministrazioni Comunali – in particolar modo quelle concernenti il ricorso allo strumento della gara nelle sue diverse forme procedurali tra le opzioni messe a disposizione dal legislatore (vale a dire, il *project financing* sia con selezione di proposte sia con licitazione privata, la concessione di costruzione e gestione, e le altre concessioni e procedure) – con quelle riguardanti i saldi dei conti pubblici delle medesime Amministrazioni ha permesso di condurre un'analisi empirica statisticamente robusta e puntuale sfruttando un *set* unico di dati.

Venendo alla specificazione delle fonti, questo *set* si compone di due *data-set* distinti: i dati relativi agli avvisi di bando pubblicati dalle Amministrazioni Comunali sono stati raccolti consultando i “Rapporti trimestrali sul *Project Financing* in Italia” stesi dall'*Osservatorio Nazionale sul Project Financing*³⁴ per il periodo compreso tra il 2003 e il 2008; dal *Dipartimento per gli affari interni e territoriali* (Ministero dell'Interno) e dalla *Ragioneria Generale dello Stato* (Ministero dell'Economia e delle Finanze) sono stati raccolti, per un arco temporale più ristretto (2003-2007), tutti i saldi riguardanti i consuntivi di bilancio delle singole Amministrazioni Comunali, e più precisamente: le differenti voci di entrata e di spesa (distinguendo per voci correnti e in *c/c* capitale), gli avanzi e/o deficit di bilancio, i vari indici di indebitamento (parametri appositamente calcolati) – anno per anno – al fine di verificare la posizione della singola Amministrazione nei confronti dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno. Queste informazioni sono state, infine, integrate con dati di fonte *ISTAT* concernenti la base anagrafica di ciascun Comune (popolazione, superficie urbana espressa in ettari, rete stradale espressa in km, ecc.), al fine di poter controllare i fenomeni indagati per la eterogeneità specifica riconducibile alle diverse unità di osservazione statistica (il Comune, appunto).

In una prima fase dell'analisi, sfruttando il contenuto informativo del primo *set* di dati, ci si è concentrati sulle dinamiche che potessero influenzare l'entità dei progetti di PPP banditi dalle Amministrazioni Locali e sullo sviluppo delle stesse alla luce del diverso impatto che classi ampiamente eterogenee di Amministrazioni possano generare. A questo fine, si è reso necessario controllare la relazione esistente tra il valore dei progetti banditi e una serie di caratteristiche esogene riconducibili alla morfologia e demografia degli ambiti territoriali interessati dall'analisi (quali, ad esempio, l'estensione geografica - superficie comunale e rete stradale - e la popolazione residente). Dopo aver

³⁴ L'Osservatorio Nazionale sul Project Financing è promosso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Unità Tecnica di Finanza di Progetto – CIPE, Unioncamere e Camera di Commercio di Roma. I rapporti sono curati da CRESME Ricerche S.p.A..

individuato e classificato le singole procedure adottate dalle amministrazioni, e controllato per la diversa influenza potenzialmente dovuta ai diversi settori coinvolti sulla scelta procedurale (energetico, idrico, trasporti, servizi di riscossione tributi, ecc.), si è proseguito con la classificazione di 7.740 avvisi pubblici di bando emessi da 2.355 diverse Amministrazioni Comunali, per un valore dei progetti complessivamente stimato in circa 30 miliardi di euro.

Un'analisi preliminare suggerisce l'assenza di uniformità nella distribuzione temporale dei bandi pubblicati: è evidente, infatti, l'impatto degli shock normativi intercorsi nel lasso di tempo esaminato. La Decisione Eurostat del 2004³⁵, ad esempio, ci aiuta a comprendere il drastico calo nel numero di bandi di *project financing* pubblicati nel periodo 2007 - 2008 da parte delle Amministrazioni Comunali - considerato il *gap* tra gli effetti prodotti da tale Decisione e l'effettivo recepimento della Decisione stessa nell'ambito dell'ordinamento nazionale - rispetto a quanto osservato per gli anni immediatamente precedenti (Tab. 2). L'intervento normativo in questione, infatti, sancisce alcune importanti modifiche al trattamento contabile dei contratti di PPP stipulati dalle Amministrazioni Locali, prevedendo una specifica classificazione in termini di *on/off-balance* dei diversi progetti in relazione allo schema di allocazione dei rischi: la Decisione consente, cioè, la non registrazione in bilancio dei progetti di PPP attraverso i quali l'Amministrazione trasferisca sul *partner* privato i rischi di realizzazione e almeno uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda³⁶.

Tutti i progetti, cui ci si riferisce in questa ricerca, possono essere raggruppati, senza perdita di generalità, in tre grandi macro-categorie: la prima comprendente le *concessioni* (di servizi, di costruzione e gestione su proposta della stazione appaltante e del promotore, ove previsto), la seconda i *project financing* in senso stretto, e la terza vari ulteriori progetti marginali, quali sponsorizzazioni o cessioni di quote societarie (*varie*). La seconda categoria accoglie tutte le procedure che permettono di finanziare quei lavori pubblici per i quali risulti essere più alta la probabilità di dover produrre maggiore e più circostanziata documentazione. Di conseguenza, non si dovrebbe aprioristicamente escludere la possibile sussistenza di casi di abuso nel ricorso alle procedure di *project financing* da parte di alcune Amministrazioni Locali -

³⁵ La Decisione Eurostat dell'11 Febbraio 2004, "*Treatment of Public-Private Partnerships*", in merito alla classificazione dei PPP nel contesto dei bilanci pubblici e in conformità alle indicazioni dell'European System of Accounts (ESA 95).

³⁶ Il "rischio di realizzazione" è comunemente riferito, tra gli altri, al rischio di ritardo nella consegna dell'opera, a prestazioni di bassa qualità, ai costi di rinegoziazione o eventuali difficoltà tecniche emerse durante l'esecuzione dei lavori, fino alla completa mancata esecuzione degli stessi, ecc.. Il "rischio di disponibilità", invece, si manifesta nelle situazioni in cui l'esecutore dei lavori non sia in grado di prestare l'attività prevista dal contratto sia in termini qualitativi che quantitativi. Un meccanismo efficace di trasferimento del rischio deve legare il pagamento da parte dell'acquirente pubblico alla reale disponibilità a sostenere tale rischio da parte del partner privato, alla quantità e qualità standard ("*take and pay principle*"). Il "rischio di domanda" è determinato dalla variabilità delle preferenze degli utenti del servizio, quindi, non dipende dalla performance del fornitore. Tale imprevedibilità può essere causata, invero, da altri fattori, quali ad esempio la preferenza degli utilizzatori per le migliori alternative di "*Value for Money*", dal ciclo economico, dai più recenti trend di mercato, ecc..

data la più favorevole classificazione in termini di *off-balance* – prima dell’entrata in vigore della Decisione Eurostat (2004). Da un lato, infatti, riscontriamo che la quota di pubblicazione di bandi di *project financing* diminuisce in numero dal 63% del 2003 al 35% e 19%, rispettivamente, nel 2007 e 2008, sebbene questo *trend* in netto declino risulti essere parzialmente giustificato dalla necessità di rispettare procedure sempre più complesse a carico delle Amministrazioni Locali. Dall’altro lato, invece, gli avvisi di concessione registrano una crescita dal 12% del 2003 al 59% e 74%, rispettivamente, nel 2007 e 2008. È opportuno evidenziare che un ricorso non attento all’iscrizione *on/off-balance* possa avere importanti conseguenze in termini di deficit pubblico, dato il potenziale impatto sugli equilibri dei conti pubblici. In generale, se l’investimento è classificato come *on-balance* nei conti pubblici, i costi iniziali di avvio dei lavori, in base allo schema di spesa in conto capitale, comportano l’iscrizione in bilancio alla voce “investimenti”, e, quindi, impattano, per questa via, sul deficit di bilancio degli Enti Locali. Quale conseguenza di queste spese, il debito pubblico aumenterà. Di contro, se l’investimento fosse classificato *off-balance*, le conseguenti spese capitali sostenute dai *partner* privati non avrebbero alcun impatto su deficit o debito pubblico.

Alla luce di queste considerazioni si comprende la scelta delle Amministrazioni Locali di ridurre il ricorso alle procedure di *project financing* (quelle di tipo *off-balance*) nel periodo immediatamente successivo all’entrata in vigore delle nuove indicazioni regolatorie fissate dalla Decisione Eurostat, vale a dire dopo aver recepito la disciplina di bilancio che ha reso assai più rigorosa la scelta sulla determinazione della posizione dei PPP rispetto al bilancio.

Tab. 2 – Classificazione delle procedure di PPP: concessioni e project financing

2003				2004				2005			
Procedure	Freq.	Percent.	Cum.	Procedure	Freq.	Percent.	Cum.	Procedure	Freq.	Percent.	Cum.
Varie	276	25,30	25,30	Varie	430	29,92	29,92	Varie	672	44,59	44,59
Concessioni	126	11,55	36,85	Concessioni	262	18,23	48,16	Concessioni	149	9,89	54,48
PF	689	63,15	100,00	PF	745	51,84	100,00	PF	686	45,52	100,00
Totale	1.091	100,00		Totale	1.437	100,00		Totale	1.507	100,00	
2006				2007				2008			
Procedure	Freq.	Percent.	Cum.	Procedure	Freq.	Percent.	Cum.	Procedure	Freq.	Percent.	Cum.
Varie	298	26,23	26,23	Varie	76	6,20	6,20	Varie	90	6,70	6,70
Concessioni	307	27,02	53,26	Concessioni	726	59,27	65,47	Concessioni	992	73,81	80,51
PF	531	46,74	100,00	PF	423	34,53	100,00	PF	262	19,49	100,00
Totale	1.136	100,00		Totale	1.225	100,00		Totale	1.344	100,00	

FONTE: elaborazione personale

Un altro aspetto da non trascurare è costituito dal *trend* dei valori complessivi dei contratti. Pur considerando l'incompletezza del campione analizzato (a causa della mancanza, per una frazione dei bandi in esame, dell'indicazione del valore dei progetti alla data della pubblicazione) e limitando l'analisi dei valori ai soli 5.579 bandi completi, si ha egualmente evidenza di quanto già intuito: complessivamente, si osserva la prevalenza dei bandi di *project financing* sia in termini di valore (in media, € 7.117.161) sia in termini di numerosità (2.870 bandi, cioè il 51,44% dell'intero campione), sottolineando la preferenza da parte delle Amministrazioni Locali nell'individuare le diverse tipologie di PPP quali gli strumenti più consoni al finanziamento delle opere pubbliche e alla gestione di servizi complessi, in linea con i vantaggi associati all'iscrizione *off-balance* di queste procedure (Tab. 3).

Tab. 3 - Distribuzione dei valori complessivi dei PPP, per l'intero campione

Procedure	Periodo 2003-2008			
	Media	Std. Dev.	Freq.	Percent.
Varie	€ 2.215.054,9	€ 12.771.354	817	14,64
Concessioni	€ 4.084.444,3	€ 20.699.560	1892	33,91
PF	€ 7.117.160,6	€ 25.726.040	2870	51,44
Totale	€ 5.370.804,7	€ 22.651.994	5579	100,00

FONTE: elaborazione personale

Un'analisi più approfondita del valore economico dei contratti mostra uno sviluppo temporale inatteso per le procedure implicate: come già evidenziato nell'esame della frequenza dei contratti, anche per il valore economico degli stessi si può riscontrare un progressivo e costante decremento della quota di procedure di *project financing* – dal 69% del totale del campione nel 2003, al 41% e 24%, rispettivamente, nel 2007 e 2008 –, cui si accompagna l'incremento complementare delle concessioni (dal 13% del 2003 al 56% e 74%, rispettivamente, nel 2007 e 2008). Il valore medio delle precedenti classi di contratto risulta, poi, maggiore nel caso dei *project financing* durante il primo periodo analizzato (quando la Decisione Eurostat 2004 manca ancora di efficacia), accanto ad una frequenza annuale degli stessi contratti maggiore rispetto a quella delle concessioni, ad indicare un maggiore ricorso al *project financing* sia in termini di quantità sia in termini di valore unitario di contratto (Tab. 4). Inatteso, invece, è il riscontrato incremento del valore medio per contratto nel secondo periodo (quando la Decisione Eurostat 2004 è entrata in vigore), corrispondentemente alla riduzione del ricorso alle procedure di *project financing*.

