



# **Partenariati Pubblico-Privati per gli Investimenti Pubblici: Nota Introduttiva**



Convenzione di ricerca tra

**FORMEZ** (Comitato Tecnico Scientifico del Progetto NUVAL) e  
**CRIEP** (Centro di ricerca interuniversitario sull'Economia Pubblica - Università di  
Padova, Venezia e Verona)

**Linea formativa “Valutazione dei progetti infrastrutturali”**

*Attività propedeutiche di ricerca e progettazione*

Documento di discussione:

Partenariati Pubblico Privati per gli Investimenti Pubblici: Nota Introduttiva

Responsabile Scientifico: Prof. Gilberto Muraro

Gruppo di ricerca: dott. Luciano Greco  
dott.ssa Silvia Covolo

## **Premessa**

Il Comitato tecnico scientifico del Progetto NUVAL ha deciso di avviare una linea formativa sui Partenariati Pubblico Privati (PPP) nel settore degli investimenti e della fornitura di servizi pubblici, nell'ambito delle iniziative a sostegno dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici.

La ragione di questa scelta risiede in parte nella rilevanza crescente di questi strumenti per il finanziamento, la realizzazione e la gestione delle opere pubbliche, anche nel nostro paese, in parte nella loro complessità e criticità.

Proprio in ragione della problematicità dei PPP, l'attivazione di un percorso formativo in questa materia richiede, in primo luogo, di definire che cosa si intenda per PPP e quali implicazioni ne derivino, in termini di valutazione della convenienza e di *governance* istituzionale. Pertanto, il CRIEP è stato incaricato di svolgere, a supporto della progettazione della linea formativa sui PPP, alcune attività propedeutiche riconducibili ai seguenti obiettivi specifici:

- a) inquadrare i PPP come modalità di investimento pubblico, definendone una tassonomia economico-istituzionale;
- b) inquadrare gli strumenti di valutazione della convenienza sociale dei PPP, individuando in particolare – nell'ambito dei criteri e degli strumenti di valutazione – i punti problematici suscettibili di successivo approfondimento;
- c) individuare le esperienze nazionali ed internazionali rilevanti per la migliore comprensione degli aspetti critici relativi al processo di valutazione dei PPP;
- d) individuare il ruolo che i Nuclei di valutazione – singolarmente e in rete – possono svolgere per migliorare il processo di valutazione e scelta collettiva in materia di PPP.

L'analisi e la progettazione formativa del CRIEP si sono basate su una rassegna critica della letteratura scientifica, tecnica e istituzionale esistente, nonché sulla rassegna delle attività già svolte da alcuni soggetti istituzionali di particolare rilievo nell'ambito della valutazione degli investimenti pubblici sia in Italia che in ambito internazionale. Inoltre, l'indagine del CRIEP ha beneficiato di una serie di incontri e colloqui con alcuni osservatori privilegiati in ambito nazionale che ha

consentito di verificare sul campo alcune ipotesi di lavoro emerse, di affinare la percezione dei problemi e le proposte relative alla linea formativa da progettare e di verificare, in prima approssimazione, l'interesse dei Nuclei di valutazione di alcune amministrazioni centrali e regionali per una nuova fase di formazione incentrata sui PPP.

In attuazione dell'incarico, il CRIEP ha prodotto due elaborati:

- un documento di discussione dal titolo *Partenariati Pubblico-Privati per gli Investimenti Pubblici: Nota Introduttiva*;
- un progetto della formazione dal titolo *Partenariati Pubblico-Privati per gli Investimenti Pubblici: Progetto Formativo*.

La Nota introduttiva rappresenta la sintesi del lavoro di ricerca svolto dal CRIEP per definire una tassonomia dei PPP e individuare i principali problemi in materia di valutazione. Sulla base dei problemi individuati nella Nota introduttiva ma anche in considerazione delle indicazioni degli osservatori privilegiati contattati dal CRIEP tra gennaio e febbraio 2006, il Progetto formativo propone un possibile percorso di formazione, discussione e approfondimento sui PPP.

La Nota introduttiva e il Progetto formativo sui Partenariati Pubblico Privati per gli Investimenti Pubblici sono stati elaborati dal Gruppo di ricerca del CRIEP sotto la supervisione scientifica del Prof. Gilberto Muraro. Il Gruppo di ricerca è costituito dal dott. Luciano Greco, che ha curato l'elaborazione della Nota introduttiva e del Progetto formativo, e dalla dott.ssa Silvia Covolo, che ha elaborato insieme al dott. Greco la Sezione 2.2 e le Appendici della Nota introduttiva ed ha collaborato alla raccolta dei materiali bibliografici.

Il Gruppo di ricerca ha beneficiato di preziose discussioni con il Prof. Cesare Dosi, nonché della disponibilità di alcuni esperti e componenti dei Nuclei di valutazione – la dott.ssa Adriana Chiurato, la dott.ssa Maria Paola Di Martino e l'arch. Simona Ganassi Agger del Ministero della Salute, il dott. Gregorio Angelini del Ministero dei Beni e delle Attività culturali, l'avv. Paola Noemi Furlanis e la dott.ssa Annamaria Rienzi della Regione del Veneto – e la dott.ssa Maria Samoggia dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto del CIPE.

