

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO COME ESCAMOTAGE?

FEDERICO ANTELLINI RUSSO, LUIGI GIAMBONI, ROBERTO ZAMPINO

Il Partenariato Pubblico Privato come escamotage?

Federico Antellini Russo

Luigi Giamboni

Roberto Zampino

Ufficio Studi, Consip S.p.A.
DPTEA, LUISS Guido Carli

SeSD, Ragioneria Generale dello Stato

Ufficio Studi, Consip S.p.A.
DSE, Università di Bari

Versione preliminare: settembre 2010

Introduzione

Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) ha progressivamente assunto – grazie alla corposa letteratura teorica e pratica, nonché all’evoluzione normativa nazionale, in proposito – contorni ben definiti: *bundling* di diverse fasi contrattuali susseguenti, eventualmente comprensive anche del finanziamento, per la costruzione e/o la manutenzione e la gestione di *asset* finalizzati all’erogazione di un servizio pubblico. D’altronde, una classificazione rigorosa iniziava a rendersi necessaria per l’impiego sempre più diffuso di procedure ad esso riconducibili nelle prassi delle Pubbliche Amministrazioni italiane.

Questa particolare forma di coinvolgimento del settore privato in attività consuetudinariamente di pertinenza pubblica, per quanto prevalentemente finalizzate all’erogazione di servizi di cui sia beneficiaria la collettività, solleva, tuttavia, diversi interrogativi, a principiarsi dalle ragioni che spingono i maggiori fruitori del PPP (gli enti locali) a farne uso. A prescindere dalle motivazioni intrinseche per le quali un Comune intenda aprire agli investimenti - siano esse il tentativo di recuperare un *gap* infrastrutturale o l’interesse ad assecondare le esigenze del ciclo politico -, ricorrere al privato risponde a ragioni di efficienza (come tende a ritenere la maggiore letteratura straniera), oppure mira principalmente ad aggirare i vincoli di finanza pubblica e, particolarmente, del Patto di Stabilità Interno (come suggerisce buona parte della letteratura nazionale)? Nel presente lavoro, ci proponiamo di rispondere a questa domanda.

Combinando i 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, ovvero il III Decreto Correttivo al Codice dei Contratti Pubblici), è stato possibile creare un *data-set* attraverso cui condurre, per la prima volta a nostra conoscenza, un’analisi empirica sulla totalità delle Amministrazioni Comunali italiane.

L’obiettivo di questo lavoro consiste nel verificare empiricamente l’esistenza di potenziali relazioni tra la decisione del ricorso allo strumento del PPP da parte delle Amministrazioni Locali e le caratteristiche eterogenee distintive di ciascuna realtà comunale, quali ad esempio le consistenze dei rispettivi bilanci pubblici – valutate in termini relativi di indebitamento, di autonomia finanziaria e di efficienza strutturale della spesa –, attualmente difficilmente riscontrabili tanto nella letteratura economica quanto nell’esperienza pratica.

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 (in logaritmo, ove disponibile), hanno dimostrato l’esistenza di una correlazione positiva tra la consistenza demografica dei Comuni e la maggiore complessità di lavori e/o servizi pubblici, se approssimati dal valore dei contratti messi a gara. Relazione, quest’ultima, rafforzata dagli

esiti della valutazione dell'impatto della localizzazione geografica delle Amministrazioni sul territorio nazionale: il valore dei contratti risulta, infatti, maggiore per i bacini di utenza più voluminosi e localizzate nelle zone centro-meridionali del paese. Emerge, altresì, una correlazione positiva tra l'avanzo di gestione e il valore complessivo del contratto.

In una seconda fase dell'analisi, poi, si sono indagati i potenziali fattori di maggiore influenza sulla 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*), si è studiato l'impatto in termini probabilistici 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 sembrano confermare ampiamente l'intuizione iniziale: pare, infatti, non solo che esista un chiaro legame tra la 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.

La ricerca qui condotta, tuttavia, sebbene rappresenti un passo iniziale e cruciale al fine di studiare "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 di ambo le parti per minimizzare il proprio *effort* e massimizzare il relativo *output* –, con riferimento al quale il nostro lavoro 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 ci 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 scelta¹. 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, maturiamo, 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 al fine di ricomprendere gli effetti prodotti dal contestuale shock normativo sulle scelte degli Enti Locali; iv) 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) effettuare un'appropriata 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.

Il lavoro procede come segue. Dopo aver tracciato le caratteristiche del *Value for Money assesment* come strumento per la valutazione dell'efficienza nella scelta di ricorrere al PPP ed

¹ 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.

aver evidenziato le carenze delle amministrazioni italiane in proposito, abbiamo considerato come, nell'accezione europea ed italiana, la valutazione dell'efficienza si concentri principalmente sull'*ex ante*, ovvero sulla fase decisionale. Successivamente, abbiamo analizzato il mercato del PPP nell'arco temporale di interesse, mostrando come il comparto più dinamico e di maggiore interesse coincida con quello maggiormente soggetto ai vincoli di finanza pubblica (principalmente quale conseguenza della necessità di rispettare il Patto di Stabilità) per gli investimenti: le Amministrazioni Comunali. Nella sezione della metodologia di analisi impiegata, riportiamo le statistiche descrittive dei vari fenomeni considerati e i modelli regressivi impiegati per la stima delle principali relazioni a conferma delle intuizioni iniziali. Nell'ultimo paragrafo vengono riportate le principali osservazioni che conseguono dai risultati ottenuti e vengono tracciate le linee di sviluppo della ricerca.

Value for Money assessment e strumenti per una decisione di PPP efficiente

Qualora si volesse accettare il *Value for Money* (VFM) come faro guida per le iniziative di pubblico interesse, allora appare ragionevole che ne venga informato il processo decisionale concernente gli investimenti: sia che si preveda l'impiego diretto di pubblici denari (appalto tradizionale, "PPP freddo" o "PPP tiepido"), sia che si possa evitarne l'esborso ("PPP caldo"), infatti, potrebbe essere estesa la raccomandazione riservata all'obiettivo principale per l'utilizzo del PPP, ovvero «una riduzione dei tempi di costruzione e gestione, una migliore allocazione dei rischi, una più veloce implementazione del progetto, un aumento della qualità o nella generazione di redditività» (UTFP, 2009).

In pochi altri strumenti di *public procurement*, tuttavia, la dicotomia "essere - dover essere" è così evidente come nel PPP dove, all'atto pratico, i vantaggi di natura contabile sembrano rivestire un ruolo di primaria importanza rispetto alla ricerca dell'allocazione più efficiente: sicuramente nel caso di "opere calde" (nell'ambito delle quali il servizio viene remunerato dagli utilizzatori), e a maggior ragione nel caso di "opere fredde" (nell'ambito delle quali il servizio, erogato direttamente alla Pubblica Amministrazione, sarà remunerato esclusivamente da quest'ultima attraverso canoni di utilizzo ed eventualmente canoni di disponibilità) o di "opere tiepide" (per le quali è previsto un "prezzo"² da parte del partner pubblico), c'è la possibilità di gestire voci di bilancio e flussi finanziari, oltre che, in presenza di condizioni specifiche sull'allocazione dei rischi³, di collocare l'intera operazione *off-balance*. La gestione dei flussi finanziari delle iniziative di PPP - e, quindi, la possibilità di avere un maggiore controllo sul saldo finanziario annuale - consente all'Amministrazione, qualora questa rientri tra gli Enti vincolati, di disporre di un maggiore margine di manovra per il rispetto del Patto di Stabilità Interno (PSI); la possibilità di non mettere a bilancio un'operazione, oltre che indirettamente tramite il rispetto del PSI, impatta, poi, anche sul rispetto del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) relativamente al comparto della Pubblica Amministrazione (il livello di indebitamento netto della PA nel suo complesso) direttamente. Il considerare i precedenti aspetti predominanti rispetto all'obiettivo della creazione di

² Con il termine "prezzo", in questo contesto, si intende, come da dizione utilizzata nel Codice dei Contratti Pubblici, un corrispettivo.