L'abuso nell'impiego di forme procedurali di *project financing*, alla luce dei dati e delle considerazioni fin qui effettuate, potrebbe essersi realmente compiuto negli anni passati. La nuova e "più stringente" regolamentazione potrebbe, quindi, aver indotto le Amministrazioni Locali ad essere più coscienti nella selezione di procedure di appalto di lavori e servizi pubblici, nell'ottica di ridurre/tagliare i contratti *off-balance* di minor valore (e quindi

meno necessari), limitandosi nella scelta di quelli maggiormente utili e, probabilmente, quegli stessi a maggior valore unitario per i quali tutte le condizioni fissate dalla nuova disciplina relative all'allocazione del rischio dovrebbero essere più facilmente soddisfatte (alla luce di un'analisi più puntuale delle alternative contrattuali). Il *trend* annuale del valore medio delle procedure di *project financing* – nel periodo di efficacia della Decisione Eurostat, presumibilmente 2007-2008 – è indiscutibilmente crescente (Tab. 4), fino a determinare il superamento del rispettivo ammontare complessivo, se confrontato con quelli delle concessioni nel 2007 e nel 2008, presi congiuntamente (4.647.114.840 euro rispetto a 4.005.992.701 euro).

Tab. 4 – Distribuzione annuale del valore di PPP

2003				2004				2005			
Procedure	Media €	Std. Dev.	Freq. Percent.	Procedure	Media €	Std. Dev.	Freq. Percent.	Procedure	Media €	Std. Dev.	Freq. Percent.
Varie	1509718,9	3056193,9	137 17,68	Varie	2097927,2	9776897,5	162 17,70	Varie	1426012,7	11096747	338 32,47
Concessioni	5514573,0	12497499	103 13,29	Concessioni	4634594,8	9363014,2	136 14,86	Concessioni	4818512,4	10000508	113 10,85
PF	8482891,7	28824037	535 69,03	PF	4679964,2	7440139,2	617 67,43	PF	8630847,1	35029015	590 56,68
Totale	6855715,6	24547039	775 100,00	Totale	4216073,2	8147519,7	915 100,00	Totale	5877698,4	27503803	1041 100,00
2006				2007				2008			
Procedure	Media €	Std. Dev.	Freq. Percent.	Procedure	Media €	Std. Dev.	Freq. Percent.	Procedure	Media €	Std. Dev.	Freq. Percent.
Varie	4280746	22118739	141 16,59	Varie	3457563,4	14171953	22 2,28	Varie	5962367,7	12762002	17 1,65
Concessioni	8679729	54022126	228 26,82	Concessioni	3780153,3	10024272	546 56,46	Concessioni	2535285,9	7839682,5	766 74,30
PF	6779/33	300/9361	481 56,59	PF	66/1949,9	16301238	399 41,26	PF	8004059,8	24/998/6	248 24,05
Totale	6874841	37074282	850 100,00	Totale	4966016,7	13137368	967 100,00	Totale	3907270,7	14183700	1031 100,00

FONTE: elaborazione personale

La distribuzione per categorie di lavori e servizi pubblici, indicata in base ai bisogni delle Amministrazioni Locali, necessita di essere considerata sia in termini di frequenza sia in termini di valore economico. Il campione analizzato considera lavori e servizi pubblici classificabili in diciotto gruppi principali, secondo l'oggetto di attività:

- Idrico, gas, energetico e telecomunicazioni
- Approdi turistici
- Arredo urbano e verde pubblico
- Beni culturali
- Centri polivalenti
- Cimiteri
- Commercio e artigianato
- Direzionale
- Igiene urbana
- Impianti sportivi
- Parcheggi
- Riassetto di comparti urbani
- Sanità
- Scolastico e sociale
- Tempo libero

- Trasporti
- Turismo
- Varie

Tra queste attività, le più importanti – come dimostrato dalla frequenza dei bandi, spesso superiore al 10% – possono essere individuate nei seguenti: *(i)* indrico-gas-energetico-telecomunicazioni, *(ii)* arredo urbano e verde pubblico, *(iii)* impianti sportivi, parcheggi e *(iv)* cimiteri. Queste ultime, poi, presentano un andamento piuttosto costante in termini di quota di progetti. Intuitivamente, il maggior numero di bandi in merito potrebbe essere spiegato dalla minore complessità delle procedure e del disegno dei progetti ad essi afferenti, come pure dalla maggiore facilità nel definire i bisogni e gli standard minimi di qualità per le Amministrazioni Locali. A supporto della precedente intuizione, l'analisi sui valori economici dei contratti (in media e sul complessivo) potrebbe rappresentare un valido controfattuale. I contratti di maggior valore (in media quei contratti da 10 milioni di euro e più) sono, infatti, quelli appartenenti a settori i cui progetti risultano essere molto complessi sia in termini procedurali sia per la corretta definizione delle preferenze delle Amministrazioni Locali, compatibilmente con i dovuti standard qualitativi. In particolare, l'osservazione vale per le categorie approdi turistici, direzionale, parcheggi, riassetto di comparti urbani e, soprattutto, trasporti – gli ultimi mostrano valori medi di contratto di molto superiori ai 100 milioni di euro -. Non è un caso, quindi, che gli stessi settori spieghino il più basso numero di bandi (per i quali, l'unica eccezione è rappresentata dai parcheggi).

Da ultimo, l'analisi sui bandi rivela un ulteriore elemento di interesse, osservabile quando si effettui un'altra classificazione. Oltre al valore medio del contratto, mutuando la definizione giuridica di ciascuna forma contrattuale (adottata caso per caso), si può riorganizzare il campione dei bandi disponibili nelle due seguenti macro-classi: *(i)* procedure di lavori e *(ii)* procedure di servizi (vedi Tab. 5).

Tab. 5 – Distribuzione dei contratti di PPP nelle varie forme riconducibili a procedure di lavori e servizi

Procedure di lavori			
Procedure	Freq.	Percent.	Cum.
Concessioni art. 19 c. 2	690	16,85	16,85
Concessioni art. 19 c. 3	1	0,02	16,87
Gare di concessione di CG su proposta della stazione appaltante	195	4,76	21,64
Gare di concessione di CG su proposta del promotore	136	3,32	24,96
PF art. 37/bis	2.167	52,92	77,88
PF art. 37/quater	424	10,35	88,23
Selezione di proposte	482	11,77	100,00
TOTALE	4.095	100,00	
Procedure di servizi			
Altre concessioni	1.151	67,75	67,75
Gare di concessione di servizi	548	32,25	100,00
TOTALE	1.699	100,00	

FONTE: elaborazione personale

Nella prima categoria sono incluse le concessioni ex art. 19 comma 2 e comma 3, le gare di concessione di costruzione e gestione – tanto su proposta della stazione appaltante, quanto quelle su proposta del promotore –, i *project financing* ex artt. 37bis e 37quater e le selezioni di proposte per un numero complessivo di bandi pari a 4.095 (per un valore complessivo approssimativo di 24 miliardi di euro e il valore massimo osservato pari a 789 milioni di euro). Di contro, i bandi relativi alle procedure di servizi, comprendenti le altre concessioni e le gare di concessione di servizi ammontano a 1.699 casi (per un valore complessivo approssimativo di 1,3 miliardi di euro e il valore massimo osservato pari a 140 milioni di euro). Il dato conferma la preferenza, da parte delle amministrazioni locali, di ricorrere al PPP in misura maggiore quando l'oggetto del contratto afferisca allo svolgimento di lavori pubblici (data anche la maggiore complessità delle esecuzioni), piuttosto che la concessione di servizi.

5.4 Analisi empirica

In questo paragrafo, utilizzando il potenziale esplicativo del *data-set* di riferimento, ci si propone di indagare l'effetto dei principali fattori in grado di spiegare il comportamento delle amministrazioni nella scelta dei contratti di PPP per finanziare i lavori pubblici e/o i servizi complessi.

L'analisi empirica condotta è articolata in due fasi: prima di tutto, vengono analizzate le correlazioni tra una serie di variabili relative alle caratteristiche strutturali (quali, ad esempio, la dimensione demografica, la localizzazione geografica, gli indici finanziari ed i risultati di gestione, nonché la sussistenza di piani regolatori di medio periodo) delle Amministrazioni Locali con riferimento al valore dei bandi di gara di PPP pubblicati, controllando per l'oggetto della procedura (procedure di lavori e/o di servizi). In secondo luogo, la stima dei modelli binari ci permette di valutare l'influenza, in termini probabilistici, di una serie di fattori sulla scelta tra contratti di PPP (distinguendo tra procedure di lavori e quelle di servizi) e contratti tradizionali di *procurement*: tali fattori saranno identificati nella sussistenza di vincoli pluriennali agli investimenti dovuti ai piani regolatori e/o energetico-ambientali precedentemente approvati, di caratteristiche morfologiche e demografiche, nonché di specifiche situazioni finanziarie (indebitamento) per ciascun Comune. A questo fine, sono stati stimati diversi modelli probabilistici – *logit* e *probit* –. Le variabili esplicative possono, senza perdita di generalità, essere organizzate in diversi *cluster*, secondo il seguente schema:

- *Variabili di pianificazione ($X^{planning}$)*: si tratta di variabili binarie che specificano la sussistenza di eventuali obblighi a carico delle Amministrazioni Locali a tener debitamente in considerazione le decisioni di investimento (ad esempio, piani regolatori di medio termine) precedentemente assunte e vincolanti al momento della rilevazione.
- *Variabili demografiche ($X^{demography}$)*: sono variabili che considerano la dimensione dei Comuni sia in termini di popolazione residente/servita,

sia in termini di estensione (superficie urbana, rete stradale, ecc.). Queste variabili costituiscono una buona approssimazione della domanda di servizi da parte dello specifico bacino di utenza per ciascun Comune, recuperando il cruciale effetto legato alla complessità dei lavori e/o servizi.

- *Indici di bilancio (X^{budget}):* scaturenti direttamente, o sotto forma di rielaborazione di specifiche voci, dai consuntivi di bilancio delle Amministrazioni Locali. I dati di bilancio sono stati opportunamente trasformati per ottenere idonei indici finanziari atti a mostrare correttamente la posizione di deficit (o avanzo) e di debito pubblico delle Amministrazioni Locali.
- *Dummy di localizzazione geografica (nord, centro, sud e isole):* si tratta di variabili dal carattere dicotomico che assumono valore pari a 1 in caso di rispondenza della variabile con la reale localizzazione geografica del Comune, 0 altrimenti. Le *dummy* sono in grado di catturare variazioni in probabilità nel ricorso al PPP da parte delle amministrazioni interessate dovute all'esistenza di *pattern* geografici.

5.4.1 Determinanti del Valore del Contratto

Nella prima fase dell'indagine, ci si è concentrati sulla valutazione della direzione degli effetti/correlazioni, piuttosto che sulla loro intensità, attraverso un approccio in forma ridotta basato sulla stima di 6 modelli OLS standard secondo la seguente struttura:

$$\log_VC = \alpha_0 + \alpha_1 X^{Planning} + \alpha_2 X^{Demography} + \alpha_3 X^{Budget} + \alpha_4 D^{Location} + \varepsilon_i,$$

Si noti come, nel precedente modello, ciascuna X rappresenti il vettore di variabili esplicative organizzate in *cluster* secondo lo schema già citato (vedi § 4); mentre il logaritmo del valore dei contratti (\log_VC) rappresenti la variabile dipendente³⁷. Una stima di tipo *cross-section*, poi, è stata eseguita su un campione di circa 1700 osservazioni, dove ciascuna osservazione è riferita al singolo bando.

Il segno delle correlazioni sembra confermare l'intuizione iniziale secondo cui bacini di utenza più estesi possano giustificare lavori e/o servizi pubblici più complessi, se approssimati in termini di valore contrattuale bandito: la popolazione distinta in classi dimensionali (*popolazione_classi*)³⁸ è, infatti, positivamente correlata con il valore del contratto, a dimostrazione del

³⁷ I 6 modelli analizzati mostrano una forte stabilità nella direzione e nell'intensità delle relazioni espresse dai rispettivi coefficienti stimati, coerentemente con il soddisfacimento delle assunzioni fondamentali richieste dallo stimatore dei minimi quadrati ordinari in termini di consistenza delle stime, di corretta specificazione del modello e di disturbi con varianza costante e covarianze nulle. La scelta di utilizzare il logaritmo del valore dei contratti scaturisce dall'esigenza di attenuare l'eccessiva variabilità dei valori osservati su scala continua, nonché dalla necessità di disporre di coefficienti stimati in termini di elasticità rispetto all'avanzo/deficit di bilancio e all'indice di indebitamento.