Un ringraziamento particolare va, inoltre, al dott. Nicola Parmentola, alla dott.ssa Simonetta De Luca e alla dott.ssa Francesca Urbani del Formez per l'indispensabile supporto al Gruppo di lavoro del CRIEP.

## 1. Introduzione

Negli ultimi venti anni, numerosi paesi dell'area OCSE ed emergenti hanno fatto ricorso a modalità giuridiche e finanziarie generalmente indicate come Partenariati Pubblico-Privati (PPP) per realizzare e gestire opere pubbliche, in sostituzione delle modalità tradizionali di intervento pubblico (Brenck *et al.* [2005]; Leahy [2005]; Lundsgaard [2002]; IMF [2004b]; Monteiro [2005]). La ragione di fondo di questo fenomeno è certamente riconducibile all'esigenza di reperimento di risorse finanziarie, attraverso strumenti innovativi, in relazione all'evoluzione economica globale, che ha reso più costoso il reperimento di risorse attraverso l'imposizione e, di conseguenza, anche attraverso forme tradizionali di indebitamento pubblico (cd *crisi fiscale dello stato*)<sup>1</sup>.

Nel nostro paese, l'attenzione a queste modalità di intervento è stata focalizzata sul (e, probabilmente, confusa con il) più innovativo e complesso strumento della famiglia dei PPP, la Finanza di Progetto (FP), importando le tecniche finanziarie innovative sviluppate dall'inizio degli anni '90 nel Regno Unito. La caratteristica principale della FP consiste nella creazione di una società di progetto (cd *special purpose entity*), che realizza e gestisce l'opera creando un collegamento giuridico diretto tra il rimborso dei debiti, la copertura dei costi e la garanzia dei rischi e il proprio patrimonio iniziale e i flussi finanziari generati dal progetto stesso. Tuttavia, il coinvolgimento dei privati nel finanziamento e nella gestione delle opere pubbliche e, più in generale, nella fornitura di servizi di interesse pubblico (sanitari, sociali, educativi, ecc.) deve essere inquadrato nella più ampia famiglia dei PPP, che si caratterizza spesso per operazioni più semplici della FP ma che ne condividono alcune caratteristiche.

Come possono essere definiti i PPP? La risposta a questa domanda è fondamentale da due punti di vista. Sul piano delle indicazioni normative di politica economica, la definizione dei PPP chiarisce la struttura che questi strumenti dovrebbero assumere per garantire un soddisfacente perseguimento dell'*interesse pubblico*, quindi gli assetti legislativi e regolamentari suscettibili di produrre effetti desiderabili. D'altra parte, sul piano dell'analisi positiva delle

---

<sup>1</sup> Su questo punto, IMF [2006], p. 86, riferito al caso italiano.

scelte pubbliche e dei soggetti privati coinvolti, la definizione dei PPP è utile ad individuare le ragioni per cui, nei diversi contesti istituzionali (determinati dalle disposizioni di rango internazionale, comunitario, nazionale o sub-nazionale), questi strumenti hanno un particolare successo e alcuni più di altri. L'individuazione delle ragioni e delle modalità del ricorso ai PPP da parte degli enti nazionali e, soprattutto, decentrati può consentire di correggere eventuali distorsioni riconducibili ai meccanismi politici e burocratici di scelta collettiva (cd *political agency*). Pur con diverse sfumature, una particolare attenzione viene rivolta a questo ultimo aspetto da parte di alcune organizzazioni internazionali con riferimento ai rischi che i PPP pongono in termini di stabilità finanziaria e sostenibilità fiscale (EUROSTAT [2004]; IMF [2004a])<sup>2</sup>.

Inoltre, la definizione dei PPP, come avremo modo di evidenziare, è propedeutica alla costruzione di procedure di valutazione che consentano di raffrontarne benefici e costi rispetto a modalità alternative di intervento pubblico.

Due condizioni minime caratterizzano i PPP:

- si tratta di una *modalità di fornitura* almeno in parte privata di un servizio connesso alla realizzazione di opere di interesse pubblico;
- il rapporto tra settore pubblico e settore privato implica una *ripartizione delle responsabilità di finanziamento e dei rischi* relativi alle diverse fasi in cui si compone la fornitura del servizio pubblico (e, quindi, al realizzazione – in senso lato – dell'opera pubblica).

A partire da questa caratterizzazione molto generale, nell'ambito dei PPP possono essere compresi una serie di istituti e strumenti giuridici comunemente utilizzati dalle pubbliche amministrazioni. Con riferimento al nostro paese, rientrano nei PPP sia strumenti tradizionali (per esempio, la concessione di costruzione e gestione), che innovativi (la FP), ma anche – come vedremo – strumenti, quali la cd *urbanistica negoziata*<sup>3</sup>, cui i comuni fanno ormai ampio ricorso per realizzare

---

<sup>2</sup> Sui rischi dei PPP e sul bilanciamento tra visione "benevolente" e visione "cinica" del fenomeno della crescita delle operazioni in PPP, si veda Vällilä, T. [2005], p. 95.

<sup>3</sup> Cioè, l'uso del potere d'imperio pubblico in materia urbanistica a beneficio di soggetti privati e in cambio della realizzazione di opere di interesse pubblico (Appendice 2).

parti importanti dei programmi di infrastrutturazione urbana e rurale e fornitura di servizi pubblici<sup>4</sup>.