³ I criteri in base ai quali un'operazione PPP possa iscriversi fuori bilancio, specialmente qualora si tratti di un'opera fredda, sono forniti dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 e della circolare della presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009. In breve, il partner privato dovrebbe assumersi il rischio di costruzione (e questo è pacifico anche nel caso di appalto pubblico tradizionale) e il rischio di disponibilità o il rischio di domanda.

valore, però, rischia di aumentare ulteriormente il divario tra ciò che diverrebbe l'essere (gestione di *cash flows* e questioni contabili) e ciò che permarrebbe il dovere essere (azione amministrativa tesa verso il raggiungimento dell'allocazione efficiente). La decisione di PPP, infatti, potrebbe essere definibile come coerente con le autentiche finalità dello strumento soltanto qualora risultasse assunta in virtù di accurate analisi che ne provino, a confronto con le altre opzioni possibili ed in considerazione dei vincoli di bilancio e/o restrizioni alla spesa imposti, l'effettiva superiorità in termini di creazione di valore e di sostenibilità⁴ (Fitzgerald, 2004; Vecchi, 2009; Mori, 2010). L'orientamento, tuttavia, potrebbe essere, come anticipato, più dettato dalle contingenze finanziarie in cui si trovasse un'Amministrazione desiderosa di realizzare comunque l'*asset* (ed assicurare a se stessa o al bacino d'utenza previsto i servizi che fosse in grado di erogare) che dalla valutazione del VFM *ex ante* ed *ex post* dell'operazione. Sospetto, quest'ultimo, avvalorato dalle procedure di valutazione messe in campo dalle amministrazioni.

Una corretta procedura di valutazione – tale, cioè, da consentire non soltanto di prendere la migliore decisione possibile con le informazioni disponibili al momento della scelta, ma anche di sfruttare adeguatamente l'accrescersi del *set* informativo durante la vita del contratto e di comparare esperienze affini di altre realtà locali – non si completa con la sola analisi *ex ante*, ma necessita di un monitoraggio *in itinere* e di una successiva analisi *ex post* (Albano e Antellini Russo, 2010).

Il D. Lgs. 152/2008 (III Decreto Correttivo al Codice dei Contratti Pubblici) ha rappresentato un'accelerazione lungo il percorso che dovrebbe condurre alla centralità del VFM *assessment*, anche se limitatamente alla valutazione *ex ante*: l'imposizione dell'obbligatorietà della redazione di uno studio di fattibilità – non formale o dimera componente tecnica, funzionale soltanto all'inserimento dell'opera nella pianificazione triennale (come spesso si verificava in precedenza), ma tale da considerare fattibilità economico-finanziaria, efficienza e sostenibilità – per tutte le Amministrazioni che volessero optare per il PPP. Non già che, in precedenza, non avessero una certa diffusione metodi quali l'analisi costi benefici (in misura maggiore) o gli studi di fattibilità economico-finanziaria (in misura minore), ma è ragionevole sostenere che la precedente innovazione normativa abbia indicato come sia ormai imprescindibile orientarsi verso un'azione pubblica caratterizzata dalla più consistente consapevolezza possibile. Per cogliere appieno lo spirito della norma, tuttavia, è altrettanto ragionevole immaginare che lo studio di fattibilità si debba avvantaggiare di strumenti – già ampiamente diffusi nel mondo anglosassone, prima di vedersi sollecitati anche nel contesto europeo – in grado di analizzare i rischi del progetto e consentire all'Amministrazione di proporre l'allocazione più convincente di questi ultimi. L'ottimale allocazione dei rischi, infatti, rappresenta l'elemento cruciale, nonché quello francamente più delicato, per ogni PPP: se è vero che l'effettiva ripartizione avviene a seguito di una contrattazione – ufficiale o ufficiosa – con il mercato, è altrettanto vero che sia auspicabile l'origine di parte pubblica della proposta e, quindi, che il partner pubblico debba essere nelle condizioni di strutturarla adeguatamente. Appare evidente, allora, come costituisca motivo di preoccupazione la constatazione che, al 2009, strumenti dedicati, come

⁴ Il concetto di sostenibilità in questo caso non ha affatto un'interpretazione restrittiva, ma riguarda il rapporto tra l'investimento e l'impatto strutturale che esso possa avere: collocandosi ad un livello più alto e, quindi, considerando come operativa e strumentale tanto la modalità di contabilizzazione quanto gli aspetti di natura immediatamente finanziaria, mira alla valutazione dell'opportunità, degli effetti e della possibilità di creare VFM dell'investimento in considerazione dei vincoli intertemporali del bilancio pubblico. Per questa ragione un PPP può definirsi sostenibile non già se evita in qualche modo un peggioramento dei saldi finanziari annuali, ma piuttosto se ha un VFM superiore rispetto alle altre alternative percorribili per l'ottenimento del flusso di servizi desiderato.

la matrice dei rischi e il *Public Sector Comparator*⁵, siano stati utilizzati soltanto da un numero di amministrazioni estremamente ridotto (UTFP, 2009). Se un ruolo rilevante è giocato dalla farraginosità del meccanismo burocratico⁶, non si possono attribuire tutte le responsabilità alle amministrazioni locali: accanto alle diverse elaborazioni di ampio respiro le linee guida ufficiali sulle modalità di redazione e sui contenuti di dettaglio della documentazione a supporto della decisione operativa – prevalentemente realizzate dall’Unità Tecnica per la Finanza di Progetto e, recentemente, dall’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici⁷ – si contano sulle dita di una mano⁸.

La presenza di strumenti di valutazione *ex ante*, tuttavia, non completano certo il *VFM assessment*, soprattutto a fronte del fallimento di più del 50% dei progetti a decisione assunta e procedura avviata, ma prima del completamento di quest’ultima (Bentivogli *et al.*, 2008). Seguendo la classificazione di Grimsey e Lewis (2005) sui livelli di complessità associati ai metodi di rilevazione del VFM appare evidente come, partendo da un’analisi qualitativa comprensiva di *check list* e analisi dei rischi, l’introduzione del *Public Sector Comparator* e l’aumento dei momenti di verifica (dalla conclusione del processo di affidamento al “prima, durante e dopo” il processo di affidamento) implicino una complessità crescente (e, quindi, costi crescenti). D’altra parte, i progressivi affinamenti nel processo decisionale che le verifiche *ex post* contribuirebbero a determinare e l’acquisizione di maggiore dimestichezza con gli strumenti di analisi e valutazione portano a ritenere che quello in complessità sia un “investimento” con ritorni non trascurabili⁹.

⁵ Per maggiori indicazioni sul concetto di *Public Sector Comparator* si vedano, tra gli altri: UTFP, 2006; UTFP, 2007; AVCP e UTFP, 2009; Martiniello, 2009.