³⁸ La popolazione residente è stata classificata secondo il seguente schema: ≤ 5000, 5001-10000, 10001-30000, 30001-100000 e > 100000 abitanti residenti per comune.

fatto che Comuni più popolati risultino associati a bandi di valore contrattuale più alto rispetto a quelli meno popolati. Dividendo il campione per Comuni al di sotto delle 50.000 unità residenti e quelli con popolazione inferiore alle 500.000 unità, si può, poi, facilmente evidenziare come l'effetto della crescita dimensionale sulla variazione del valore unitario dei contratti sia più tenue – in termini assoluti – nel primo gruppo rispetto a quanto emerge estendendo l'analisi fino ad includere i Comuni di maggiore importanza demografica. Il risultato mostra un'evidente coerenza con la posizione secondo la quale la maggiore complessità delle opere pubbliche atte a soddisfare bisogni e a garantire servizi evidentemente più complessi siano concentrate in aree metropolitane a maggiore densità demografica (vedi Tab. 6 e Fig. 9). La localizzazione geografica appare, poi, impattare notevolmente sul valore medio del contratto (in logaritmi): i Comuni localizzati nel Centro-Sud d'Italia, piuttosto che al Nord, registrano un netto – e statisticamente significativo – decremento del valore medio contrattuale bandito (vedi Tab. 6). Questo effetto può essere interpretato in differenti modi, non necessariamente confliggenti tra loro: un maggior valore contrattuale medio bandito dalle Amministrazioni Locali del Nord Italia (pur a fronte di un numero minore di progetti), è, infatti, coerente con un utilizzo attento e mirato dello strumento del PPP, ovvero ad una scelta dettata dalle reali esigenze d'investimento per progetti sofisticati e complessi (indipendentemente dalla distinzione tra procedure di lavori e servizi), che difficilmente potrebbero essere soddisfatte con strumenti di *procurement* tradizionali. Di contro la minore e peggiore dotazione infrastrutturale che contraddistingue il Centro-Sud, a differenza di quanto si osserva per le aree più economicamente avvantaggiate del Nord, sembrerebbe non stimolare un adeguato impulso all'investimento strutturale in zone che, alla luce del suddetto *gap* infrastrutturale, richiederebbe un considerevole intervento a favore dell'aumento della dotazione strategica finalizzata al corretto sostegno tanto allo sviluppo del settore produttivo, quanto a quello del settore sociale. La necessità di colmare il *gap* infrastrutturale richiederebbe, infatti, un maggiore sforzo (economico) per gli investimenti in opere pubbliche e servizi alla collettività da parte delle Amministrazioni Locali (in un'ottica di convergenza della ricchezza a livello nazionale), che di fatto non emerge dall'analisi dei dati disponibili. Si può registrare, quindi, una contraddizione rispetto alla conclamata teoria secondo la quale la carenza di infrastrutture possa spingere all'utilizzo del PPP. Le amministrazioni del Centro-Sud, rispetto a quelle del Nord, sperimentano una quantità di progetti non necessariamente minore ma caratterizzati da importi decisamente ridotti per reggere il paragone, da questo punto di vista, con i valori registrati al Nord. Quest'ultimo fenomeno avvalorava ulteriormente l'intuizione iniziale secondo cui una quota cospicua di procedure di PPP siano state svolte per sfuggire "opportunicamente" al vincolo normativo dell'iscrizione in bilancio delle spese per lavori e servizi, abusando dello strumento indipendentemente da qualsiasi valutazione di merito circa la reale superiorità in termini di efficienza dello stesso rispetto alle forme più tradizionali del procurement pubblico.

Tab. 6 – Regressioni standard OLS sul logaritmo del valore dei contratti

Log_CV	OLS					
	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.
<i>Pianificazione_pluriennale</i>	-0.0002 (-0.01)	-0.0072 (-0.23)	-0.0016 (-0.05)	0.0003 (0.01)	-0.0012 (-0.04)	0.0005 (0.02)
<i>Popolazione_classi</i>	0.3177*** (10.60)	0.2902*** (7.55)	0.3193*** (10.64)	0.3091*** (10.08)	0.3109*** (10.12)	0.3146*** (10.46)
<i>Superficie_urbana</i>	-5.38e-08** (-2.28)	-5.20e-08** (-2.19)	-5.43e-08** (-2.30)	-5.17e-08** (-2.15)	-5.23e-08** (-2.17)	-5.44e-08** (-2.30)
<i>Log(Avanzo_Deficit_t-1)</i>	-0.0052* (-1.86)	0.1549 (0.82)	-	-0.0059** (-2.09)	-	-
<i>Deficit_t-1 (dummy)</i>	-	-0.0894 (-0.22)	0.1372* (1.90)	-	0.1560** (2.12)	0.1429** (1.98)
<i>Log(indx_deb/entrate_cc)_t-1</i>	0.2272*** (5.30)	0.2293*** (5.30)	0.2294*** (5.35)	0.2254*** (5.15)	0.2278*** (5.20)	0.2264*** (5.28)
<i>Nord_dummy</i>	0.2045** (2.48)	0.1901** (2.28)	0.2035** (2.46)	0.2273*** (2.69)	0.2263*** (2.68)	0.2137*** (2.58)
<i>PPP_lavori</i>	2.3134*** (27.41)	2.3107*** (27.37)	2.3132*** (27.41)	-	-	1.8886*** (8.76)
<i>PPP_servizi</i>	-	-	-	-2.3024*** (-25.54)	-2.3021*** (-25.54)	-0.4829** (-2.14)
<i>Year_2004</i>	-0.1088 (-1.52)	-0.1153 (-1.60)	-0.1119 (-1.57)	-0.0701 (-0.96)	-0.0737 (-1.02)	-0.1121 (-1.57)
<i>_cons</i>	11.7288*** (76.89)	11.5897*** (49.23)	11.6653*** (73.53)	13.9703*** (96.56)	13.8980*** (92.23)	12.0893*** (47.66)
<i>Obs.</i>	1748	1748	1748	1748	1748	1748
<i>F-test</i>	138.51	110.96	138.54	124.35	124.38	123.91
<i>Adj. R^2</i>	0.3864	0.3863	0.3864	0.3610	0.3610	0.3877
<i>Root MSE</i>	1.4639	1.4641	1.4639	1.4940	1.4939	1.4624

t- statistic in parentesi: livelli di significatività al *0.10, **0.05 e ***0.01.

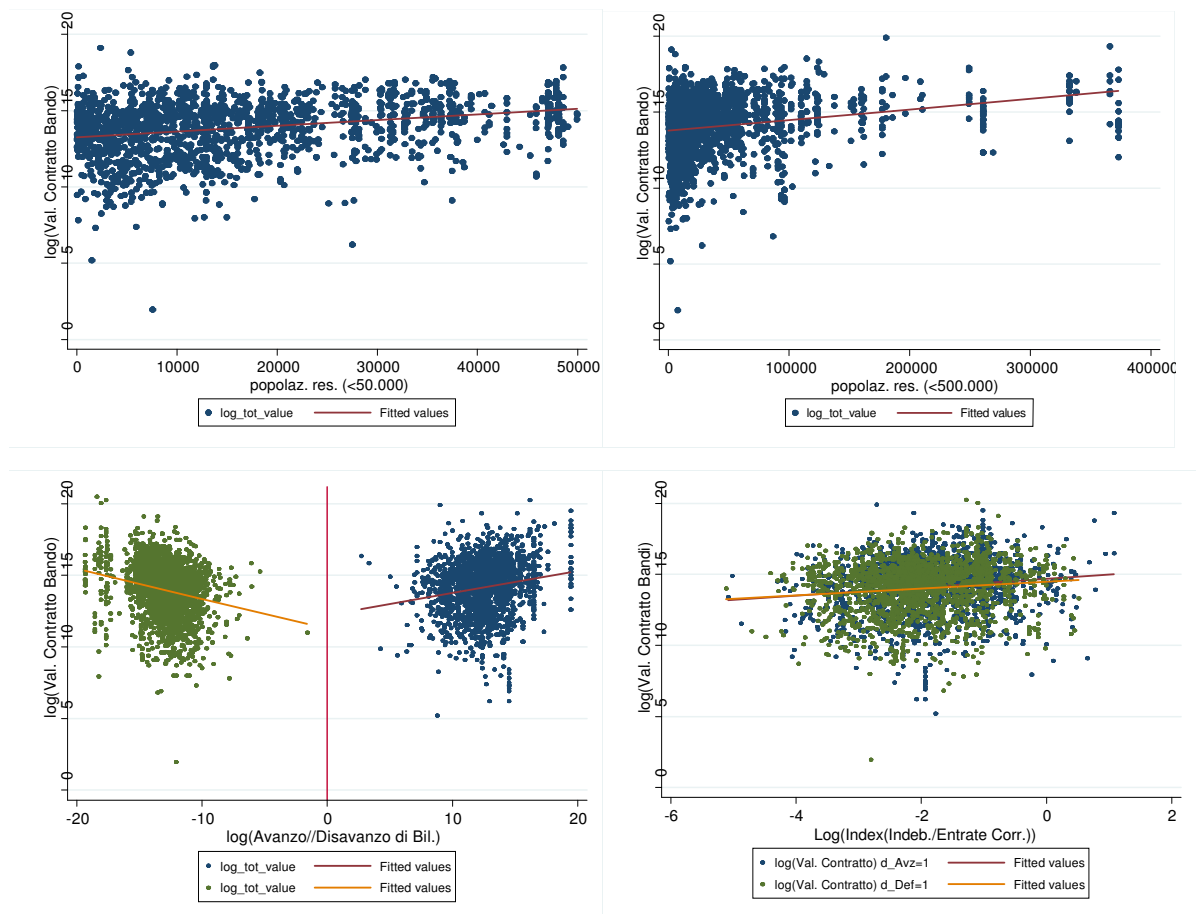
FONTE: elaborazione personale

In generale l'adozione di piani programmatici e/o vincolanti da parte dei Comuni (*pianificazione_pluriennale*) non spiega in modo significativo il valore dei contratti. Tra questi, l'operatività di piani regolatori – indicato con una variabile *dummy*, pari ad 1 nel caso in cui il Comune avesse adottato e/o fosse vincolato ad un piano approvato in precedenza ed uguale a 0 altrimenti – indica l'esistenza di vincoli tali da richiedere al governo locale l'attenta definizione di regole urbanistiche per il proprio territorio. Non è obbligatorio per i Comuni di dimensione media e piccola ma, una volta adottato, rappresenta un vincolo rigido per i governi locali allo sviluppo di nuovi progetti. Sebbene non statisticamente significativa, l'evidenza di una correlazione negativa è coerente con l'operare di simili vincoli, riducendo, in media, il valore unitario dei bandi pubblicati da parte degli amministratori locali.

I *driver* finanziari e di gestione operativa (di bilancio) sono tra i più significativi – statisticamente parlando – nella spiegazione del valore unitario del contratto. Il logaritmo dell'avanzo (o deficit) di bilancio (*log(Avanzo_Deficit)_t-1*), riferito al periodo di bilancio precedente, mostra una relazione "controversa" e tendenzialmente negativa. Il valore del contratto è, infatti, influenzato in maniera predominante dall'effetto dell'avanzo di bilancio mostrando una relazione sostanzialmente negativa nella misura in cui un avanzo crescente (ovvero un disavanzo decrescente) risulti associato ad un minor valore unitario del contratto, con un'elasticità pari a -0.5% circa sul

valore medio dei contratti (al crescere dell'avanzo del 100%) Tuttavia, una verifica più accurata, basata sulla distinzione dei casi in cui il bilancio comunale sia caratterizzato da deficit piuttosto che avanzi – controllati con l'ausilio di una variabile *dummy*, uguale a 1 in caso di deficit e 0 altrimenti –, permette di separare l'effetto riconducibile al segno delle risultanze economiche dei bilanci comunali. Si nota, infatti, come in caso di deficit il valore medio del contratto è generalmente superiore rispetto ai casi in cui il bilancio comunale verta in attivo (vedi Tab. 6 e Fig. 9).

Fig. 9 - Correlazioni e fitted relation tra il logaritmo del valore dei contratti banditi e le variabili esplicative continue incluse nel modello



FONTE: ns. elaborazione

I risultati precedenti sono rafforzati dall'ulteriore relazione positiva emersa rispetto al logaritmo dell'indice di indebitamento ($\log(\text{indx_deb}/\text{entrate_cc})_{t-1}$) – vale a dire il rapporto tra l'indebitamento e le entrate correnti di ciascuna Amministrazione Comunale, riferito al periodo di bilancio precedente –: una variazione del 100% della frazione di debito pubblico sul totale delle entrate correnti è associato ad una variazione media di circa il 23% del valore del contratto bandito, (vedi Tab. 6 e Fig. 9). Questi risultati dimostrano come le Amministrazioni Comunali rispondano attivamente e positivamente agli incentivi ed alle maggiori disponibilità di cassa (siano esse

dovute ad una più attenta gestione pubblica o al maggiore indebitamento) nel determinare il valore dei contratti, compatibilmente con la domanda di servizi ed infrastrutture, secondo le procedure di PPP.