Queste considerazioni sul ruolo e sul funzionamento dei PPP, soprattutto di quelli ad iniziativa privata, nei quali il soggetto privato in un certo senso *sollecita* l'interesse pubblico, consentono di comprendere la necessità di dotare la pubblica amministrazione di strumenti di analisi della convenienza dei PPP, mediante appropriati percorsi di formazione e condivisione delle competenze, finalizzati a valutarne la convenienza sia *ex ante*, nel caso degli enti interessati ad attivare PPP per realizzare opere pubbliche, che *ex post*, per quanto riguarda le autorità che si occupano del controllo dell'operato delle pubbliche amministrazioni, ma anche del controllo macroeconomico della finanza pubblica.

La letteratura in materia di PPP ha identificato il test di convenienza con la verifica dell'incremento dell'*efficienza produttiva* (cd *value for money*): risparmio di risorse finanziarie, economiche e di rischi sopportati di cui l'operatore pubblico potrà beneficiare, mediante il ricorso al PPP, in confronto con modalità alternative di intervento pubblico.

La Nota introduttiva rappresenta una base di riflessione sulla tematica dei PPP per gli investimenti pubblici, a supporto delle attività di formazione che vengono illustrate in dettaglio nel Progetto formativo che l'accompagna<sup>5</sup>. Nella Sezione 2 della Nota, i PPP vengono definiti e caratterizzati, attraverso una rassegna critica della letteratura; quindi, viene illustrata una breve rassegna degli istituti giuridici attraverso i quali si realizzano i PPP nel nostro paese. Su queste basi, la Sezione 3 analizza i problemi connessi alla valutazione di convenienza dei PPP. La Sezione 4 sintetizza le principali conclusioni del lavoro ed evidenzia la funzione istituzionale che potrebbe essere svolta dai Nuclei di valutazione – singolarmente e nell'ambito

---

<sup>4</sup> Questa osservazione evidenzia rischi e opportunità di questi strumenti di largo uso, anche considerando che i comuni rivestono un ruolo quantitativamente e qualitativamente importante come soggetti della politica degli investimenti pubblici nel nostro paese: circa un terzo del valore degli investimenti del settore pubblico in Italia (quasi la metà per numero di interventi) è realizzato da enti comunali (Dosi C. *et al.* [2005] p. 16). L'esempio dell'urbanistica negoziata consente di cogliere pienamente l'esigenza di una chiara definizione di PPP, sulla cui base possano inserirsi adeguate procedure di valutazione, che – nel caso dell'urbanistica negoziata – sono attualmente inesistenti o, per lo meno, insufficienti.

<sup>5</sup> CRIEP (2006) *Partenariati Pubblico-Privati: Progetto Formativo*. Progetto NUVAL.

della Rete – e dall’Unità Tecnica Finanza di Progetto, con l’obiettivo di sviluppare un appropriato assetto istituzionale di *governance* dei PPP.

Nelle Appendici, sono riportati materiali che approfondiscono alcuni temi trattati nel testo: il conflitto tra la normativa comunitaria e quella italiana in materia di società a capitale misto, che può avere effetti importanti sulla tipologia di PPP che si possono realizzare nel nostro paese (Appendice 1); un saggio della disciplina regionale in materia di perequazione urbanistica, che è rilevante per gli effetti che ha sugli strumenti giuridici impiegati per attuare dei PPP (Appendice 2); infine, un quadro sintetico di alcune esperienze istituzionali internazionali in tema di valutazione dei PPP (Appendice 3).

## **2. PPP e investimenti pubblici: aspetti economici e istituzionali**

Una definizione convenzionale dei PPP, basata sulla sistematizzazione delle operazioni osservate in diversi paesi, può essere brevemente sintetizzata così: *strumenti di finanziamento di investimenti pubblici alternativi a quelli tradizionali (trasferimenti dal governo centrale e indebitamento), che coinvolgono i privati nel reperimento delle risorse e nella realizzazione dei progetti grazie all’apporto di competenze specifiche e innovative* (Marsilio [2005a], p. 21)<sup>6</sup>. Una definizione più ampia, nello stesso spirito, identifica i PPP con tutti quei casi in cui il settore pubblico intenda realizzare un’opera *pubblica o di pubblica utilità*, la cui *progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento* siano affidati – in tutto o in parte – al settore privato.

A partire da queste definizioni *empiriche*, scaturisce una tassonomia altrettanto diffusa e convenzionale delle possibili operazioni in PPP (Unità Tecnica Finanza di Progetto [2002], pp. 5-6):

- gli investimenti della prima categoria sono dotati di una intrinseca capacità di generare reddito, attraverso i ricavi di utenza, per cui il settore pubblico si limita ad identificare le condizioni necessarie per consentire la

---

<sup>6</sup> In linea con questa definizione, per la Commissione europea [2004], p. 14, l’intervento dei privati nei PPP garantisce: capitale addizionale; *know how* e competenze specifiche; migliore identificazione dei bisogni; uso ottimale delle risorse.

- realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione e indizione dei bandi di gara (cd *opere calde*);
- all'estremo opposto troviamo investimenti in cui il privato fornisce direttamente il servizio alla pubblica amministrazione (cd *opere fredde*);
  - tra questi due estremi, vi sono investimenti che comportano un intervento del settore pubblico a parziale copertura dei costi di fornitura del servizio – per esempio, per esigenze di *equità* nella determinazione di canoni e tariffe (cd *opere tiepide*)<sup>7</sup>.

Dalla classificazione convenzionale, emerge come l'elemento caratterizzante dei PPP sia la negoziazione tra settore pubblico e operatori privati: l'interesse collettivo viene perseguito dalla pubblica amministrazione mediante la concertazione con i soggetti privati, invece che autoritativamente; sul piano finanziario, i PPP nascono per volontà comune del settore pubblico e degli operatori privati interessati, laddove – nelle modalità tradizionali di investimento pubblico – il finanziamento e la realizzazione vengono assicurati mediante il potere d'imperio pubblico (per esempio, le risorse derivano dall'imposizione fiscale).

La classificazione descrittiva diffusa nella letteratura, tuttavia, non consente di individuare immediatamente i punti cruciali ai fini della *valutazione di convenienza* dei PPP. In altri termini, se i PPP introducono la cooperazione volontaria tra pubblico e privato, laddove nelle modalità tradizionali vi è l'azione collettiva coercitiva, si sarebbe indotti a concludere che, siccome la coercizione comporta sempre costi per la collettività<sup>8</sup>, i PPP comportino sempre una maggiore efficienza economica rispetto all'intervento tradizionale. E, se questa conclusione

---

<sup>7</sup> Analoghe classificazioni si ritrovano nel rapporto di valutazione delle operazioni in PPP della Banca Europea degli Investimenti, Campbell *et al.* (2005), pp. 13-14, e in Marsilio (2005), pp. 34-35.

<sup>8</sup> Per esempio, nella realtà le imposte generano sempre un gettito inferiore ai costi complessivi che l'imposizione produce nella società (Salanie [2003]). Tecnicamente, si dice che il *costo marginale della tassazione* è superiore ad uno: per ogni euro raccolto il costo della tassazione è di un euro e qualche centesimo.

fosse corretta, in termini positivi dovremmo chiederci perché osserviamo solo un numero relativamente esiguo di PPP<sup>9</sup>.

Questa argomentazione è inappropriata. Per comprendere le ragioni profonde che giustificano sul piano normativo il ricorso ai PPP – quindi, per definire un processo di valutazione dell'efficienza produttiva (*value for money*) determinata da un PPP, è necessario trovare definizioni e tassonomie che consentano di cogliere gli elementi costitutivi dei PPP, in maniera più raffinata di quanto non sia possibile con la semplice descrizione convenzionale.

La letteratura economica e istituzionale ha evidenziato nel *trasferimento del rischio* tra settore pubblico e soggetti privati coinvolti nelle operazioni di PPP l'elemento discriminante<sup>10</sup>. Altri contributi evidenziano anche il ruolo della durata delle operazioni; tuttavia, questo elemento costituisce un fattore discriminante soltanto in relazione agli effetti della durata sulla ripartizione dei rischi (e dei costi) tra settore pubblico e settore privato.

Il trasferimento dei rischi costituisce l'elemento cardine anche nell'ambito della definizione EUROSTAT [2004], ai fini della contabilizzazione *off-the-balance* dei PPP: non rientranti, cioè, tra operazioni i cui flussi finanziari (sia attivi che passivi) siano di competenza della pubblica amministrazione. In particolare, EUROSTAT [2004] fornisce una disamina dei principali componenti di rischio che devono gravare in maniera *preponderante* sul settore privato affinché l'investimento in PPP sia classificabile come *privato*: il rischio di realizzazione dell'opera ed i rischi connessi alla ridotta qualità dei servizi erogati e/o alla ridotta quantità della domanda finale (se rilevante).

La definizione EUROSTAT [2004] è, ovviamente, rilevante perché cogente sul piano della classificazione statistica e della contabilità pubblica per distinguere le opere che costituiscono PPP e quelle che, pur essendo assumendo una forma

---

<sup>9</sup> Nei paesi in cui i PPP sono più sviluppati – Cile, Regno Unito e Portogallo, solo una frazione minoritaria di investimenti pubblici avviene secondo questa modalità (IMF [2004a]). D'altra parte, una certa visione dei PPP presso gli amministratori pubblici (soprattutto a livello locale) tende a coincidere con questa erronea visione, basandosi sulla constatazione che i PPP non comportano esborsi finanziari immediati per la pubblica amministrazione.

<sup>10</sup> Il ruolo del trasferimento del rischio nella valutazione dei PPP è richiamato in molteplici contributi. Per tutti, si veda IMF [2004a], pp. 18-21.

giuridicamente simile, sono classificate come investimenti pubblici. Tuttavia, questa definizione è problematica sotto due punti di vista.