⁶ Lippi (2007), a questo proposito, scrive: «*Sia nel caso europeo sia in quello italiano, uno dei fattori del mancato decollo della pratica [di valutazione delle politiche pubbliche] è indicato nello sterile rapporto instauratosi tra professionisti della valutazione e vertici istituzionali. Un problema che è stato ampiamente giustificato da entrambe le parti con argomentazioni più che ragionevoli. Da parte dei valutatori si lamenta la scarsa propensione culturale della classe dirigente a farsi valutare. La concezione del potere della politica italiana, si afferma non senza motivo, è ancora impreparata alla cultura della valutazione dei risultati; mentre la dirigenza amministrativa, nonostante la recente emancipazione, è ancora intrisa di cultura burocratica e di ampolloso legalismo. Da parte di politici e dirigenti, invece, sono stigmatizzate una certa superbia dei professionisti, i quali si avvicinano alla politica con mentalità tecnocratica, la complessità metodologica degli strumenti da adottare, le difficoltà e i costi della loro introduzione in un sistema istituzionale che, fino a poco tempo fa, ha agito con logiche diametralmente opposte*» (p. 9).

⁷ A questo proposito, e soprattutto in chiave di una collaborazione prospettica, è innegabile l’importanza del primo contributo congiunto tra Unità Tecnica per la Finanza di Progetto e Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici del settembre 2009, in cui viene illustrato il metodo del *Public Sector Comparator*.

⁸ L’ERVET, la società in house della Regione Emilia Romagna, nel dicembre 2008 aveva iniziato ad offrire qualche riferimento, caratterizzato, principalmente come spunto di discussione, lamentando questa carenza. Al di là dei numerosi contributi di sensibilizzazione e di taglio teorico dell’Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), esistono modelli contrattuali standard predisposti dall’UTFP, ma purtroppo solo per l’edilizia ospedaliera (Cori *et al.*, 2008). Ci si può riferire alla Determinazione n. 1 del 14 gennaio 2009 dell’Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (“Linee guida per l’affidamento delle concessioni di lavori pubblici mediante le procedure previste dall’articolo 153 del Codice” e alle “Linee guida per la redazione dello studio di fattibilità”) che elenca ciò che lo Studio di Fattibilità deve contenere, ma è caratterizzata da un elevato formalismo procedurale, senza esplicite indicazioni operative.

⁹ Considerando i dati del governo australiano e quelli del governo inglese, i più dinamici ed i primi ad aver sperimentato ed impiegato su larga scala i PPP, si può notare come per il primo le operazioni di PPP – che rappresentano circa il 15% del mercato infrastrutturale – hanno permesso risparmi superiori all’11% rispetto alle modalità tradizionali di *procurement* (caratterizzate da ritardi e maggiorazioni di costo tra il 14% e il 44%); mentre per il secondo emerge che l’88% delle operazioni di PPP potevano vantare un completamento nei tempi e con i costi previsti, a fronte di maggiorazioni di costo per le operazioni eseguite con forme tradizionali comprese tra il 2% e il 24% e dilatazione dei tempi fino al 4% (UTFP, 2009b).

La considerazione del quadro attuale ci porta a ritenere che un certo grado di centralizzazione potrebbe essere utile per portare a compimento l'intera filiera del *VFM assessment*: un investimento in *know how* altamente specialistico effettuato a livello centrale e uno stimolo alla normativa vigente verso la definizione di modelli contrattuali, infatti, consentirebbe non soltanto una razionalizzazione della spesa (ad esempio, attraverso economie di scala e di scopo), ma anche la possibilità di mettere un freno all'incertezza negoziale che continua ad aleggiare su uno strumento dall'applicazione tutt'altro che omogenea, creando al contempo un *benchmark* essenziale per le valutazioni comparative e riducendo alcune delle asimmetrie informative tra amministrazioni e mercato privato. Una struttura centrale che, tuttavia, non dovrebbe avere la presunzione di essere centralistica: il PPP è un fenomeno decentralizzato – restando sempre in capo alla singola Amministrazione la valutazione, la scelta e l'implementazione più opportune – e un ente terzo rispetto all'Amministrazione banditrice e al mercato potrebbe assolvere funzioni di supporto nella fase di valutazione delle opzioni possibili, nella fase di stesura del contratto e, non meno rilevante, nella fase di esecuzione dell'oggetto contrattuale. In quest'ultima fase, infatti, potrebbero essere previste delle procedure di monitoraggio e controllo in grado di constatare come le evoluzioni nel progetto possano impattare sulle determinanti delle decisioni valutate e realizzate *ex ante*, tali da permettere di intervenire con prontezza e, una volta concluso il contratto, di confrontare i risultati effettivi (dati *ex post*) con quelli programmati (dati *ex ante*) per ricalibrare il VFM dell'operazione (Albano e Antellini Russo, 2010).

Per conseguire i precedenti risultati, però, 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.

Tornando agli obiettivi di medio-breve periodo e di maggior cogente realizzazione, conviene focalizzare l'attenzione sulle indicazioni della Commissione Europea in merito al VFM sia perché coerenti con l'appartenenza del nostro Paese all'Unione e con le finalità di maggiore integrazione e omogeneizzazione dell'architettura procedurale su settori aperti al settore comunitario, sia perché di più agevole e coerente implementazione nel contesto italiano. Il momento centrale è, qui, la fase decisionale: un PPP ha ragione di essere implementato se, dalle accurate analisi effettuate, sia possibile ritenere che rappresenti la soluzione in grado di creare più valore, ovvero deve essere – valutazioni economico-finanziarie, ambientali, di opportunità sociale, ecc. alla mano – l'opzione più efficiente. La verifica sul raggiungimento o meno dello scopo, ovvero l'analisi del contratto con il partner privato, alla luce delle performance effettive conseguite alla scadenza dell'operazione, è un obiettivo importante, certamente non trascurabile, ma comunque di secondo ordine, con tempi lunghi e, soprattutto, effettuabile soltanto a risorse ormai già impiegate. In effetti, poiché anche il Legislatore nazionale sembra concepire il *VFM assessment* allo stesso modo della Commissione, sembra ragionevole, pur senza dimenticare di tendere anche agli obiettivi di medio-lungo periodo elencati in precedenza, concentrare l'attenzione sul processo decisionale dell'Amministrazione.

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 delineazione 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 –¹⁰ 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 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 cumulato 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.

¹⁰ 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».

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 dimensioni¹¹. 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 milioni di euro e per lo più di piccole dimensioni¹². 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

¹¹ 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%).

¹² 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).

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"¹³. Scendendo nel 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 durata¹⁴, 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 concedente¹⁵. Insomma, un PPP caldo o, al massimo, tiepido, anche se non si esclude la possibilità di un PPP freddo¹⁶. Le concessioni su

¹³ 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*».

¹⁴ 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).

¹⁵ 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.

¹⁶ 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,

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 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 supporto¹⁷. 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 valutativa¹⁸, 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” 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,

comunque, il prerequisite 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.

¹⁷ 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*».

¹⁸ 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.

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 rilevanti¹⁹ (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 dimensioni²⁰.

Il 2007 è caratterizzato da un ulteriore shock normativo: con il D. Lgs. 113/2007 (il cosiddetto Il 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 del settore privato²¹, 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

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

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"²². Dai dati analizzati emerge chiara una tendenza: i maggiori committenti di "gare di concessione di costruzione e gestione", a prescindere dalla loro natura specifica, sono sempre i Comuni che si candidano, quindi, ad essere il comparto sul quale concentrare l'attenzione.

Vincoli di finanza pubblica e decisioni di investimento

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 ed 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

²² 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.

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 trasferimenti 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 trasferimenti 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, 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 necessità, per l'espletamento delle proprie attività, di ponderare 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'autofinanziamento²³ 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, consegni 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

²³ 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).

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 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 10-13 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 possono avere 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. 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 con rate fisse semestrali secondo un piano di ammortamento francese, a rate costanti, posticipate, mentre per i secondi le rate sono semestrali e posticipate secondo un piano di ammortamento italiano (a 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, del rimborso anticipato, o, alternativamente, della 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 5000 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 dal Consiglio 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 MEF.