Le stime, infine, confermano l'intuizione originaria in base alla quale il valore dei contratti (in media) risulta essere sistematicamente superiore nel caso di procedure di PPP di lavori rispetto al caso di servizi, dovuto sostanzialmente alla maggiore complessità e rischiosità dei primi sui secondi. Grazie all'ausilio di variabili dicotomiche, infatti, è emerso un significativo effetto positivo sul valore medio del contratto di procedure di lavori pubblici, d'intensità anche quattro volte superiore rispetto all'effetto (negativo) associato alle procedure di servizi.

5.4.2 Determinanti del ricorso al PPP

La seconda fase dell'indagine empirica intende verificare l'influenza di taluni fattori sulla probabilità che un'Amministrazione Locale scelga un contratto di PPP, piuttosto che un contratto tradizionale di *procurement* per l'esecuzione di lavori e/o servizi pubblici.

Sfruttando l'approccio del modello non lineare binario (*logit* e *probit*)³⁹ viene di seguito analizzato il comportamento strategico degli amministratori locali in risposta ad una serie di variabili esplicative classificate in base all'eventuale vincolo programmatico espresso dai piani e regolamenti di edilizia urbana e/o di sviluppo energetico-ambientale, alle caratteristiche demografiche e di estensione territoriale, senza trascurare l'importante impatto mostrato dagli indici di bilancio relativi alle entrate e all'indebitamento. Le stime che conseguono sono state effettuate attraverso 6 differenti modelli binari basati sulla seguente struttura analitica:

$$\Pr(PPP = 1 | x) = F(\beta_0 + \beta_1 X^{Planning} + \beta_2 X^{Demography} + \beta_3 X^{Budget} + \varepsilon_i)$$

Si noti che Pr_PPP rappresenta una variabile binaria di risposta (dipendente), che assume valore pari a 1 se è stato bandito almeno un contratto di PPP da parte dell'Amministrazione Comunale e 0 altrimenti.

Per condurre l'analisi effettuata in questa sede, infine, è necessario ricordare che non è stata compiuta una distinzione tra contatti inerenti a lavori e contratti inerenti a servizi. La maggiore sofisticazione che quest'ultima operazione avrebbe comportato, infatti, si rileva del tutto irrilevante per lo scopo principale che ci poniamo qui: comprendere quali siano le determinanti probabilistiche del ricorso allo strumento in quanto tale.

³⁹ Secondo il modello binario *logit* la distribuzione di probabilità dell'evento indagato soddisfa la seguente funzione cumulativa logistica: $F(z) = \frac{e^z}{(1+e^z)}$ e dove il modello stimato è dato da:

$\Pr(PPP_i = 1 | x_j) = \frac{\exp(x_j \beta)}{(1 + \exp(x_j \beta))}$. Mentre il modello *probit* ha come funzione cumulativa la distribuzione

normale: $\Pr(PPP_i = 1 | x_j) = \Phi(x_j \beta)$.

I principali risultati offrono un ulteriore sostegno a quanto già emerso nella sezione precedente (vedi Tab. 7)⁴⁰: gli indici di bilancio delle Amministrazioni Locali – quali quelli ripresi dalla stessa disciplina che assoggetta le Amministrazioni Locali al rispetto del Patto di Stabilità Interno⁴¹, ovvero l’indebitamento rapportato alle entrate correnti (in c/corrente), gli indici di spesa strutturale (spese del personale più i rimborsi per anticipazioni di cassa rapportate alle entrate correnti) e quelli relativi alle entrate (entrate tributarie ed extra-tributarie rapportate alle entrate correnti) – influenzano fortemente, in termini probabilistici, la scelta da parte delle Amministrazioni a favore di contratti di PPP rispetto alle tradizionali procedure di *procurement*.

L’indice di indebitamento, la dimensione demografica e alcune forme di *commitment* dovute alla pianificazione di sviluppo edilizio o di investimento in opere di sostenibilità ambientale ed energetica, piuttosto che qualsiasi considerazione su una forma di fornitura più efficiente, rendono le Amministrazioni Locali più inclini a preferire i contratti di PPP. In particolare, i modelli stimati evidenziano la forte significatività statistica dell’indice riferito alla posizione di indebitamento dei Comuni rispetto alla propria capacità di auto-finanziare, in termini correnti, opere e servizi pubblici: la variabile *Indx(Deb./Entr.cc)* dimostra, infatti, un effetto marginale sulla probabilità di ricorso alle forme contrattuali di PPP pari a circa il 4% ai valori medi, con un incremento della probabilità tra il 57% ed il 61% passando dai livelli minimi a quelli massimi osservati nel campione per l’indice considerato (vedi Tab. 7 e Fig. 11).

⁴⁰ I 6 modelli stimati evidenziano notevole stabilità e capacità predittiva come dimostrato da specifiche statistiche test (*LR-test*) e dai grafici *ROC* (*receiver operating characteristic*) che determinano la curva e calcolano l’area ad essa sottostante in termini di *sensitivity vs. (1-specificity)*: la prima indica la frazione di *outcome* positivi osservati (successo) correttamente classificati, mentre *specificity* esprime la frazione di casi negativi osservati (insuccessi) correttamente classificati. Un modello con scarsa capacità predittiva si svilupperebbe lungo la linea a 45° (area sottostante pari a 0.5), laddove al crescere della potenza predittiva la curva diventerebbe più accentuata e, conseguentemente, l’area sottostante tenderebbe a 1 (vedi Fig. 10).

⁴¹ “Il PSI nato come istituto giuridico con la finalità di raccogliere un insieme di precetti tendenti a realizzare obiettivi condivisi da governo centrale e sistema delle autonomie e non come sistema di norme interattive assistite da un sistema di pene e sanzioni, si configura come istituto prevalentemente programmatico, intendendo, con questo termine, la peculiarità del Patto che prevede dei vincoli, più o meno stringenti, da rispettare, ma non indica come raggiungere tali risultati” (Bisio e Nicolai, 2010). Le finalità alla base del Patto non sono cambiate nel corso del tempo, diversamente da quanto accaduto, invece, per le disposizioni che individuano l’aspetto soggettivo del Patto (Enti e comparti coinvolti), la definizione dell’obiettivo programmatico (il saldo e/o il tetto alla crescita della spesa), il meccanismo sanzionatorio (collegato al mancato rispetto del Patto), ed infine, gli aggregati di bilancio (cassa e competenza) sui quali è definito l’obiettivo. Con riferimento a questi ultimi, il comma 1 dell’art. 242 del testo unico della legge sull’ordinamento degli enti locali (D.L.vo 18 agosto n. 267) prevede che “sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio rilevabili da un’apposita tabella [...] contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari”.

Tab. 7 – Coefficienti stimati per modelli logit e probit; stima delle probabilità di ricorso al contratto di PPP da parte delle amministrazioni comunali

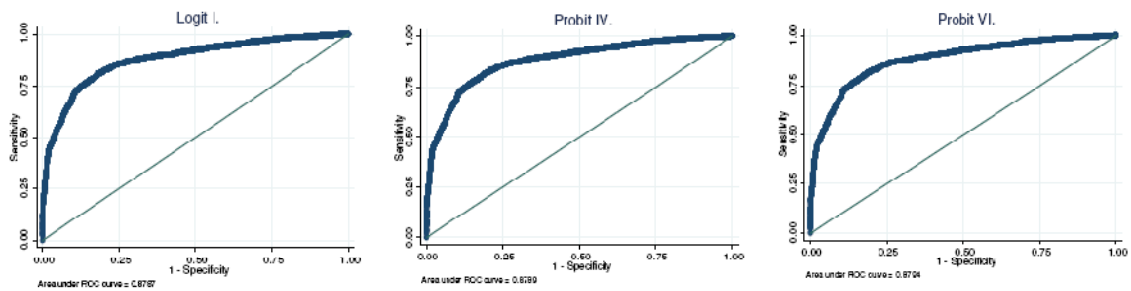
<i>Pr_PPP=1</i>	LOGIT			PROBIT		
	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.
<i>Pop_cluster</i>	1.3880*** (61.94)	1.3884*** (61.98)	1.3873*** (61.88)	0.7672*** (66.43)	0.7674*** (66.47)	0.7667*** (66.36)
<i>Piano_regolatore</i>	-0.0553 (-1.17)	-0.0587 (-1.24)	-0.0591 (-1.25)	-0.0177 (-0.71)	-0.0191 (-0.76)	-0.0190 (-0.76)
<i>Piano_pluriennale</i>	-0.0207 (-0.33)	-0.0194 (-0.31)	-0.0204 (-0.33)	-0.0084 (-0.25)	-0.0078 (-0.23)	-0.0087 (-0.25)
<i>Piano_edilizia_eco</i>	0.1990*** (4.06)	0.1999*** (4.08)	0.1999*** (4.08)	0.0999*** (3.81)	0.1004*** (3.83)	0.1002*** (3.82)
<i>Piano_energetico</i>	0.2273** (2.18)	0.2372** (2.29)	0.2370** (2.28)	0.1585*** (2.81)	0.1616*** (2.87)	0.1615*** (2.87)
<i>Superficie_urbana</i>	9.46e-07** (2.08)	9.65e-07** (2.13)	9.62e-07** (2.13)	5.61e-07** (2.28)	5.68e-07** (2.31)	5.66e-07** (2.30)
<i>Indx(Ris.Cont.Gest./Entr.Cor.)</i>	0.0026 (0.00)	-0.0619 (-0.33)	-0.0597 (-0.32)	-0.0760 (-0.20)	-0.0112 (-0.12)	-0.0103 (-0.11)
<i>Indx(Resid.Att./Entr.Prop.)</i>	0.0914 (0.45)	0.0772 (0.38)	0.1058 (0.52)	0.0399 (0.38)	0.0373 (0.36)	0.0579 (0.56)
<i>Indx(Deb./Entr.cc)</i>	0.5307*** (5.53)	0.5160*** (5.39)	0.5309*** (5.59)	0.2855*** (5.45)	0.2810*** (5.38)	0.2915*** (5.63)
<i>Indx(Deb.off_blc./Entr.Cor.)</i>	2.1238 (1.16)	2.0278 (1.10)	2.0593 (1.12)	1.0626 (0.98)	1.0337 (0.95)	1.0537 (0.97)
<i>Indx(Entr.Trib.&Extr./Entr.Cor.)</i>	0.7765*** (6.28)	0.7152*** (6.13)	0.7425*** (6.25)	0.3945*** (6.15)	0.3713*** (6.16)	0.3888*** (6.33)
<i>Indx(Sp.Pers.&Ant.Cas./Entr.Cor.cc)</i>	0.0974 (0.82)	0.1814* (1.76)	-	0.0930 (1.53)	0.1250*** (2.37)	-
<i>Indx(Ris.Cont.Gest./Sp.Cor.)</i>	-0.0570 (-0.06)	-	-	0.0922 (0.20)	-	-
<i>Indx(Sp.Pers./Entr.Cor.)</i>	0.6082 (1.50)	-	-	0.2214 (1.08)	-	-
<i>Indx(Sp.Pers.&Ant.Cas./Entr.Cor.)</i>	-	-	0.2639** (2.10)	-	-	0.1742*** (2.70)
<i>_cons</i>	-5.6372*** (-28.92)	-5.4421*** (-37.63)	-5.4788*** (-36.95)	-3.0757*** (-31.49)	-3.0060*** (-41.42)	-3.0285*** (-40.59)
<i>Obs.</i>	24689	24689	24689	24689	24689	24689
<i>LR chi2(14)</i>	7616.20	7613.94	7615.20	7606.74	7605.53	7607.14
<i>Prob>Chi2</i>	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
<i>Pseudo R^2</i>	0.3692	0.3691	0.3692	0.3688	0.3687	0.3688

z-statistic in parentesi: livelli di significatività al *0.10, **0.05 e ***0.01.

FONTE: elaborazione personale

Data la costruzione dell'indice in questione, l'eventuale crescita dello stesso può essere ricondotta sia a livelli, in assoluto, più alti del debito pubblico per ciascuna Amministrazione Locale, sia a più bassi livelli di entrate correnti. Ad ulteriore conferma che la disponibilità finanziaria dei Comuni risulti tra i fattori maggiormente influenti circa la scelta strategica di adottare forme contrattuali di PPP, anche l'indice che misura l'autonomia di finanziamento (*Indx(Entr.Trib.&Extr./Entr.Cor.)*) esprime un effetto positivo altamente significativo: fermo restando un effetto marginale tra il 5% ed il 6%, la variazione in probabilità di ricorrere al PPP quando si passa dai valori minimi a quelli massimi osservati per tale indice oscilla, ai valori medi, nel medesimo range (5%-6%) (vedi Tab. 8).