Un primo problema, sottolineato anche dal Fondo monetario internazionale (IMF [2004a], p. 22), riguarda le distorsioni nell'uso dei PPP che questa definizione rischia di comportare. L'esperienza delle regole contabili e statistiche europee, combinate con i vincoli contro l'indebitamento eccessivo imposti dal Patto di stabilità e crescita dell'Unione monetaria europea, insegna, infatti, che le regole tendono a produrre comportamenti opportunistici<sup>11</sup>. Questo significa che la struttura dei PPP potrebbe essere scelta non sulla base dell'effettiva convenienza sociale, quanto piuttosto in relazione ad esigenze connesse alla contabilizzazione delle opere.

Il secondo problema implicito nell'adozione della definizione EUROSTAT [2004] è una certa *indeterminatezza* insita nella stessa: è PPP tutto ciò che comporta una sufficiente quantità (preponderanza) di rischi trasferiti al settore privato. A questo punto, quale differenza esiste tra PPP e privatizzazione di settori inizialmente pubblici? Questa difficoltà interpretativa la si riscontra pienamente in alcune definizioni fornite anche da altre autorità pubbliche di rilievo internazionale per cui un PPP sarebbe *“il trasferimento al settore privato di progetti tradizionalmente realizzati o finanziati dal settore pubblico”*<sup>12</sup>.

Esiste un indubbio parallelismo concettuale e pratico tra PPP e privatizzazioni (Campbell *et al.* [2005], p. 11). D'altra parte, la distinzione tra operazioni di PPP e privatizzazioni sembra risiedere nel tipo di coinvolgimento del settore pubblico, ovvero di interesse pubblico nell'attività dei soggetti privati coinvolti, che è più esteso e penetrante nel caso dei PPP e limitato (alla tutela della concorrenza e del buon funzionamento dei mercati) nel caso delle attività privatizzate. Nella letteratura istituzionale, questa distinzione fatica ad essere pienamente recepita, pur essendo importante per capire la natura dei PPP.

---

<sup>11</sup> Tipici, per la verità, di tutti i *meccanismi fiscali* (come il Patto di stabilità e crescita) in cui un'autorità centrale cerca di imporre comportamenti a soggetti autonomi (in questo caso, gli stati membri).

<sup>12</sup> Traduzione da European Commission [2003b], p. 96.

Nella Sezione 2.1, vengono individuati gli elementi essenziali delle operazioni di PPP, che consentono di distinguerle dalle privatizzazioni e dalle cd *modalità tradizionali di investimento pubblico* e che possono costituire una base di classificazione, riconducibile ai loro elementi strutturali convenzionalmente individuati in letteratura. Questo percorso consente di scoprire come la natura dei PPP sia molto più pervasiva di quanto comunemente accettato, essenzialmente perchè la ripartizione dei rischi – che contraddistingue i PPP – non può mai essere perfetta. A partire da queste considerazioni, nella Sezione 2.2, vengono analizzati gli istituti giuridici che danno forma ai PPP, includendo anche strumenti che attualmente non vengono convenzionalmente considerati.

## **2.1 Definizione e struttura dei PPP**

Sul piano economico e giuridico, i PPP possono essere definiti, in maniera non controversa, come una modalità dell'intervento pubblico nell'economia e, in particolare, come una modalità di investimento e di fornitura di servizi di *interesse pubblico*. L'interesse pubblico (o, nel gergo giuridico, la pubblica utilità) delle opere e dei servizi oggetto dei PPP costituisce un elemento cruciale anche nell'ottica di una chiara distinzione tra operazioni di PPP e privatizzazione di attività economiche precedentemente svolte dalle pubbliche amministrazioni.

La caratterizzazione dell'interesse pubblico dà luogo, talvolta, a definizioni tautologiche (per esempio, Vålilä *et al.* [2005], p. 19) per cui è investimento pubblico qualsiasi opera che ricada nella sfera giuridica della proprietà pubblica (in qualche accezione). Tuttavia, è evidente che le operazioni di privatizzazione – in maniera altrettanto tautologica – danno luogo ad alienazioni di patrimonio pubblico e, quindi, gli investimenti tesi ad ampliare, migliorare e potenziare il patrimonio privatizzato non potrebbero, a rigore, essere classificati come investimenti pubblici.

L'analisi economica dell'intervento pubblico consente di dirimere le potenziali fonti di confusione sulla natura degli investimenti, delle opere e dei servizi pubblici che costituiscono l'oggetto di PPP. L'analisi economica normativa prescrive quali sono i servizi la cui disponibilità per la collettività debba essere

regolata in maniera opportuna dalla pubblica amministrazione. Le ragioni di fondo dell'interesse pubblico per la fornitura di alcuni servizi sono essenzialmente riconducibili alla necessità di garantire che il sistema economico di mercato raggiunga risultati che rispettano condizioni di *efficienza allocativa*<sup>13</sup> e *equità*<sup>14</sup>.

L'analisi economica consente di determinare, in maniera relativamente precisa, una serie di situazioni istituzionali ed economiche (cd *fallimenti del mercato*<sup>15</sup>) che attribuiscono contenuto operativo all'interesse pubblico con riferimento al concetto di efficienza economica: *potere di mercato e monopolio naturale; esternalità e beni pubblici; asimmetrie informative*.