- 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 di regime", ovvero l'anno a partire dal quale l'impianto può essere considerato in piena attività.

Da quanto visto, 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 certamente ottimale. Come rilevano Brugnano e Rapallini (2009), infatti, esso non solo difetta della considerazione di elementi strutturali²⁴, ma anche della valutazione di orizzonti temporali sufficienti per una effettiva programmazione degli interventi (con l'aggravio del cambiamento pressoché annuale delle regole)²⁵.

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.

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*

²⁴ Non si tiene conto dei disavanzi, non è presente un correttivo in relazione all'andamento del ciclo economico, non si tiene conto dell'andamento differenziale 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.

²⁵ 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 differenzialmente 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.

*Nazionale sul Project Financing*²⁶ 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 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 2004²⁷, 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 domanda²⁸.

²⁶ 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..

²⁷ 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).

²⁸ 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

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 incontrare condizioni di allocazione del rischio più sfavorevoli. 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 – 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 l’iscrizione in bilancio dei PPP.

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).

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..

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: ns. elaborazione

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: ns. elaborazione

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 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 di procedure di *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). In maniera del tutto inattesa, nel secondo periodo (quando la Decisione Eurostat 2004 è entrata in vigore) corrispondentemente alla riduzione del ricorso alle procedure di *project financing* si osserva un incremento del valore medio per contratto.

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 (euro 4.647.114.840 vs. euro 4.005.992.701).

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	9276897,5	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	6779733	30079361	481 56,59	PF	6671949,9	16301238	399 41,26	PF	8004059,8	24799876	248 24,05
Totale	6874841	37074282	850 100,00	Totale	4966016,7	13137368	967 100,00	Totale	3907270,7	14183700	1031 100,00

FONTE: ns. elaborazione

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: indrico-gas-energetico-telecomunicazioni, arredo urbano e verde pubblico, impianti sportivi, parcheggi e cimiteri (vedi Appendice). 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).

Analisi empirica

In questa sezione, utilizzando il potenziale esplicativo del data-set di riferimento, si cerca 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 la dimensione demografica, gli indici finanziari ed i risultati di gestione, nonché la sussistenza di piani regolatori di medio periodo, ecc.) delle Amministrazioni Locali con riferimento al valore dei bandi di gara di PPP pubblicati. In secondo luogo, la stima dei modelli binari ci permette di valutare l'effetto, in termini probabilistici, di una serie di fattori sulla scelta tra contratti di PPP 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.

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:

$$\log_VC = \alpha_0 + \alpha_1 X^{Planning} + \alpha_2 X^{Demography} + \alpha_3 X^{Budget} + \varepsilon_i,$$

in cui ciascuna X rappresenta il vettore di variabili esplicative organizzate in *cluster* secondo lo schema già citato (vedi Par. 4), mentre il logaritmo del valore dei contratti (\log_VC) rappresenta la variabile dipendente²⁹. Una stima di tipo *cross-section*, poi, è stata eseguita su un campione di circa 2500 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 (*pop_residente*) è, infatti, positivamente correlata con il valore del contratto, a dimostrazione del 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; risultato che mostra un'evidente coerenza con la logica della maggiore complessità delle opere pubbliche atte a soddisfare bisogni e a garantire servizi evidentemente più complessi in aree metropolitane a maggiore densità demografica (vedi Tab. 5 e Fig. 9). La localizzazione geografica appare, poi, impattare notevolmente sul valore medio del contratto (in logaritmi): i Comuni localizzati nel Sud e nel Centro Italia complessivamente, piuttosto che al Nord, registrano un netto – e statisticamente significativo – incremento del valore medio contrattuale bandito (vedi Tab. 4). Questo effetto può essere interpretato in differenti modi, non necessariamente confliggenti tra loro: un minore valore contrattuale medio bandito dalle Amministrazioni Locali del Nord Italia, è infatti coerente con la maggiore esperienza maturata nel tempo con l'utilizzo di questa

²⁹ 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.

forma contrattuale, senza, tuttavia, trascurare la maggiore e migliore dotazione infrastrutturale di cui il Nord già dispone, a differenza di quanto si osservi per le aree più economicamente svantaggiate del Sud e di parte del Centro Italia. Qui, invero, la necessità di colmare il *gap* infrastrutturale richiede 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), cui si aggiunge lo svantaggio legato alla maggiore inesperienza locale nel corretto utilizzo di queste figure contrattuali, e conseguente crescita dello sforzo (economico) compensatorio.

Tab. 5 – Regressioni standard OLS sul logaritmo del valore dei contratti

Log_CV	OLS					
	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.
<i>Piano_regolatore</i>	-0.0765 (-1.03)	-0.0689 (-0.93)	-	-	-	-
<i>Piano_energetico</i>	0.1475 (1.14)	0.1163 (0.91)	-	-	-	-
<i>Piano_pluriennale</i>	0.0129 (0.14)	0.0434 (0.49)	-	-	-	-
<i>Pop_residente</i>	2.18e-07* (1.84)	2.63e-07** (2.17)	2.24e-07* (1.92)	2.76e-07** (2.30)	2.23e-07* (1.91)	2.76e-07** (2.30)
<i>Log(Avanzo/Deficit)</i>	-0.1783*** (-6.11)	-0.1757*** (-6.01)	-0.1846*** (-6.70)	-0.1795*** (-6.51)	-0.1912*** (-6.87)	-0.1860*** (-6.68)
<i>d_Avanzo (dummy)</i>	0.7947* (1.72)	0.8369* (1.81)	0.9153** (2.06)	0.9152** (2.06)	1.3182*** (2.60)	1.3223*** (2.61)
<i>Log(Avanzo/Deficit)* d_Avanzo</i>	0.3175*** (7.11)	0.3094*** (6.93)	0.3199*** (7.32)	0.3102*** (7.11)	0.3220*** (7.37)	0.3121*** (7.16)
<i>Log(indx_deb/entrate_cc)</i>	0.1721*** (3.61)	0.1745*** (3.65)	0.1719*** (3.70)	0.1715*** (3.65)	0.1124* (1.91)	0.1109* (1.87)
<i>Log(indx_deb/entrate_cc)* d_Avanzo</i>	-	-	-	-	0.1357* (1.65)	0.1373* (1.66)
<i>Nord_dummy</i>	-0.2095** (-2.45)	-	-0.2039** (-2.43)	-	-0.2087** (-2.49)	-
<i>Sud_dummy</i>	-	0.1961** (2.33)	-	0.1956** (2.33)	-	0.2017** (2.41)
<i>_cons</i>	12.0965*** (30.36)	11.9538*** (29.59)	11.9901*** (31.57)	11.8840*** (30.87)	11.7876*** (29.54)	11.6754*** (28.85)
<i>Obs.</i>	2532	2532	2536	2536	2536	2536
<i>F-test</i>	23.13	23.06	34.04	33.95	29.58	29.52
<i>Adj. R^2</i>	0.0730	0.0727	0.0725	0.0724	0.0732	0.0730
<i>Root MSE</i>	1.7848	1.785	1.7845	1.7847	1.7839	1.7841

t- statistic in parentesi: livelli di significatività al *0.10, **0.05 e ***0.01.

FONTE: ns. elaborazione

In generale l’adozione di piani programmatici e/o vincolanti da parte dei Comuni non spiega in modo significativo il valore dei contratti. Tra questi, l’operatività di piani regolatori (*piano_regolatore*) – 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.