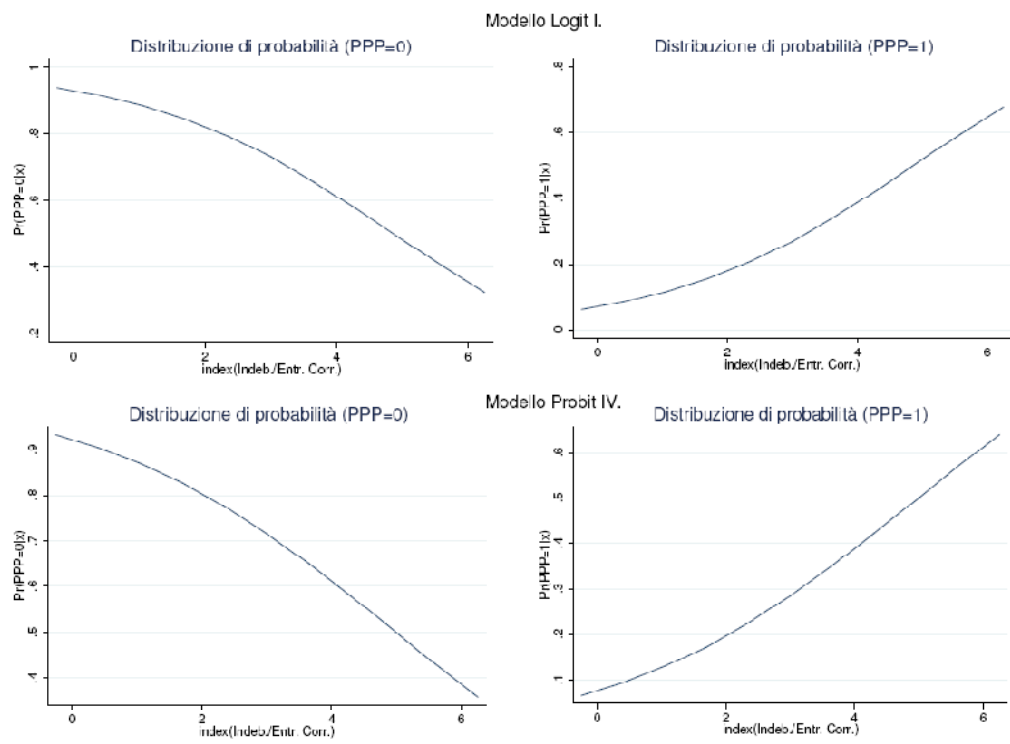
Fig. 10 - ROC curve per il test della potenza predittiva dei modelli non lineari



FONTE: ns. elaborazione

Tra i fattori che meglio spiegano le variazioni in probabilità del ricorso allo strumento del PPP, troviamo, inoltre, le covariate riferite alle caratteristiche demografiche e morfologiche dei Comuni. Il passaggio dalla classe di Comuni a minore densità di popolazione (<5.000) alla classe relativa alle aree metropolitane (>100.000) determina un aumento della probabilità di ricorrere a forme di PPP tra l'85% e l'86%, con un effetto marginale, ai valori medi, tra il 10% ed il 12% circa (vedi Tab. 7 e Fig. 11).

Fig. 11 - Distribuzione di probabilità stimate rispetto all'andamento dell'indice di indebitamento relativo

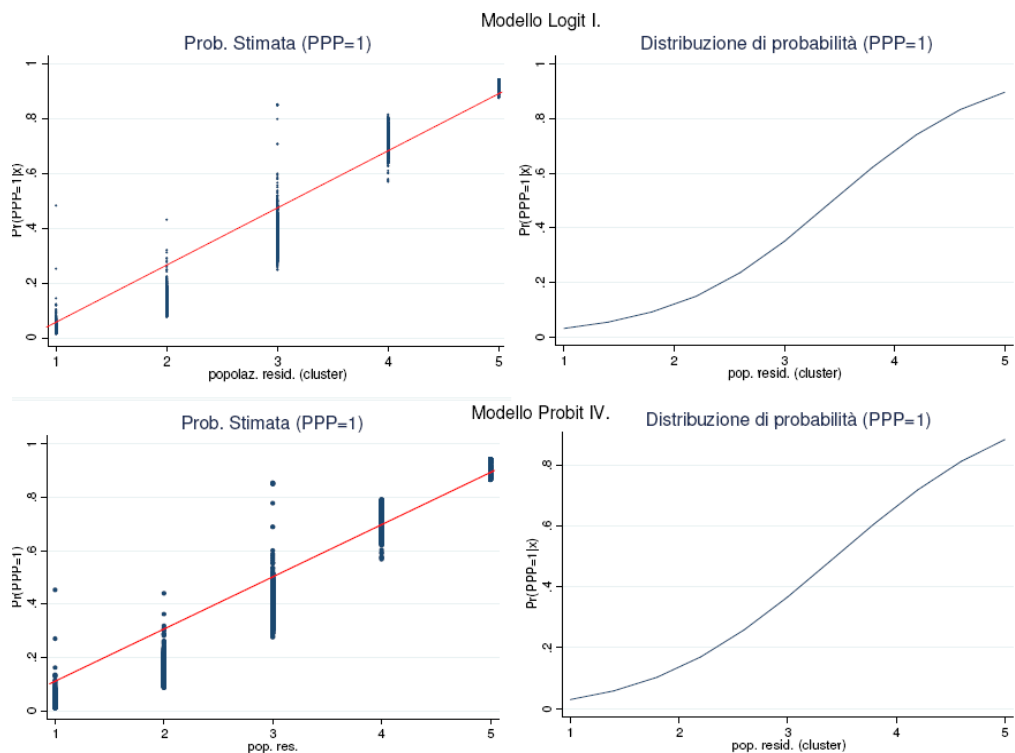


FONTE: elaborazione personale

Anche l'estensione territoriale dei Comuni impatta significativamente su tali probabilità, coerentemente con la maggiore complessità di opere e servizi

richiesti per soddisfare la più diffusa e complessa domanda da parte di bacini di utenza di maggiori dimensioni: passare, infatti, da comuni più piccoli (con minore estensione territoriale) alle aree metropolitane (con la più alta estensione sul territorio) determina una crescita della probabilità di ricorrere ai PPP tra il 36% ed il 40%, sebbene, ai valori medi, l'effetto marginale sull'intero campione risulti sostanzialmente nullo (vedi Tab. 8).

Fig. 12 - Distribuzione di probabilità stimate rispetto all'andamento delle classi di popolazione residente (1: ≤ 5.000 ; 2: $[5.001 - 10.000]$; 3: $[10.001 - 30.000]$; 4: $[30.001 - 100.000]$; 5: > 100.000)



FONTE: elaborazione personale

Tra i vari vincoli di programmazione cui l'attività di investimento dei Comuni deve necessariamente sottendere, inoltre, i risultati mettono in evidenza l'impatto significativo e positivo dei piani di edilizia economica e popolare e di quelli energetico-ambientale. L'esistenza della prima tipologia di vincoli – stimata nel modello attraverso la variabile binaria *Piano_edilizia_eco* – suggerisce un effetto positivo dell'ordine dell'1%-2% circa in aumento della probabilità di ricorrere ai contratti di PPP sulle scelte strategiche degli amministratori locali. In modo del tutto simile, anche la seconda tipologia di vincoli (*Piano_energetico*) mostra un impatto significativo e positivo sulla probabilità che un Comune faccia ricorso al PPP per dar seguito agli impegni assunti in precedenza in materia di sviluppo energetico ed ambientale sostenibile, con una variazione in probabilità stimata nel range tra il 2% ed il 3% circa (vedi Tab. 8).

Tab. 8 – *Variazioni stimate nella probabilità di ricorso a contratti di PPP da parte delle Amministrazioni Locali (effetti marginali) in corrispondenza di determinati valori assunti per le variabili esplicative*

Logit: Variazioni di probabilità in Pr_PPP					
<i>Pr(y x)</i>	0 >> 0.9238	1 >> 0.0762			
	<i>min->max</i>	<i>0->1</i>	<i>-+1/2</i>	<i>-+sd/2</i>	<i>Marg. Effect</i>
<i>Pop_cluster</i> ***	0.8641	0.0242	0.1022	0.1077	0.0977
<i>Superficie_urbana</i> **	0.3591	0.0000	0.0000	0.0027	0.0000
<i>Piano_regolatore</i>	-0.0039	-0.0039	-0.0039	-0.0019	-0.0039
<i>Piano_pluriennale</i>	-0.0014	-0.0014	-0.0015	-0.0005	-0.0015
<i>Piano_edilizia_eco</i> ***	0.0143	0.0143	0.0140	0.0068	0.0140
<i>Piano_energetico</i> **	0.0175	0.0175	0.0160	0.0033	0.0160
<i>Indx(Ris.Cont.Gest./Entr.Cor.)</i>	0.0017	0.0002	0.0002	0.0000	0.0002
<i>Indx(Resid.Att./Entr.Prop.)</i>	0.0185	0.0065	0.0064	0.0010	0.0064
<i>Indx(Deb./Entr.cc)</i> ***	0.6137	0.0435	0.0376	0.0083	0.0374
<i>Indx(Deb.off_blc./Entr.Cor.)</i>	0.1594	0.3319	0.1649	0.0014	0.1495
<i>Indx(Entr.Trib.&Extr./Entr.Cor.)</i> ***	0.0525	0.0526	0.0555	0.0142	0.0547
<i>Indx(Sp.Pers.&Ant.Cas./Entr.Cor.cc)</i>	0.0243	0.0069	0.0069	0.0015	0.0069
<i>Indx(Ris.Cont.Gest./Sp.Cor.)</i>	-0.0303	-0.0039	-0.0040	-0.0005	-0.0040
<i>Indx(Sp.Pers.&Ant.Cas./Entr.Cor.)</i>	0.0337	0.0475	0.0432	0.0036	0.0428
livelli di significatività al *0.10, **0.05 e ***0.01.					

Probit: Variazioni di probabilità in Pr_PPP					
<i>Pr(y x)</i>	0 >> 0.9158	1 >> 0.0842			
	<i>min->max</i>	<i>0->1</i>	<i>-+1/2</i>	<i>-+sd/2</i>	<i>Marg. Effect</i>
<i>Pop_cluster</i> ***	0.8536	0.0264	0.1210	0.1274	0.1185
<i>Superficie_urbana</i> **	0.3954	0.0000	0.0000	0.0035	0.0000
<i>Piano_regolatore</i>	-0.0027	-0.0027	-0.0027	-0.0014	-0.0027
<i>Piano_pluriennale</i>	-0.0013	-0.0013	-0.0013	-0.0005	-0.0013
<i>Piano_edilizia_eco</i> ***	0.0157	0.0157	0.0154	0.0075	0.0154
<i>Piano_energetico</i> ***	0.0270	0.0270	0.0245	0.0050	0.0245
<i>Indx(Ris.Cont.Gest./Entr.Cor.)</i>	-0.1121	-0.0111	-0.0117	-0.0018	-0.0117
<i>Indx(Resid.Att./Entr.Prop.)</i>	0.0173	0.0062	0.0062	0.0009	0.0062
<i>Indx(Deb./Entr.cc)</i> ***	0.5731	0.0501	0.0442	0.0098	0.0441
<i>Indx(Deb.off_blc./Entr.Cor.)</i>	0.1522	0.2921	0.1706	0.0015	0.1642
<i>Indx(Entr.Trib.&Extr./Entr.Cor.)</i> ***	0.0585	0.0587	0.0613	0.0158	0.0610
<i>Indx(Sp.Pers.&Ant.Cas./Entr.Cor.cc)</i>	0.0534	0.0145	0.0144	0.0032	0.0144
<i>Indx(Ris.Cont.Gest./Sp.Cor.)</i>	0.1090	0.0152	0.0143	0.0018	0.0143
<i>Indx(Sp.Pers.&Ant.Cas./Entr.Cor.)</i>	0.0264	0.0363	0.0343	0.0029	0.0342
livelli di significatività al *0.10, **0.05 e ***0.01.					