**Potere di mercato e monopolio naturale.** L'efficienza del sistema economico richiede, tra le altre condizioni istituzionali ed economiche, che i soggetti che operano sui diversi mercati non abbiano la capacità di influenzare i prezzi, ossia non abbiano potere di mercato. Quando la tecnologia necessaria per produrre un determinato servizio è caratterizzata da elevati *costi fissi*, si determina una barriera naturale alla presenza di numerosi operatori sul mercato, impedendo che si creino le condizioni che favoriscono la concorrenza perfetta. Si hanno, in altri termini, condizioni di monopolio naturale<sup>16</sup>. In presenza di barriere tecnologiche

---

<sup>13</sup> In particolare, si fa riferimento alla cd *efficienza di Pareto* che consiste nel requisito che il sistema economico produca e distribuisca le risorse in maniera tale che non siano possibili miglioramenti del benessere di alcuni soggetti che non richiedano riduzioni del benessere di altri.

<sup>14</sup> Sebbene, in astratto, l'equità possa essere definita in varie maniere, nell'ambito dei sistemi economici del mondo reale, le condizioni di equità che devono essere garantite sono determinate dallo *status di cittadinanza* costituzionale e, nel caso della Repubblica italiana, dall'insieme dei diritti di eguaglianza e dei diritti civili a prestazioni sociali da parte della Repubblica stabiliti nella prima parte della Costituzione.

<sup>15</sup> Il *Primo teorema dell'economia del benessere* (Artoni [2003], capitolo 13) individua le condizioni istituzionali ed economiche che devono essere rispettate dal sistema economico di mercato affinché esso determini dei risultati (cioè, qualità e quantità dei beni e servizi prodotti e distribuiti) efficienti nel senso di Pareto. Qualora il sistema economico non rispetti queste condizioni, si determinano dei fallimenti di mercato e, conseguentemente, la necessità di un intervento pubblico correttivo del funzionamento del mercato. Le condizioni sono le seguenti:

- concorrenza perfetta: i singoli operatori economici non sono in grado di influenzare i prezzi dei mercati su cui operano;
- mercati completi: per ogni bene prodotto e scambiato nel sistema economico, esiste un mercato e, quindi, un prezzo;
- beni privati: i beni e servizi scambiati su tutti i mercati non danno luogo ad effetti esterni al funzionamento del sistema economico che non vengano incorporati nei prezzi di mercato.

<sup>16</sup> Esempi tipici di queste condizioni si rinvengono nei settori dell'energia (soprattutto, con riferimento al trasporto dell'energia), dei trasporti (in relazione alla realizzazione e gestione di grandi reti stradali e ferroviarie), ecc.

alla concorrenza, lasciare operare il mercato implicherebbe qualità e/o quantità di servizi inferiori a quelle efficienti.

**Esternalità e beni pubblici.** La produzione o il consumo di alcuni beni comportano, talvolta, effetti esterni (cd *esternalità*) su soggetti economici diversi da quelli che effettuano le scelte (di produzione e consumo). In alcuni casi, l'attività individuale determina effetti positivi su altri soggetti<sup>17</sup> che non vengono presi in considerazione dal soggetto che effettua la scelta e, quindi, non vengono opportunamente controbilanciati ai costi sopportati individualmente. In altri casi, l'attività dei singoli soggetti determina effetti negativi<sup>18</sup> che non vengono tenuti in considerazione e opportunamente controbilanciati ai benefici privati.

Un caso analogo alle esternalità si ha in presenza di beni pubblici: gli effetti della fornitura di questi beni sono percepiti da tutti i componenti della società e non è possibile escludere alcuni di essi (legalmente o tecnologicamente) dal beneficio<sup>19</sup>.

In presenza di esternalità e beni pubblici (e in assenza di intervento pubblico correttivo), il sistema economico di mercato conduce ad una composizione dei beni e servizi prodotti e consumati che è inefficiente, perché sono prodotte troppe esternalità negative e poche esternalità positive e beni pubblici.

**Asimmetrie informative.** L'incertezza che caratterizza molte situazioni e decisioni economiche crea lo spazio per problemi di asimmetria dell'informazione tra i diversi soggetti che operano nel sistema economico di mercato. In alcune situazioni economiche (cd *selezione avversa*), soltanto alcuni soggetti sono informati circa le caratteristiche economicamente rilevanti dei beni e servizi scambiati sui mercati<sup>20</sup>. Il tentativo dei soggetti più informati di sfruttare il proprio vantaggio può determinare, in alcune situazioni, l'insufficiente (se non inesistente) offerta di determinati beni e servizi<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Per esempio, la decisione di vaccinarsi contro malattie infettive oppure la decisione di investire nella propria alfabetizzazione (sia in senso stretto che, in maniera più appropriata, con riferimento alle nuove tecnologie di largo uso).

<sup>18</sup> Per esempio, l'inquinamento prodotto da talune produzioni.

<sup>19</sup> Esempi classici di beni pubblici sono la difesa nazionale e la sicurezza pubblica.

<sup>20</sup> Per esempio, il singolo individuo conosce il proprio stato di salute meglio del potenziale venditore di una polizza assicurativa sanitaria.

<sup>21</sup> Nell'esempio precedente, le polizze assicurative sanitarie.