Dall'altro lato, la sussistenza di piani energetici ed ambientali comunali (*piano_energetico*) – indicati 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 – risulta strumentale al fine di: *i)* mappare la domanda e la fornitura di servizi accessori a quelli energetici nei Comuni e l'impatto ambientale relativo a tutte le attività delle pubbliche amministrazioni, *ii)* definire gli obiettivi energetici ed ambientali, *iii)* pianificare le attività pluriennali da svilupparsi. L'adozione di un simile piano esprime, pertanto, un forte *commitment* per le Amministrazioni Locali, per cui la conseguente correlazione positiva, sebbene non statisticamente significativa, tra l'adozione di tale piano ed il valore del contratto è ampiamente coerente con la maggiore complessità di simili interventi e le vicissitudini dei programmi di sviluppo locale. I piani pluriennali di attuazione (*piano_pluriennale*) – indicati 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 –, come per la precedente tipologia di piani, indicano una correlazione positiva ma non significativa rispetto all'entità dei contratti banditi; questo risultato, tuttavia, non è coerente con l'obbligo per le Amministrazioni Locali di ampliare il ricorso a contratti di PPP quando piani analoghi risultino in essere, fermi restando i vincoli di bilancio all'estensione del valore complessivo dei suddetti contratti, riducendone conseguentemente il valore unitario.

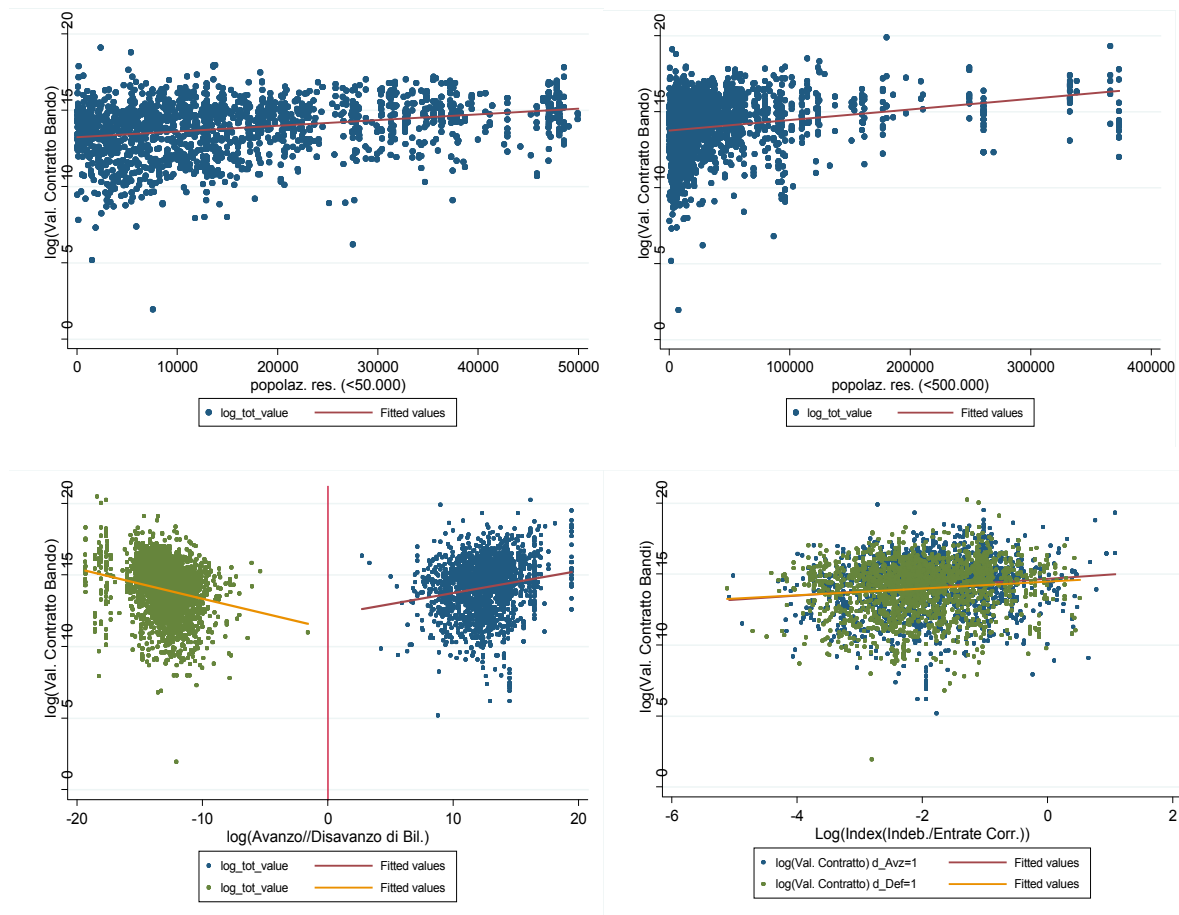
Infine, i *driver* finanziari e di gestione operativa (di bilancio) sono tra i più significativi – statisticamente parlando – nella spiegazione del valore unitario del contratto. Il logaritmo dell'avanzo (o deficit) di bilancio ($\log(\text{Avanzo//Deficit})$) mostra una relazione “controversa” e tendenzialmente negativa. Il valore del contratto è, infatti, influenzato in maniera predominante dall'effetto del deficit di bilancio mostrando una relazione sostanzialmente negativa nella misura in cui un avanzo decrescente (ovvero un disavanzo crescente) risulti associato ad un maggiore valore unitario del contratto.

Tuttavia, una verifica più accurata, basata sulla distinzione dei casi in cui il bilancio comunale sia caratterizzato da avanzi piuttosto che disavanzi – controllati con l'ausilio di una variabile *dummy*, uguale a 1 in caso di avanzo e 0 altrimenti –, permette di separare l'effetto riconducibile al segno delle risultanze economiche dei bilanci comunali. Si nota, infatti, come per entrambi i casi la relazione sia positiva sebbene con differente intensità di effetto, superiore nel caso di disavanzo (vedi Tab. 5 e Fig. 9). Considerando, infatti, la somma algebrica del coefficiente stimato per la variabile $\log(\text{Avanzo//Deficit})$ e quello riferito alla variabile di interazione $\log(\text{Avanzo//Deficit}) * d_Avanzo$ emerge un'elasticità positiva a fronte della quale le Amministrazioni più efficienti – quelle che realizzano più alti avanzi di bilancio – aumentano tra il 13%-14% ca. il valore dei contratti banditi al crescere dell'avanzo del 100%, fermo restando la stima di un valor medio di contratto sistematicamente più alto relativamente alle Amministrazioni con saldi di bilancio in positivo ($d_Avanzo=1$). Di contro, le Amministrazioni con maggiori difficoltà di budget fanno egualmente registrare un incremento nel valore dei contratti banditi all'aumentare del proprio disavanzo di bilancio – in termini anche più accentuati rispetto a quanto osservato per le Amministrazioni più efficienti – in base ad un'elasticità stimata compresa tra il 18% ed il 19% ($\log(\text{Avanzo//Deficit})$) a fronte di un peggioramento dei saldi in deficit del 100% (vedi Tab. 5 e Fig. 9).

I risultati precedenti sono rafforzati dall'ulteriore relazione positiva emersa rispetto al logaritmo dell'indice di indebitamento ($\log(\text{indx_deb/entrate_cc})$) – vale a dire il rapporto tra l'indebitamento e le entrate correnti di ciascuna Amministrazione Comunale –: una variazione del 100% della frazione di debito pubblico sul totale delle entrate correnti è associato ad una variazione media di circa il 17% del valore del contratto bandito, laddove questa variazione aumenta fino al 25% circa in caso di Amministrazioni che registrano saldi di bilancio positivi

$(\log(\text{indx_deb}/\text{entrate_cc}) * d_{\text{Avanzo}})$ (vedi Tab. 5 e Fig. 9). Entrambi i 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.