FONTE: elaborazione personale

È interessante osservare, infine, la variazione delle probabilità congiunte di ricorrere alle forme contrattuali di PPP nel caso in cui sia il piano di edilizia economica e popolare sia quello energetico-ambientale fossero operativi, controllando per le diverse fasce di dimensione demografica. Da un lato, la

Tabella 9 evidenzia il differenziale di probabilità associato al verificarsi dell'evento "ricorrere al PPP" nel passaggio da una situazione di assenza completa di vincoli di pianificazione allo scenario in cui almeno uno di essi risulti operativo, fino al caso polare che contempla entrambi i vincoli stringenti: si passa, infatti, da un incremento di probabilità di circa il 4% (in caso di operatività di un solo vincolo rispetto allo scenario privo di vincoli) e al 5% circa (nel caso in cui entrambi i vincoli fossero stringenti), fermo restando la considerazione della più bassa classe demografica (classe 1). Dall'altro lato, i risultati dimostrano come tali differenziali crescano notevolmente e costantemente al crescere della classe dimensionale per popolazione residente attestandosi, nel caso di dimensione massima (classe 5), ad un differenziale positivo, in termini probabilistici, dell'ordine di circa il 90%.

Tab. 9 - Sviluppo dei differenziali, in termini probabilistici, dati i vincoli espressi dai piani di edilizia popolare ed economica, energetico-ambientale, per classi dimensionali di popolazione residente

Classi di popolazione residente	Logit I.				Probit IV.			
	Piano Energetico-Ambientale				Piano Energetico-Ambientale			
	0		1		0		1	
	Piano Edilizia Economica e Popolare				Piano Edilizia Economica e Popolare			
	0	1	0	1	0	1	0	1
1: <= 5.000	0.0300	0.0364	0.0374	0.0453	0.0276	0.0346	0.0394	0.0486
2: [5.001-10.000]	0.1104	0.1315	0.1348	0.1597	0.1252	0.1470	0.1608	0.1864
3: [10.001-30.000]	0.3321	0.3776	0.3843	0.4324	0.3511	0.3888	0.4114	0.4507
4: [30.001-100.000]	0.6658	0.7086	0.7144	0.7532	0.6498	0.6861	0.7066	0.7400
5: > 100.000	0.8887	0.9069	0.9093	0.9244	0.8753	0.8947	0.9050	0.9208

FONTE: elaborazione personale

5.5 Osservazioni conclusive

Con questo lavoro è stato compiuto un primo passo nella direzione della verifica empirica dell'ipotesi implicita nel ragionamento secondo cui il Partenariato Pubblico Privato (PPP) possa essere impiegato opportunisticamente, piuttosto che rappresentare un'interessante opportunità per le Amministrazioni Locali rispetto alla continua ricerca di soluzioni il più possibile efficienti per il perseguimento del fine principale di servire i cittadini attraverso un'adeguata rete di opere pubbliche e/o servizi di pubblica utilità. L'idea che il PPP possa essere stato talvolta utilizzato (e possa ancora essere utilizzato, sebbene le maglie della regolamentazione si siano fatte più strette) per aggirare i vincoli di finanza pubblica ha iniziato a consolidarsi nella letteratura recente sul tema (Vecchi, 2009; Mori 2010), senza, tuttavia, che fossero disponibili dati empirici a sostegno di quella che, per molti operatori, pareva essere un'evidenza.

L'analisi condotta nel corso del presente lavoro ha mostrato, nonostante la difficoltà insita nella raccolta e la sistematizzazione dei dati, come la situazione finanziaria di un'Amministrazione e la sua dimensione influiscono significativamente (più di quanto non facciano le considerazioni di efficienza, a

maggior ragione vista la piccola dimensione dei progetti) nella scelta dell'opzione di PPP per la realizzazione di un'asset da cui trarre un flusso di servizi per il bacino d'utenza su cui insiste l'Amministrazione banditrice.

Il *data-set* costruito ed utilizzato è, di per sé, un avanzamento nell'analisi: i bandi di PPP sono stati combinati con l'anagrafica di tutti i Comuni italiani e con i dati consuntivi disponibili per un arco temporale sufficiente a condurre stime econometriche statisticamente significative. I risultati di una prima fase di analisi, condotta attraverso l'impiego di un modello OLS che consideri come variabile dipendente il valore del contratto di PPP (ove disponibile), hanno dimostrato l'esistenza di una correlazione positiva tra la dimensione demografica dei Comuni ed il valore dei contratti messi a gara. Relazione, quest'ultima, rafforzata con la valutazione della localizzazione geografica delle Amministrazioni sul territorio nazionale. Emerge, altresì, una correlazione positiva tra l'avanzo/il deficit di gestione e il valore complessivo del contratto.

Una seconda fase d'analisi, poi, ci ha portato ad indagare i potenziali fattori maggiormente determinanti la probabilità che un'Amministrazione Locale ricorra allo strumento del PPP rispetto alle forme più tradizionali di *procurement*. Sfruttando l'approccio di stima basato su modelli binari (*probit* e *logit*), risulta evidente l'effetto potenziale dei fattori legati alla pianificazione pluriennale delle opere, alla eterogeneità (demografica e geografica) delle Amministrazioni Comunali, nonché - e particolarmente - alla situazione economico-finanziaria di esse sulle scelte strategiche circa la preferenza dello strumento del PPP rispetto alle forme alternative di allocazione dei contratti.

Come premesso, il presente lavoro costituisce soltanto un primo passo. Una volta che fossero disponibili informazioni più complete, a cominciare dai contratti effettivamente stipulati e dai primi risultati delle operazioni, potrebbe non solo essere ulteriormente sottoposta a più significativa verifica dell'ipotesi avanzata inizialmente, ma potrebbero sorgere ulteriori interrogativi su un tema attuale e significativo per il *procurement* pubblico e per la finanza pubblica italiana.

Nei paragrafi precedenti, è stata sottoposta la domanda domanda - quali siano le ragioni che spingono le amministrazioni a scegliere operazioni di PPP e, in particolare, se possano essere ricondotte alla ricerca consapevole del VFM -, è stato determinato che i Comuni siano gli enti più attivi in questo settore e, attraverso i dati dell'*Osservatorio Nazionale sul Project Financing*, si è cercato di abbozzare una risposta. Si tratta, tuttavia, soltanto di una prima fotografia, ancora piuttosto sgranata e, quindi, insufficiente a fornire una vera e propria risposta alle domanda posta. Molte questioni, infatti, rimangono irrisolte e la possibilità di acquisire i dati necessari per fare chiarezza sulle problematiche che, nel corso del lavoro, sono divenute più numerose man mano che proseguiva la ricerca. Anzitutto, non è possibile, senza i poter accedere ad informazioni più precise, determinare la differenza tra opere calde ed opere fredde. In secondo luogo, la serie, seppur consistente, non è sufficientemente lunga e i dati degli esiti, oltre che quelli, essenziali, su eventuali rinegoziazioni, sono del tutto assenti. Non è agevolmente possibile effettuare una separazione tra il settore dei lavori e quello dei servizi, per quanto sia stata delineata, perché, in molti casi, si tratta di oggetti contrattuali non immediatamente riconducibili all'uno o

all'altro campo, a maggior ragione in assenza di puntualizzazioni che potrebbero consentire una minore approssimazione attraverso l'utilizzo del concetto di settore prevalente. Non è stato possibile controllare, inoltre, per l'adozione o meno di "imposte di scopo", ammesse dalla Finanziaria 2007.

Per completare effettivamente il lavoro occorrerebbe, infine, un adeguato controfattuale (il rigoroso controllo di tutte le altre procedure poste in essere per effettuare lavori e/o servizi), la conoscenza degli Studi di Fattibilità e, naturalmente, l'aggiornamento delle valutazioni a seguito dell'entrata in vigore dei decreti attuativi sul "federalismo fiscale".

Riferimenti bibliografici principali

Albano G. L. e F. Antellini Russo, (2010), "Politica infrastrutturale e Partenariato Pubblico Privato in Italia. La centralizzazione come strumento di efficienza per le scelte pubbliche", *Quaderni Consip*, V[2010].

Antellini Russo, F. e R. Zampino, (2010), "Il Partenariato Pubblico Privato tra efficienza ed opportunismo: Evidenze dall'analisi delle Amministrazioni Locali Italiane", *Quaderni Consip*, III[2010].

Antellini Russo, F., L. Giamboni, R. Zampino, (2010), "Il Partenariato Pubblico Privato come escamotage?", *WP presentato alla XXII Conferenza Società Italiana di Economia Politica*, <http://www-3.unipv.it/websiep/2010/201096.pdf>

ANCE: Associazione Nazionale Costruttori Edili, (2009), *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia*, Volume I, prima edizione presentata il 29 maggio 2009, http://www.casaportale.com/public/uploads/Rapporto%20Infrastrutture%202009_Ance.pdf

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture e Unità Tecnica Finanza di Progetto, (2009), "Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore", *Documenti economico-finanziari*, Roma: UTFP.

Aschauer, D. A., (1989a), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23, pp. 177 – 200.

Aschauer, D. A., (1989b), "Does Public Capital Crowd Out Private Capital?", *Journal of Monetary Economics*, 24, pp. 171 – 188.

Bennett, J. e E. Iossa, (2002), "Building and managing facilities for public services", Brunel University, mimeo.

Bentz, A., P.A. Grout e M. Halonen, (2002), "Public private partnerships: what should the state buy?", Dartmouth College, *mimeo*.

Bisio, L. e M. Nicolai, (2010), "Patto di Stabilità e Federalismo Fiscale: regole per il 2010 e proposte per il futuro", *Bilancio, Contabilità e Tributi*, Maggioli Editore.

Bult-Spiering, M. e G. Dewulf, (2007), *Strategic issues in public-private partnerships. An international perspective*, Oxford: Blackwell.

Cori, R., I. Paradisi e M. Samoggia, (2008), "Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di strutture ospedaliere. Un modello di convenzione di concessione di lavori", *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Unità Tecnica Finanza di Progetto*, Marzo 2008.

Capasso, A., (2002), *Finanza di progetto. Risorse pubbliche e private per la realizzazione delle opere di pubblica utilità*, Roma: Franco Angeli.

- Cosgel, M. M. e T. J. Miceli, (2007), "Tax Collection in History", *University of Connecticut – Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 2007 – 48*.
- Cassese, S., (1974), *La formazione dello stato amministrativo*, Milano: Giuffrè.
- Decarolis, F., C. Giorgiantonio e V. Giovanniello, (2010), "L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers* n. 83.
- Easterly, W. e S. T. Rebelo, (1993), "Marginal income tax rates and economic growth in developing countries", *European Economic Review*, 37 (2-3), pp. 409 – 417
- Easterly, W. e S. T. Rebelo, (1993), "Fiscal policy and economic growth", *Journal of Monetary Economics*, 32 (3), pp. 417 – 458.
- Easterly, W., (2001), "The lost decades: developing countries' stagnation in spite of policy reform", *Journal of Economic Growth*, 6 (2), pp. 135–157.
- Easterly, W. e R. Levine, (2003), "Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development", *Journal of Monetary Economics*, 50 (1), pp. 3 – 39.
- EIB: European Investment Bank, (2005), "Evaluation of PPP projects financed by the EIB", *Evaluation Report*, March 2005, http://www.eib.europa.eu/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf.
- Engel, E., R. Fischer e A. Galetovic, (2008a), "The Basic Public Finance of Public Private Partnerships", *Cowles Foundation Discussion Paper no. 1618*.
- Engel, E., R. Fischer e A. Galetovic, (2008b), "Public Private Partnerships: When and How", *mimeo*.
- ERVET, Emilia – Romagna Valorizzazione Economica del Territorio, (2008), "Linee guida per la realizzazione di studi di fattibilità di progetti infrastrutturali, che possono essere realizzati tramite PPP, tramite test specifici (Value for Money e Public Sector Comparator)", *Materiali di discussione*, Dicembre 2008.
- Esfahani, H. S. e M. T. Ramírez, (2003), "Institutions, Infrastructure, and Economic Growth", *Journal of Development Economics*, 70, pp. 443 – 477.
- Estache, A., B. Speciale e D. Veredas, (2005), "How much does infrastructure matter to growth in Sub-Saharan Africa?", *mimeo*.
- Eurostat, (2004), "Treatment of Public-Private Partnerships", Decisione dell'11 febbraio 2004.
- Eversdijk, A., P. van Beek e W. Smits, (2008), "The Public Private Comparator. A Dutch Decision Instrument in PPP – Procurement", *3rd International Public Procurement Conference Proceedings*, 28 – 30 August 2008.
- Fiorentino, L. (ed.), (2007), *Lo Stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, Bologna: Il Mulino.