L'asimmetria informativa, tuttavia, può anche manifestarsi in una forma differente (cd *rischio morale*): alcuni individui possono mettere in pratica comportamenti (o rivelare informazioni) che riducono gli effetti negativi o potenziano gli effetti positivi connessi a determinati eventi incerti<sup>22</sup>. L'effetto del rischio morale è di accrescere i costi di determinati beni e servizi, riducendo quindi la quantità e/o la qualità fornita privatamente al di sotto di quella efficiente.

I fallimenti del mercato sono fenomeni pervasivi nei sistemi economici del mondo reale<sup>23</sup>. Questo implica che quasi tutte le attività economiche ne siano affette. Tuttavia, in alcuni settori (per esempio, difesa nazionale, sicurezza pubblica, sanità, istruzione, reti per le comunicazioni e l'energia, ecc.) i fallimenti assumono caratteristiche e dimensioni tali da rendere le inefficienze associate all'assenza di intervento pubblico particolarmente rilevanti. In questi casi, i servizi che costituiscono l'output caratteristico dei settori interessati assumono una rilevanza pubblica, ossia sono *servizi di interesse pubblico* la cui fornitura deve, pertanto, in qualche forma essere *controllata* dal settore pubblico, al fine di renderla più efficiente possibile.

Le ragioni di efficienza non esauriscono i possibili obiettivi dell'intervento pubblico per la fornitura di determinati servizi. Nei sistemi economici del mondo reale, il settore pubblico persegue anche obiettivi di solidarietà sociale (o equità). Le condizioni di equità che possono dare contenuto al concetto di interesse pubblico sono potenzialmente molto estese e, per loro natura, determinate dai giudizi politici sulla distribuzione della ricchezza e sul ruolo che la pubblica amministrazione deve giocare per modificare tale distribuzione. Il contenuto di solidarietà sociale che assume l'interesse pubblico per la fornitura di determinati servizi viene caratterizzato, nei sistemi giuridici dei paesi avanzati, dall'insieme di

---

<sup>22</sup> Continuando con l'esempio dell'assicurazione sanitaria delle note precedenti, l'individuo assicurato può mettere in pratica comportamenti che riducano gli effetti degli eventi assicurati, cioè delle malattie, tramite una migliore prevenzione dei rischi – per esempio, smettendo di fumare – oppure una volta che l'evento dannoso si sia manifestato – per esempio, beneficiando soltanto del periodo di cure strettamente necessario al pieno ristabilimento.

<sup>23</sup> Questa affermazione vale, in modo particolare anche se non esclusivo, nel caso delle asimmetrie informative.

norme giuridiche (principalmente di rango costituzionale) attuate dai diversi enti della pubblica amministrazione.

Nel caso della Repubblica italiana, lo *status di cittadinanza*<sup>24</sup> costituisce il parametro di riferimento. D'altra parte, lo status di cittadinanza viene ampliato (o ristretto) attraverso le specificazioni che di esso danno le leggi e i regolamenti e le interpretazioni giurisdizionali della Corte costituzionale e degli altri soggetti dell'ordinamento giudiziario.

Le ragioni di efficienza e di equità, come definite dal quadro giuridico rilevante, consentono, quindi, di determinare con relativa certezza il confine dell'interesse pubblico per la fornitura di determinati servizi. Come prima implicazione, è possibile classificare le attività che possono essere lasciate al sistema economico di mercato, mantenendo in capo alla pubblica amministrazione un ruolo di garanzia delle condizioni generali di concorrenza e di tutela dei consumatori. In altre parole, quei servizi per la cui fornitura *non* vi è un (forte) interesse pubblico, riconducibile alla presenza di evidenti fallimenti di mercato o di rilevanti ragioni di garanzia dei diritti sociali, e che, pertanto, devono essere privatizzati (qualora per ragioni storiche fossero precedentemente gestiti nell'ambito del settore pubblico) oppure rimanere nella sfera dell'economia privata.

Queste considerazioni consentono di inquadrare in maniera chiara la differenza che esiste tra le attività private (o privatizzabili) – rispetto alle quali il settore pubblico si limita a svolgere funzioni generali di tutela dell'ordinamento giuridico (in particolare, garanzia di concorrenza leale e di tutela dei consumatori) – e attività per quali l'interesse pubblico è più ampio e si sostanzia nella garanzia di condizioni di efficiente fornitura dei servizi e di garanzia dei diritti di cittadinanza. Gli investimenti, che vengono compiuti per ampliare la capacità produttiva dei settori che forniscono servizi di interesse pubblico, sono a loro volta di pubblica utilità.

Quali sono le diverse modalità di fornitura dei servizi di interesse pubblico? L'approccio teorico convenzionale all'analisi dell'intervento pubblico classifica gli

---

<sup>24</sup> Definito dal principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione) e dai diritti civili alle prestazioni sociali da parte della Repubblica (art. 31 – tutela della famiglia, art. 32 – tutela della salute, art. 34 – diritto all'istruzione – e art. 38 – diritto all'assistenza).

strumenti attraverso i quali la pubblica amministrazione può regolare la fornitura dei servizi di interesse pubblico in base al settore dell'economia responsabile della fornitura:

1. per i *servizi di interesse pubblico forniti dal settore privato*, il settore pubblico può controllare la fornitura mediante:
  - a. *l'imposizione e la sussidiazione fiscale;*
  - b. *la regolamentazione;*
2. in alternativa, il *settore pubblico può fornire direttamente i servizi di interesse pubblico.*

La tassonomia appena delineata evidenzia come la fornitura di servizi di interesse pubblico possa essere attuata mediante diversi assetti economici e giuridici. I PPP possono essere descritti come un mix dei diversi strumenti di fornitura di servizi di interesse collettivo: alcune fasi della fornitura sono effettuate dal settore privato, in presenza di meccanismi fiscali e regolamentari di controllo, ed altre fasi sono svolte direttamente dal settore pubblico<sup>25</sup>.