Fig. 0 - Correlazioni e fitted relation tra il logaritmo del valore dei contratti banditi e le variabili esplicative continue incluse nel modello



FONTE: ns. elaborazione

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 (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), 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*)³⁰ 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:

$$\Pr(PPP = 1 | x) = F(\beta_0 + \beta_1 X^{Planning} + \beta_2 X^{Demography} + \beta_3 X^{Budget} + \varepsilon_i)$$

I principali risultati offrono un ulteriore sostegno a quanto già emerso nella sezione precedente (vedi Tab. 6)³¹: gli indici di bilancio delle Amministrazioni Locali – quali quelli ripresi dalla stessa disciplina che assoggetta le Amministrazioni Locali al rispetto del Patto di Stabilità Interno³², 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

³⁰ 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: $\Pr(PPP_i = 1 | x_j) = \Phi(x_j \beta)$.

³¹ 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).

³² "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".

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. 6 e Fig. 11). 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. 7).

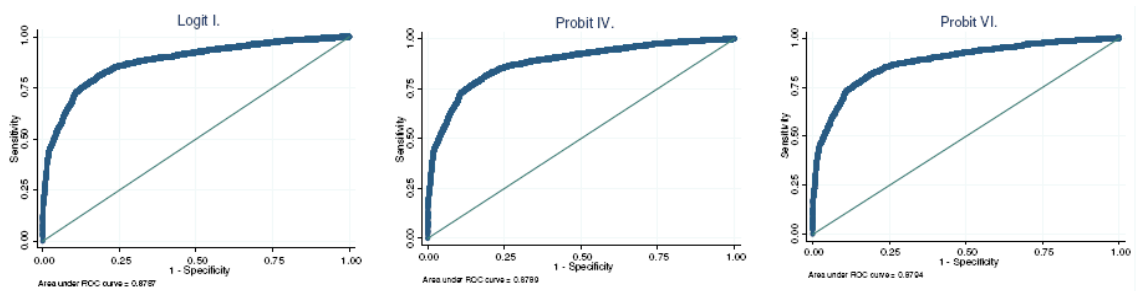
Tab. 6 - Coefficienti stimati per modelli logit e probit; stima delle probabilità di ricorso al contratto di PPP da parte delle amministrazioni comunali

<i>Pr_PPP=1</i>	<i>LOGIT</i>			<i>PROBIT</i>		
	<i>I.</i>	<i>II.</i>	<i>III.</i>	<i>IV.</i>	<i>V.</i>	<i>VI.</i>
<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: ns. elaborazione

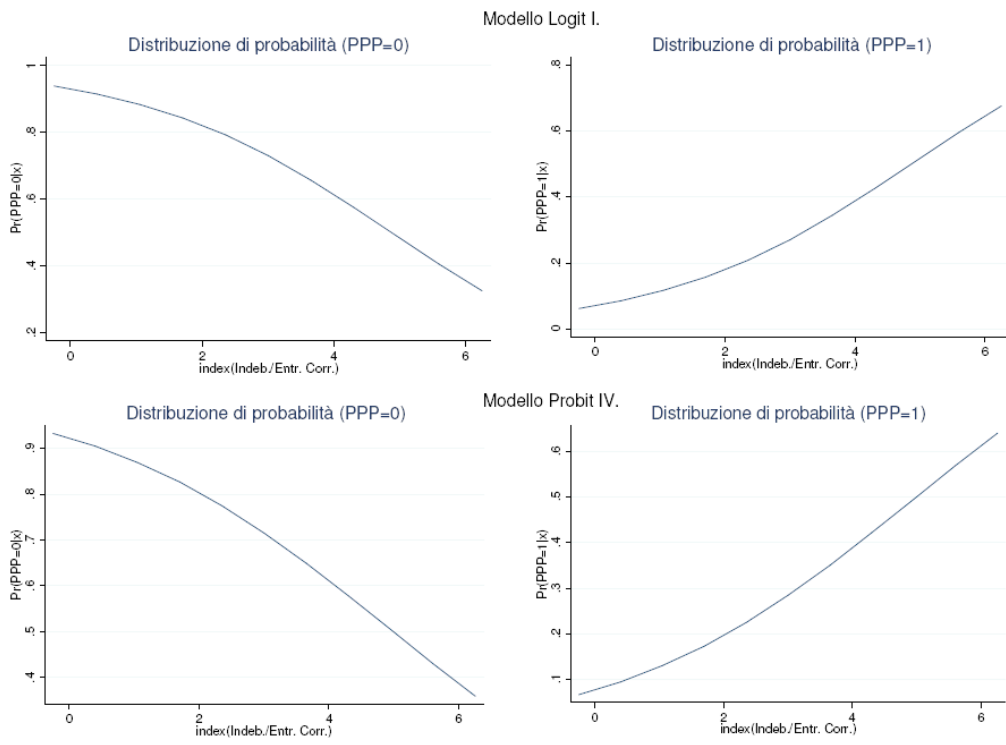
Fig. 1 - ROC curve per il test della potenza predittiva dei modelli non lineari



FONTE: ns. elaborazione

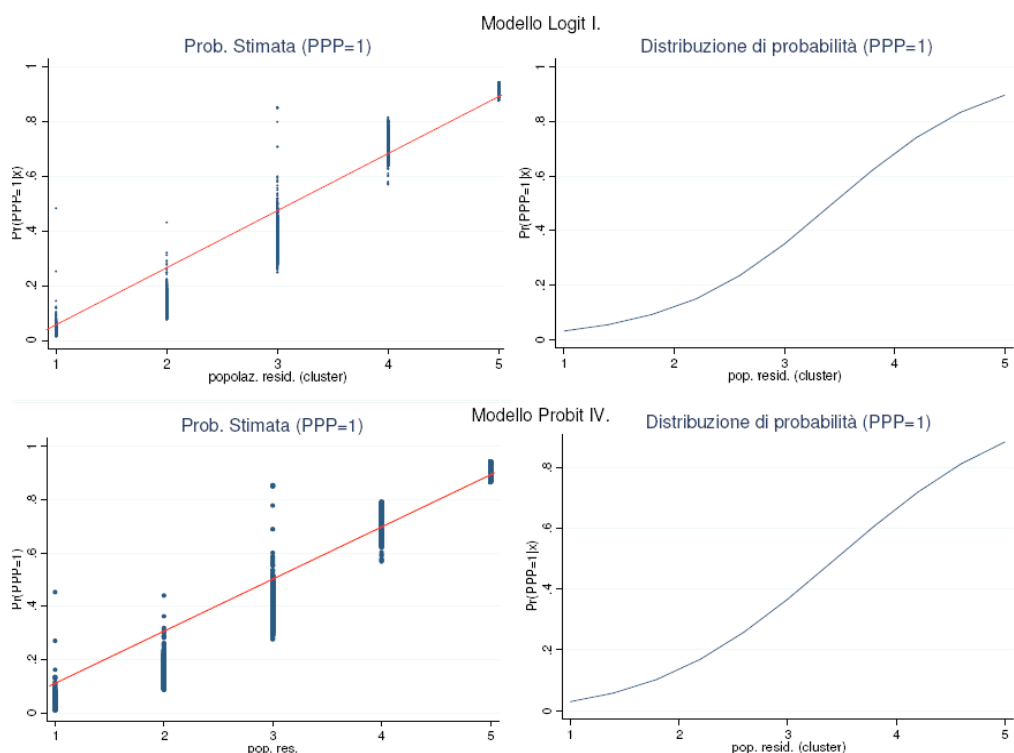
Tra i fattori che meglio spiegano le variazioni in probabilità del ricorso allo strumento del PPP, troviamo, inoltre, le covariate riferite alle caratteristiche demografiche e morfologiche dei Comuni. Il passaggio dalla classe di Comuni a minore densità di popolazione (<5.000) alla classe relativa alle 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. 6 e Fig. 11). 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. 7).