- Fitzgerald, P., (2004), "Review of Partnership Victoria Provided Infrastructure: Final Report to the Treasurer", *Growth Solution Group*.
- Giorgiantonio, C. e V. Giovanniello, (2009), "Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers n. 56*.
- Grimsey, D. e M. K. Lewis, (2005), "Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views", *Accounting Forum*, 29, pp. 345 – 378.
- Hammami, M., J.-F. Ruhashyankiko e E. B. Yehoue, (2006), "Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure", *IMF Working Paper 06/99*.
- Hart, O., A. Shleifer e R.W. Vishny, (1997), "The proper scope of government: theory and an application to prisons", *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1126–61.
- Iossa, E. e F. Antellini Russo, (2008), "Potenzialità e Criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia", *Rivista di Politica Economica*, V – VI, pp. 125 – 158.
- Iossa, E. e D. Martimort, (2008), "The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships", *mimeo*.
- Istituto Guglielmo Tagliacarne, (2009), *Atlante della competitività delle province e delle regioni*, Settembre 2009, www.unioncamere.gov.it/Atlante/
- Lippi, A. (2009), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.
- Loayza, N., P. Fajnzylber e C. Calderón, (2004), "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: stylized facts, explanations and forecasts", *Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo n. 265*, junio 2004, <http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc265.pdf>
- Long, J.S., e J. Freese, (2006), *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*, Texas: Stata Corporation College Station.
- Macchiati, A. e G. Napolitano (eds.), (2009), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna: Il Mulino.
- Mankiw, N. G., D. Romer e D. N. Weil, (1992), "Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 107 (2), pp. 407 - 437
- Martimort, D. e J. Pouyet, (2008), "To build or not to build: Normative and positive theories of public-private partnerships", *International Journal of Industrial Organization*, 26 (2), pp. 393 – 411.
- Martiniello, L., (2009), "La misurazione del Value for Money nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e PSC", *Unità Tecnica Finanza di Progetto*: Marzo 2009.
- Maskin, E. e J. Tirole, (2008), "Public-Private Partnership and Government Spending Limits", *International Journal of Industrial Organization*, 26 (2), pp. 412 – 420.

- Mori, P. A., (2010), "Motivazioni economiche e processi decisionali nella finanza di progetto", in G. F. Cartei and M. Ricchi (eds.), *Finanza di progetto: temi e prospettive*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 517 – 540.
- Munnell, A. H., (1992), "Policy Watch: Infrastructure Investment and Economic Growth", *The Journal of Economic Perspectives*, 6 (4), pp. 189 – 198.
- Osborne, S. P. (ed.), (2000), *Public-Private Partnership: theory and practice in international perspective*, London: Routledge.
- Osservatorio Nazionale sul Project Financing, (2005), "Il mercato del Partenariato Pubblico Privato nel 2004", Roma: CRESME.
- Osservatorio Nazionale sul Project Financing, (2006), "Il mercato del Partenariato Pubblico Privato nel 2005", Roma: CRESME.
- Osservatorio Nazionale sul Project Financing, (2007), "Il mercato del Partenariato Pubblico Privato nel 2006", Roma: CRESME.
- Osservatorio Nazionale sul Project Financing, (2008), "Il mercato del Partenariato Pubblico Privato nel 2007", Roma: CRESME.
- Quadrio Curzio, A., (2010), "Nel 2011 lo scatto decisivo per completare il federalismo fiscale", *Corriere della Sera*, 29 dicembre 2010, p. 38.
- Redmond, T., (2008), "Are Public Private Partnerships the Solution to Ireland's Infrastructure Deficit?", *3rd International Public Procurement Conference Proceedings*, 28 – 30 August 2008.
- RUEF: *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2010*, (2010), presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 6 maggio 2010, <http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/dfp.ruef.asp>
- Schwartz, G., A. Corbacho e K. Funke (eds.), (2008), *Public Investment and Public-Private Partnerships*, London: Palgrave Macmillan.
- Shleifer, A., (1998), "State versus private ownership", *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4), pp. 133–50.
- UTFP, (2010), "Partenariato Pubblico Privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte", *Documenti economico-finanziari*, Roma: UTFP.
- UTFP, (2007), "UTFP: 100 domande e risposte", *Documenti economico-finanziari*, Roma: UTFP.
- UTFP, (2006), "Studio di fattibilità – PPP procurement – Analisi dei rischi", *Documenti economico-finanziari*, Roma: UTFP.
- UTFP, (2002), "La valutazione della convenienza economico-finanziaria nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici con il ricorso alla finanza privata". *Documenti economico-finanziari*, Roma: UTFP.
- Van Garsee, S., (2008), "Public-Private Partnerships, Concessions and Public Procurement Law", *3rd International Public Procurement Conference Proceedings*, 28 – 30 August 2008.

Vecchi, V., (2009a). "Il project finance per il finanziamento degli investimenti pubblici", in F. Amatucci, F. Pezzani and V. Vecchi (eds.), *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, Milano: Egea, pp. 197 – 241.

Vecchi, V., (2009b). "Prospettive di applicazione del project finance in Italia", in F. Amatucci, F. Pezzani and V. Vecchi (eds.), *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, Milano: Egea, pp. 283 - 286.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Le riflessioni e le analisi fin qui sviluppate consentono di segnare un primo punto fermo lungo il percorso, ben lungi dal potersi ritenere completato, dell'esame del fenomeno del Partenariato Pubblico Privato (PPP) nel nostro Paese, particolarmente in riferimento alle implicazioni che l'istituto può avere in termini di finanza pubblica.

Il PPP può essere inquadrato come una forma, particolare ed affascinante, di contratto complesso: in esso coesistono criticità legate alle asimmetrie informative tra le parti, alla questione degli investimenti specifici e alle problematiche dell'incompletezza contrattuale. Un'introduzione teorica come quella effettuata nella Parte I – comprensiva tanto delle principali intuizioni dell'economia dei contratti, quanto (e più specificatamente) di una coincisa serie di richiami sugli elementi fondanti dell'economia dei contratti pubblici – è indiscutibilmente essenziale per riuscire a definire quale sia il perimetro all'interno del quale si sia inteso operare, ma ha anche consentito di comprendere quanto la natura e – soprattutto – la pratica del PPP non possano essere intelleggibili utilizzando il metodo del *ceteris paribus*. Ogni contratto di PPP, infatti, pur avendo alcuni tratti comuni con gli altri, si differenzia enormemente da qualunque altro contratto analogo, anche all'interno dello stesso settore. Per questa ragione si è reso necessario un ulteriore passo in avanti.

Nel corso della Parte II – nella quale si sono sviluppate tanto l'evoluzione del percorso normativo del PPP (internazionale, europea e nazionale), quanto la struttura "ideale" del processo decisionale pubblico – si è tracciato il processo decisionale al quale un'Amministrazione dovrebbe attenersi per intraprendere una scelta efficiente, ovvero la scelta improntata al *Value for Money*. La declinazione delle fasi costituenti della valutazione *ex ante* degli investimenti pubblici non è stata semplice: le indicazioni in proposito sono frammentarie e, difficilmente, possono essere considerate indipendentemente. Dallo sforzo di implementazione di un processo organico e, al contempo, rispettoso di tutte le analisi precedentemente condotte si è giunti, comunque, all'individuazione delle principali criticità che possa incontrare un'Amministrazione, seriamente intenzionata a perseguire la "strada dell'efficienza". Particolare attenzione, a questo proposito, hanno meritato il processo di allocazione ottimale dei rischi e la costruzione del *PPP Test*. Si è condotto anche, per la prima volta in modo sistematico e comprensivo della letteratura in merito, un autentico esame del tasso di sconto da utilizzarsi per il calcolo del Valore Attuale Netto (VAN) attraverso il quale valutare proposte alternative di investimento.

La Parte III, infine, rappresenta un ulteriore contributo, questa volta squisitamente analitico, funzionale a testare l'esistenza di un eventuale iato tra la teoria (che impone una valutazione di efficienza economica) e la pratica (che è tradizionalmente maggiormente incline a miopia, opportunismo pragmatico ed interesse ad obiettivi più individuali che sociali) del PPP. Attraverso la costruzione di un *data-set*, completo ed originale, sulle principali caratteristiche dei Comuni Italiani nell'arco temporale 2003 – 2007 (unico periodo durante il quale vi sia piena compresenza di tutti i dati), sui bandi di PPP e sui dati di finanza pubblica locale, è stato possibile condurre una rigorosa analisi econometrica che ha mostrato come potenziale bacino d'utenza e condizioni di bilancio siano le determinanti autentiche della maggiore probabilità di ricorso allo strumento. Pur non dimenticando le pressioni esercitate da imposizioni normative in proposito, infatti, si è potuto constatare che la probabilità di ricorso al PPP aumenta all'aumentare della popolazione e al peggiorare delle situazioni di bilancio. Si può, quindi, affermare che coesista una ragione virtuosa (un ampio bacino d'utenza è un potenziale indice di Amministrazioni con un personale tecnico maggiormente in grado di valutare appropriatamente le proposte e di valori contrattuali più consistenti, per la cui aggiudicazione è ragionevole pensare vi sia una competizione più serrata) accanto ad una ragione non virtuosa (l'esistenza di stringenti vincoli di finanza pubblica sollecitano il ricorso a procedure alternative rispetto a quelle potenzialmente più idonee, pur di realizzare le opere che il decisore abbia ritenuto essere necessarie). L'indicazione di *policy* che se ne può immediatamente trarre è la seguente: un ragionevole contenimento della discrezionalità amministrativa, accanto ad un maggiore monitoraggio, ad iniziare da una valutazione del *Value for Money* anche a ridosso della stipula del contratto, potrebbero rappresentare significativi passi in avanti in direzione di un utilizzo del PPP maggiormente improntato al conseguimento della migliore soluzione decisionale pubblica possibile.

Dati alla mano, è possibile rispondere affermativamente alla domanda sull'esistenza o meno di una considerevole discrasia tra il dover essere (ovvero, quello che dovrebbe essere il PPP e quali dovrebbero essere i meccanismi decisionali da implementarsi per conseguire una decisione autenticamente efficiente) e l'essere (ovvero, quello che effettivamente costituisce la pratica quotidiana del PPP in Italia, a partire dall'inadeguatezza degli strumenti decisionali – ad esempio, con conseguente significativa riduzione dell'effettiva portata conoscitiva ed analitica degli Studi di Fattibilità – fino alla discutibilità delle motivazioni – che, generalmente, hanno più a che fare con ragioni opportunistiche che con ragioni economiche).

Il presente lavoro, ovviamente, non ha la pretesa di esaurire lo studio sul PPP, ma è stato concepito con l'intenzione di rappresentare un utile punto di partenza sistematizzato per future analisi teoriche ed empiriche.

Riguardo le prime, ad esempio, è possibile affermare che i recenti sviluppi normativi occorsi, pur non alterando le analisi e le conclusioni fin qui presentate, ne richiederebbero un ampliamento di portata. Il Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei Contratti Pubblici (D. P. R. 5 ottobre

2010, n. 207)¹ chiarisce che cosa il Legislatore intenda per un concetto più volte richiamato nel corso della trattazione ed al quale, fino a qualche mese or sono, era stata data un'interpretazione a dir poco variabile: il "ciclo di vita utile", da doversi sempre valutare nell'analisi delle diverse opzioni di realizzazioni di un asset, è «il periodo di tempo entro cui l'intervento mantiene sostanzialmente inalterato il proprio livello prestazionale anche mediante il ricorso ad interventi manutentivi convenienti in relazione al valore residuo dell'opera» (art. 3, c. 1, z). Viene estesa e specificata, inoltre, la disciplina del "dialogo competitivo"², dalla Commissione Europea, oltre che da alcuni autori (ad esempio, Giorgiantonio e Giovanniello, 2010), ritenuto essere uno strumento di estrema rilevanza per l'aggiudicazione di un PPP improntato all'innovazione (artt. 113 e 114). Viene significativamente rafforzato, inoltre, il momento cruciale della programmazione, nella speranza di comprimere i margini di opportunismo da parte dell'Amministrazione, senza ridurne il potere decisionale e la responsabilità ad esso conseguente, come è ovvio allorquando si richiedano accurate analisi e valutazioni improntate al «rispetto dei principi generali di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa» (art. 271, c. 2).

Per concludere questa breve rassegna, è impossibile evitare di menzionare l'allargamento del perimetro del PPP anche ai servizi. In virtù dell'art. 278 del Regolamento, infatti, i soggetti privati possono assumere un ruolo propositivo in merito ad un «affidamento in finanza di progetto di contratti di concessione di servizi». L'iniziativa privata dovrebbe sostanziarsi in «proposte che contengono uno studio di fattibilità, una bozza di conversione, un piano economico – finanziario, asseverato (...), una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché l'indicazione degli elementi di cui all'articolo 83, comma 1, del codice e delle garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice. Le proposte indicano, inoltre, l'importo delle spese sostenute per la loro predisposizione (...)» (art. 278, c. 1). Proposte, corredate dalla documentazione indicata, che potrebbero anche prescindere dai settori indicati, eventualmente, nei documenti di programmazione (art. 278, c. 2). L'Amministrazione, una volta compiuta una valutazione di merito (eventualmente procedendo ad una valutazione comparativa nel caso vengano presentate proposte da parte di più soggetti), procede all'individuazione del promotore (art. 278, c. 3), la cui proposta verrà posta a base di gara nella procedura competitiva (alla quale è ammessa la partecipazione dello stesso) per l'individuazione del concessionario. È interessante notare che: «nella fase di scelta del concessionario, il promotore può adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione più conveniente. In tal caso il promotore risulterà affidatario della concessione» (art. 278, c. 4).