Fig. 2 - Distribuzione di probabilità stimate rispetto all'andamento dell'indice di indebitamento relativo



Fonte: ns. elaborazione

Fig. 3 - 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: ns. elaborazione

Tab. 7 - 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					
Pr(y x)	0 >> 0.9238	1 >> 0.0762			
	min->max	0->1	+1/2	+sd/2	Marg. Effect
Pop_cluster ***	0.8641	0.0242	0.1022	0.1077	0.0977
Superficie_urbana **	0.3591	0.0000	0.0000	0.0027	0.0000
Piano_regolatore	-0.0039	-0.0039	-0.0039	-0.0019	-0.0039
Piano_pluriennale	-0.0014	-0.0014	-0.0015	-0.0005	-0.0015
Piano_edilizia_eco ***	0.0143	0.0143	0.0140	0.0068	0.0140
Piano_energetico **	0.0175	0.0175	0.0160	0.0033	0.0160
Indx(Ris.Cont.Gest./Entr.Cor.)	0.0017	0.0002	0.0002	0.0000	0.0002
Indx(Resid.Att./Entr.Prop.)	0.0185	0.0065	0.0064	0.0010	0.0064
Indx(Deb./Entr.cc)***	0.6137	0.0435	0.0376	0.0083	0.0374
Indx(Deb.off_blc./Entr.Cor.)	0.1594	0.3319	0.1649	0.0014	0.1495
Indx(Entr.Trib.&Extr./Entr.Cor.)***	0.0525	0.0526	0.0555	0.0142	0.0547
Indx(Sp.Pers.&Ant.Cas./Entr.Cor.cc)	0.0243	0.0069	0.0069	0.0015	0.0069
Indx(Ris.Cont.Gest./Sp.Cor.)	-0.0303	-0.0039	-0.0040	-0.0005	-0.0040
Indx(Sp.Pers.&Ant.Cas./Entr.Cor.)	0.0337	0.0475	0.0432	0.0036	0.0428

livelli di significatività al *0.10, **0.05 e ***0.01.

<i>Probit: Variazioni di probabilità in Pr_PPP</i>					
<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: ns. elaborazione

Infine, tra i vari vincoli di programmazione cui l'attività di investimento dei Comuni deve necessariamente sottendere, 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. 7). 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 8 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. 8 – 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: ns. elaborazione

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, per la prima volta in termini puntuali, 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 da noi costruito ed utilizzato è, di per sé, un avanzamento nell'analisi: si tratta, infatti, della prima volta che i bandi di PPP siano 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: il valore dei contratti risulta, infatti, maggiore per le aree maggiormente popolate e localizzate nelle zone centro-meridionali del paese. 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 nostro è 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 la nostra ipotesi, ma potrebbero sorgere ulteriori interrogativi su un tema attuale e significativo per il *procurement* pubblico e per la finanza pubblica italiana.

Nei paragrafi precedenti, abbiamo espresso la nostra 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 -, abbiamo determinato che i Comuni siano gli enti più attivi in questo settore e, attraverso i dati dell'*Osservatorio Nazionale sul Project Financing*, abbiamo 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, 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 controllare l'adozione o meno di "imposte di scopo", ammesse dalla Finanziaria 2007.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

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].

ANCE, (2009): Associazione Nazionale Costruttori Edili, *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.

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, (2005): European Investment Bank, "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

Eversdijk, A., P. van Beek e W. Smits, "The Public Private Comparator. A Dutch Decision Instrument in PPP – Procurement", *3rd International Public Procurement Conference Proceedings*, 28 – 30 August 2008.

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 (possible) della regolamentazione", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers n. 56*.

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.

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.

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, (2010): *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2010*, presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 6 maggio 2010, <http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/dfp.ruef.asp>

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.

UTPF, (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., (2009). "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.

Appendice – Tab. 1A

Categoria	2003				Categoria	2004			
	Media	Std. Dev.	Freq.	Totale		Media	Std. Dev.	Freq.	Totale
Idrico, gas, energetico e telecomunicazione	€ 3.189.395,3	4.651.391,5	86	€ 274.287.996	Idrico, gas, energetico e telecomunicazione	€ 4.267.758,1	11.171.723,0	112	€ 477.988.907
Approdi turistici	€ 16.510.970,022.775.423,0		17	€ 280.686.490	Approdi turistici	€ 17.174.091,0	16.428.244,0	13	€ 223.263.183
Arredo urbano e verde pubblico	€ 636.116,6	1.412.633,0	45	€ 28.625.245	Arredo urbano e verde pubblico	€ 901.996,2	1.554.107,1	71	€ 64.041.731
Beni culturali	€ 546.667,7	1.127.124,0	7	€ 3.826.674	Beni culturali	€ 2.875.000,0	3.005.203,8	2	€ 5.750.000
Centri polivalenti	€ 8.177.790,6	19.272.377,0	22	€ 179.911.393	Centri polivalenti	€ 3.210.422,5	3.145.420,0	23	€ 73.839.718
Cimiteri	€ 2.666.488,5	5.068.255,7	80	€ 213.319.080	Cimiteri	€ 3.333.181,4	5.380.780,9	112	€ 373.316.317
Commercio e artigianato	€ 4.444.603,3	10.080.461,0	35	€ 155.561.116	Commercio e artigianato	€ 5.368.704,3	11.314.427,0	59	€ 316.753.554
Direzionale	€ 13.130.899,0	9.535.261,7	7	€ 91.916.293	Direzionale	€ 7.743.610,8	9.607.038,7	13	€ 100.666.940
Igiene urbana	€ 7.721.470,3	10.266.695,0	10	€ 77.214.703	Igiene urbana	€ 3.706.708,4	5.371.893,8	7	€ 25.946.959
Impianti sportivi	€ 3.822.428,5	6.524.826,3	142	€ 542.784.847	Impianti sportivi	€ 3.413.380,6	6.379.898,4	153	€ 522.247.232
Parcheggi	€ 10.828.528,032.673.844,0		117	€ 1.266.937.776	Parcheggi	€ 4.557.341,8	4.821.591,3	145	€ 660.814.561
Riassetto di comparti urbani	€ 9.778.394,4	10.984.467,0	50	€ 488.919.720	Riassetto di comparti urbani	€ 5.090.730,4	7.920.300,2	53	€ 269.808.711
Sanità	€ 4.148.512,9	6.208.353,9	37	€ 153.494.977	Sanità	€ 4.530.346,5	5.860.521,1	31	€ 140.440.742
Scolastico e sociale	€ 4.322.259,9	3.970.785,5	21	€ 90.767.458	Scolastico e sociale	€ 2.132.485,8	2.184.226,9	16	€ 34.119.773
Tempo libero	€ 2.791.700,9	3.097.732,0	18	€ 50.250.616	Tempo libero	€ 4.367.796,1	4.724.322,4	15	€ 65.516.942
Trasporti	€ 47.659.376,0	1,0E+8	25	€ 1.191.484.400	Trasporti	€ 18.206.654,025.760.495,0		15	€ 273.099.810
Turismo	€ 6.348.730,4	19.773.330,0	25	€ 158.718.260	Turismo	€ 3.236.777,0	3.655.560,3	28	€ 90.629.756
Varie	€ 2.079.759,5	1.806.289,6	31	€ 64.472.545	Varie	€ 2.967.279,9	4.220.673,3	47	€ 139.462.155
Totale	€ 6.855.715,624.547.039,0		775	€ 5.313.179.590	Totale	€ 4.216.073,2	8.147.519,7	915	€ 3.857.706.978