¹ Il D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, che entrerà in vigore il 9 giugno 2011, sostituirà, fra gli altri, il D.P.R. 554/1999 e il D.P.R. 34/2000.

² La Definizione, da Codice dei Contratti Pubblici, dello strumento è la seguente:

«Il "dialogo competitivo" è una procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare» (art. 3, c. 39).

Mettendo a confronto le precedenti disposizioni con il resto del Codice dei Contratti e il Regolamento, sembra che il Legislatore abbia voluto, in qualche modo, reintrodurre la perniciosa disciplina del “diritto di prelazione”. Andiamo con ordine.

Uno degli elementi fondanti di distinzione tra finanza di progetto e concessione è che, nella seconda, la PA predispone il progetto preliminare e stabilisce in modo autonomo gli elementi essenziali del contratto (prezzo, durata della concessione, tempo di esecuzione, ecc.) da indicare nel bando di gara per l’aggiudicazione della concessione stessa; mentre nella proposta di finanza di progetto, dovrebbe spettare al privato sia il progetto preliminare, sia il piano economico-finanziario. Come abbiamo visto, diviene “promotore” il concorrente 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 modifiche.³ Poiché il promotore potrebbe decidere di non acconsentire, l’Amministrazione potrebbe 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. Fatte queste premesse operative, a completamento della normativa vigente, risulteranno più comprensibili le perplessità che sorgono non già sul riconoscimento di un premio alla “pro positività”, ma alla ragionevolezza economica del “diritto di prelazione”.

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*, queste ultime, 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 a sostenere i costi necessari per la preparazione della gara. Il “diritto di prelazione”, pertanto, attenua la competizione sul prezzo di realizzazione della proposta progettuale nella gara propriamente detta, a meno che non venga accompagnato da misure correttive volte a rimediare all’anticoncorrenzialità del diritto di prelazione. Non a caso, il Legislatore aveva stabilito, con il III Decreto Correttivo, che, ove il promotore esercitasse il diritto di prelazione ed adeguasse la propria proposta a quella del migliore offerente, aggiudicandosi il contratto, l’Amministrazione

³ Con il III Decreto Correttivo e’ 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 quindi di scegliere i criteri *una volta* ricevuto le proposte e quindi acquisito 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, Pacini e Valletti (2006).

aggiudicatrice dovesse rimborsare al migliore offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla gara⁴. 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. Se, da un lato, rende possibile porre un rimedio all'anticoncorrenzialità della prelazione, questo meccanismo potrebbe favorire comportamenti opportunistici da parte delle imprese partecipanti alla gara, inducendole a presentare offerte migliorative minime rispetto alla proposta del promotore per ottenere lauti rimborsi, gonfiando le spese sostenute (Ricchi, 2009)⁵. Sono possibili, tuttavia, comportamenti opportunistici da parte dello stesso 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 gara dato che il migliore offerente, in caso di aggiudicazione, dovrà corrispondere il premio al promotore.

Il "diritto di prelazione", inoltre, non influisce negativamente solo sulla partecipazione, ma introduce anche 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: (a) il compratore che gode del "diritto di prelazione" può riuscire a vincere la gara anche quando non ha la valutazione più alta; (b) quando l'asta ha un elemento di *common value* (c'è, cioè, 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 presentare offerte poco aggressive. In quest'ottica, si potrebbe immaginare che – soprattutto per i partecipanti meno informati sul contratto – un concorrente che fosse disposto a pagare fino al valore che ritenesse adeguato, finirebbe per vincere solo qualora le sue stime fossero eccessivamente ottimistiche (e quindi più alte delle stime degli altri), con la conseguenza di dover poi sopportare un mancato guadagno. La strategia ottima dei compratori dovrebbe, quindi, essere quella di presentare offerte sempre inferiori al valore che attribuiscono all'oggetto: la maledizione del vincitore riduce, quindi, la pressione competitiva. Un fenomeno analogo può riscontrarsi nelle gare di aggiudicazione di un contratto di PPP per gestione del servizio idrico integrato di un Comune, che richiedesse un'estensione dell'infrastruttura presente. Anche in questo caso, esiste una componente di *common value* nel valore del contratto pari, per i partecipanti, alla parte del costo di realizzazione del progetto comune a tutti. Anche per progetti diversi, infatti, può sempre essere individuata una componente comune: si pensi, ad esempio, ai costi dei

⁴ L'importo delle spese di predisposizione della documentazione è riportato nel piano economico-finanziario 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 a base di gara.

⁵ E' stato pertanto suggerito di condizionare l'effettiva erogazione della compensazione al raggiungimento di un certo livello di economie a vantaggio della PA (Ricchi, 2009).

materiali per la costruzione delle estensioni all'opera, al prezzo del petrolio, al costo della manodopera fissato dai contratti sindacali, ai prezzi di altri input, ecc. Nel caso della procedura competitiva per l'aggiudicazione di un contratto di PPP di servizi, la componente comune è particolarmente accentuata: nella gara si compete prevalentemente sui costi di realizzazione di un unico progetto, quello presentato dal promotore. Un'impresa che partecipasse alla gara potrebbe anticipare che, quando le imprese ed il promotore avessero costi sufficientemente correlati, il promotore tenderebbe ad esercitare il "diritto di prelazione" solo quando considerasse corrette le stime dell'impresa vincitrice (e, dunque, l'offerta fosse ritenuta essere profittevole). Viceversa, non tenderebbe ad esercitare il "diritto di prelazione", quando ritenesse l'offerta dell'impresa concorrente basata su stime erranee. La conclusione naturale del ragionamento è, quindi, che l'impresa concorrente potrà vedersi aggiudicata la gara in due soli casi: (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"; (ii) l'impresa ha elaborato stime di costo ottimistiche e, per questo, il promotore non ritiene profittevole esercitare il "diritto di prelazione". In quest'ultimo caso, l'impresa concorrente si aggiudica il contratto, con un alto rischio di andare in perdita.

Con una significativa componente di costo comune, è altamente probabile che si realizzi il caso (ii) e, quindi, è minore l'incentivo dell'impresa concorrente a presentare un'offerta aggressiva o, addirittura, a partecipare alla gara. Il promotore, poi, può contare anche su un vantaggio informativo – dato da una migliore conoscenza del progetto a base di gara – che riduce significativamente la possibilità di effettuare valutazioni erranee. Ne segue che il *winner's curse* sia tanto più severo quanto maggiore sia il vantaggio informativo del promotore e, quindi, quanto meno standardizzato sia il progetto.

Un esempio, per quanto estremo, potrebbe essere il seguente: supponiamo che il promotore e l'impresa siano egualmente efficienti ed abbiano costi perfettamente correlati. Si ipotizzi, inoltre, che il promotore sia in grado di fare una stima precisa del costo di realizzazione del progetto, mentre l'impresa osservi un segnale impreciso. Ogni volta che l'offerta dell'impresa fosse profittevole, il promotore adeguerà la sua offerta a quella dell'impresa e si aggiudicherà il contratto. L'unico caso in cui il promotore preferirà non adeguare la sua offerta e lasciare che l'impresa possa aggiudicarsi la gara coinciderebbe con stime così ottimistiche da parte di quest'ultima che aggiudicarsi il contratto non fosse più profittevole. Qualche dato riconducibile alle gare di PPP di lavori espletate prima dell'entrata in vigore del III Decreto Correttivo sembrerebbe confermare le precedenti intuizioni. Considerando un campione di appalti aggiudicati in Lombardia al 2007, ben $\frac{3}{4}$ delle gare indette a seguito dell'individuazione di un promotore sono andate deserte, a conferma che la presenza di quest'ultimo abbia scoraggiato la partecipazione e riduca la concorrenza (Panicara, Tidu, 2008). La maggior parte delle gare che siano state aggiudicate, poi, hanno visto la vittoria del promotore.

Per completezza, è opportuno ricordare non solo che anche in assenza del “diritto di prelazione”, il promotore possa contare su un vantaggio competitivo (dato dalla sua conoscenza del progetto preliminare) in grado di disincentivare la partecipazione di altre imprese; ma anche che, essendo il “diritto di prelazione” una peculiarità italiana, questa diversa impostazione rispetto a quella europea potrebbe costituire una barriera all’entrata per le imprese estere che decidessero di partecipare a procedure competitive nazionali.

Si comprende immediatamente, quindi, come un’analisi sui criteri di aggiudicazione e sulle possibilità di applicazione del PPP anche ai servizi possano rappresentare direttrici di ricerca teorica e di arricchimento del presente lavoro decisamente interessanti.

Per quanto riguarda i possibili spunti di natura empirica, valgono le criticità già evidenziate nel Capitolo V.

Per ottenere delle significative informazioni sull’impatto del PPP sul gap infrastrutturale italiano, oltre che per risolvere i dubbi sull’utilizzo non improntato all’efficienza dello strumento, servono dati. Dati sulle amministrazioni, comprensivi di dotazione infrastrutturale e struttura economico-finanziaria. Dati sulle valutazioni, comprensive degli elementi che abbiano indotto a effettuare una scelta di intervento con una data modalità. Dati sulle procedure di aggiudicazione, comprensivi dell’elenco dei partecipanti e delle offerte da essi presentate. Dati sui contratti, comprensivi di elementi quali piani tariffari e clausole per il loro aggiornamento, eventuale contributo pubblico e sua entità, ecc.. Dati sul monitoraggio e sul controllo finale, in grado di verificare la buona riuscita effettiva dell’operazione e di creare un indicatore di *performance* per Amministrazioni e privati coinvolti. Dati indispensabili ma, se non del tutto assenti in alcuni casi, di difficile reperimento e di ancor più difficile organizzazione e sistematizzazione, provenendo da fonti diverse e spesso “non dialoganti” fra loro.

Come più volte ricordato, il presente lavoro costituisce esclusivamente un primo passo. Una volta che fossero disponibili informazioni più complete, a cominciare dai contratti effettivamente stipulati e dai primi risultati delle operazioni, potrebbe non solo essere ulteriormente sottoposta a più significativa verifica l’ipotesi sull’uso prevalentemente opportunistico del PPP, ma potrebbero sorgere ulteriori interrogativi su un tema attuale e significativo per *il procurement* pubblico e per la finanza pubblica italiana.

Nel Capitolo V, infatti, è stata espressa una domanda – quali siano le ragioni che spingono le amministrazioni a scegliere operazioni di PPP e, in particolare, se possano essere ricondotte alla ricerca consapevole del VFM –, è stato possibile determinare che i Comuni sono gli enti più attivi in questo settore e, attraverso i dati dell’*Osservatorio Nazionale sul Project Financing*, si è cercato di abbozzare una risposta. Si tratta, tuttavia, soltanto di una prima fotografia, ancora piuttosto sgranata e, quindi, insufficiente a fornire una vera e propria risposta alle domanda posta. Molte questioni, infatti, rimangono irrisolte e la possibilità di acquisire i dati necessari per fare chiarezza sulle problematiche che, nel corso del lavoro, sono divenute più numerose man mano che proseguiva la ricerca. Anzitutto, non è possibile, senza poter accedere ad

informazioni più precise, determinare la differenza tra opere calde ed opere fredde. In secondo luogo, l'arco temporale esaminato, seppur consistente, non è sufficientemente lunga e i dati degli esiti, oltre che quelli, essenziali, su eventuali rinegoziazioni, sono del tutto assenti. Per quanto sia stata abbozzata, non è agevolmente possibile effettuare una rigorosa separazione tra il settore dei lavori e quello dei servizi, trattandosi, in molti casi, di oggetti contrattuali non immediatamente riconducibili all'uno o all'altro campo, a maggior ragione in assenza di puntualizzazioni che potrebbero consentire una minore approssimazione attraverso l'utilizzo del concetto di settore prevalente. Non è stato possibile, poi, controllare l'adozione o meno di "imposte di scopo", ammesse dalla Finanziaria 2007.

Un altro spunto di analisi interessante, sempre da verificare empiricamente, potrebbe prevedere la considerazione degli effetti del federalismo demaniale e del federalismo fiscale, una volta che saranno compiutamente implementati.