Categoria	2005				Categoria	2006			
	Media	Std. Dev.	Freq.	Totale		Media	Std. Dev.	Freq.	Totale
Idrico, gas, energetico e telecomunicazione	€ 3.074.123,4	7.295.668,2	93	€ 285.893.476	Idrico, gas, energetico e telecomunicazione	€ 5.808.036,7	16.716.679,0	120	€ 696.964.404
Approdi turistici	€ 19.278.594,0	16.301.129,0	16	€ 308.457.504	Approdi turistici	€ 25.417.677,0	55.272.919,0	12	€ 305.012.124
Arredo urbano e verde pubblico	€ 483.053,3	982.783,0	206	€ 99.508.986	Arredo urbano e verde pubblico	€ 733.605,7	3.397.145,7	127	€ 93.167.923
Beni culturali	€ 2.099.343,0	1.609.851,7	8	€ 16.794.744	Beni culturali	€ 8.159.466,7	13.291.641,0	3	€ 24.478.400
Centri polivalenti	€ 7.565.911,5	14.285.206,0	11	€ 83.225.027	Centri polivalenti	€ 7.835.533,7	11.136.743,0	11	€ 86.190.871
Cimiteri	€ 5.023.597,7	10.927.401,0	119	€ 597.808.126	Cimiteri	€ 3.976.166,0	9.504.938,3	110	€ 437.378.260
Commercio e artigianato	€ 4.127.566,6	9.588.631,2	46	€ 189.868.064	Commercio e artigianato	€ 3.302.922,9	4.400.651,7	29	€ 95.784.764
Direzionale	€ 14.112.648,025.144.251,0		15	€ 211.689.720	Direzionale	€ 5.750.000,0	4.596.194,1	2	€ 11.500.000
Igiene urbana	€ 8.805.145,5	11.569.219,0	10	€ 88.051.455	Igiene urbana	€ 5.323.824,4	12.375.247,0	7	€ 37.266.771
Impianti sportivi	€ 4.302.226,6	8.109.639,7	142	€ 610.916.177	Impianti sportivi	€ 5.510.812,5	15.216.620,0	135	€ 743.959.688
Parcheggi	€ 6.616.171,1	10.689.334,0	156	€ 1.032.122.692	Parcheggi	€ 4.989.699,7	9.261.066,4	118	€ 588.784.565
Riassetto di comparti urbani	€ 12.259.511,0	30.906.973,0	70	€ 858.165.770	Riassetto di comparti urbani	€ 11.019.954,0	17.633.758,0	49	€ 539.977.746
Sanità	€ 2.593.760,8	2.612.692,7	29	€ 75.219.063	Sanità	€ 4.576.205,7	5.389.605,1	26	€ 118.981.348
Scolastico e sociale	€ 3.401.408,1	4.079.070,0	23	€ 78.232.386	Scolastico e sociale	€ 2.494.303,3	2.711.726,0	27	€ 67.346.189
Tempo libero	€ 3.888.838,4	5.773.330,9	21	€ 81.665.606	Tempo libero	€ 8.646.686,4	16.978.648,0	26	€ 224.813.846
Trasporti	€ 172.600.000,0	2,7E+08	7	€ 1.208.200.000	Trasporti	€ 262.600.000,0	3,5E+08	6	€ 1.575.600.000
Turismo	€ 5.099.967,8	15.512.449,0	29	€ 147.899.066	Turismo	€ 2.085.937,5	2.905.687,7	16	€ 33.375.000
Varie	€ 3.626.212,6	5.442.109,4	40	€ 145.048.504	Varie	€ 6.281.999,3	9.370.608,7	26	€ 163.331.982
Totale	€ 5.877.698,427.503.803,0		1041	€ 6.118.684.034	Totale	€ 6.874.840,837.074.282,0		850	€ 5.843.614.680

Categoria	2007				Categoria	2008			
	Media	Std. Dev.	Freq.	Totale		Media	Std. Dev.	Freq.	Totale
Idrico, gas, energetico e telecomunicazione	€ 4.641.372,4	10.458.369,0	135	€ 626.585.274	Idrico, gas, energetico e telecomunicazione	€ 3.688.380,8	7.291.379,9	167	€ 615.959.594
Approdi turistici	€ 25.987.230,022.941.236,0		11	€ 285.859.530	Approdi turistici	€ 16.075.491,0	8.164.132,3	7	€ 112.528.437
Arredo urbano e verde pubblico	€ 1.463.097,2	6.299.260,3	130	€ 190.202.636	Arredo urbano e verde pubblico	€ 404.085,7	719.982,9	142	€ 57.380.168
Beni culturali	€ 4.062.274,9	4.946.558,2	7	€ 28.435.924	Beni culturali	€ 2.723.477,1	5.501.373,5	7	€ 19.064.340
Centri polivalenti	€ 6.513.946,8	8.150.919,0	25	€ 162.848.670	Centri polivalenti	€ 9.462.597,2	22.481.861,0	19	€ 179.789.347
Cimiteri	€ 3.621.708,2	6.998.989,4	97	€ 351.305.695	Cimiteri	€ 2.930.179,8	4.742.856,1	86	€ 251.995.463
Commercio e artigianato	€ 3.854.696,3	7.433.071,9	48	€ 185.025.422	Commercio e artigianato	€ 3.346.920,2	8.377.976,9	81	€ 271.100.536
Direzionale	€ 18.523.240,029.087.753,0		9	€ 166.709.160	Direzionale	€ 3.279.115,2	3.295.961,0	5	€ 16.395.576
Igiene urbana	€ 17.084.662,032.688.113,0		5	€ 85.423.310	Igiene urbana	€ 4.714.469,7	2.506.777,0	6	€ 28.286.818
Impianti sportivi	€ 3.290.811,4	6.575.209,5	172	€ 566.019.561	Impianti sportivi	€ 2.325.449,4	8.033.683,0	168	€ 390.675.499
Parcheggi	€ 4.984.911,6	8.046.204,4	130	€ 648.038.508	Parcheggi	€ 2.841.784,2	3.651.606,8	127	€ 360.906.593
Riassetto di comparti urbani	€ 14.858.459,0	-	47	€ 698.347.572	Riassetto di comparti urbani	€ 16.741.426,0	31.735.905,0	34	€ 569.208.484
Sanità	€ 6.854.004,9	12.365.527,0	23	€ 157.642.113	Sanità	€ 6.480.419,9	15.065.821,0	39	€ 252.736.376
Scolastico e sociale	€ 3.903.784,2	5.439.088,5	42	€ 163.958.936	Scolastico e sociale	€ 1.763.764,3	2.290.241,8	53	€ 93.479.508
Tempo libero	€ 5.965.352,7	8.253.414,0	20	€ 119.307.054	Tempo libero	€ 5.311.371,0	13.627.049,0	24	€ 127.472.904
Trasporti	€ 56.452.449,058.176.348,0		4	€ 225.809.796	Trasporti	€ 69.863.258,0104.400.000,0		8	€ 558.906.064

Turismo	€ 2.410.054,6	4.758.229,6	31	€ 74.711.693	Turismo	€ 1.570.700,5	3.530.611,5	37	€ 58.115.919
Varie	€ 2.126.040,1	1.851.589,0	31	€ 65.907.243	Varie	€ 3.066.401,9	3.125.267,3	21	€ 64.394.440
Totale	€ 4.966.016,7	13.137.368,0	967	€ 4.802.138.149	Totale	€ 3.907.270,7	14.183.700,0	1031	€ 4.028.396.092