L'assetto economico e giuridico di organizzazione degli investimenti e della fornitura di servizi di interesse pubblico (in particolare, la differente ripartizione di compiti e rischi tra settore pubblico e privato) costituisce l'elemento discriminante tra le modalità tradizionali di investimento pubblico e PPP. In linea di principio, la fornitura di servizi di interesse pubblico può essere demandata per una parte più o meno ampia al settore privato: in prima approssimazione, le modalità di organizzazione, che coinvolgono in maniera più estesa il settore privato nell'investimento nel finanziamento e nella produzione dei servizi in oggetto, sono dei buoni candidati ad essere classificati come PPP.

Prima di approfondire gli elementi che discriminano tra modalità tradizionali e PPP e, quindi, le classificazioni delle possibili operazioni, è opportuno osservare che il ricorso a modalità nuove di investimento in alternativa a quelle tradizionali trova una giustificazione, sul piano normativo, soltanto nella misura in cui

---

<sup>25</sup> La struttura dei PPP può corrispondere ad una varietà molto ampia di assetti organizzativi. In alcuni casi, la fornitura viene effettuata da soggetti privati e il settore pubblico tutela l'interesse collettivo (efficienza e solidarietà sociale) attraverso la fiscalità e la regolamentazione. In altri casi, la responsabilità della fornitura è pubblica ma ampie fasi della produzione del servizio possono essere affidate a soggetti privati.

determini *risparmi di risorse* a parità di risultati. In altri termini, la scelta di una particolare modalità di investimento e organizzazione della produzione (tradizionale o PPP) è giustificata nella misura in cui determini la massima *efficienza produttiva* del servizio di interesse pubblico. Nel gergo convenzionale (Välilä [2005], p. 100), il *value for money* indica proprio il guadagno di efficienza produttiva (cioè, il risparmio di risorse finanziarie equivalenti) che il ricorso ad un PPP consente al settore pubblico rispetto alla modalità tradizionale (si veda la Sezione 3.2).

La letteratura sui PPP ha individuato tre dimensioni dell'organizzazione della fornitura che ne descrivono l'assetto economico e giuridico e consentono di discriminare tra modalità tradizionali e PPP (IMF [2004a], p. 8; Välilä [2005], p. 99). Una prima dimensione è costituita dalla suddivisione del processo che conduce alla fornitura dei servizi di interesse pubblico in una serie di fasi e dalla loro attribuzione al settore pubblico o privato<sup>26</sup>:

1. investimento, che consta di due operazioni logicamente distinte ma attuate nello stesso tempo:
  - a. realizzazione dell'opera di interesse pubblico, a sua volta distinta in due fasi:
    - i. progettazione (cd *design*);
    - ii. costruzione (cd *build*) oppure sviluppo<sup>27</sup> (cd *develop*);
  - b. finanziamento (cd *finance*);
2. fornitura del servizio, che consta di due operazioni logicamente distinte:
  - a. gestione (cd *operate*);
  - b. manutenzione straordinaria (cd *maintain*) dell'opera di interesse pubblico.

La seconda dimensione rilevante è la distribuzione tra il settore pubblico e privato della proprietà e del possesso dell'opera che costituisce il fattore produttivo caratteristico della fornitura del servizio di interesse pubblico:

---

<sup>26</sup> Fra parentesi, sono riportate le denominazioni inglesi delle fasi della fornitura del servizio, secondo la visione convenzionale, dal punto di vista del soggetto privato coinvolto nel PPP. Una classificazione, per certi versi simile, viene impiegata anche da Marsilio [2005], pp. 26-27.

<sup>27</sup> Ossia, ampliamento, restauro, ecc.

- proprietà e possesso pubblici
- proprietà pubblica e concessione del possesso ai soggetti privati che partecipano al PPP (cd *lease or rent*);
- proprietà e possesso privati, con trasferimento al settore pubblico dopo un periodo definito (cd *transfer*);
- proprietà e possesso privati (cd *own*).

Una parte della letteratura analizza il ruolo della durata delle operazioni di PPP. Come vedremo, la durata è rilevante per gli effetti che ha sulla ripartizione dei rischi (quindi, anche sulla loro dimensione, attraverso gli incentivi) e per questa via influenza l'analisi dell'assetto ottimale dei PPP. Tuttavia, a questo stadio di analisi, conviene sottolineare il ruolo della durata delle operazioni rispetto alla separazione dei concetti di proprietà e possesso: una operazione di durata infinita non consente, infatti, di distinguere in maniera economicamente rilevante tra proprietà e possesso dell'opera; viceversa, un possesso di breve durata attribuisce alla proprietà un potere economico esteso<sup>28</sup>. Pertanto, i quattro casi che distinguono la distribuzione della proprietà e del possesso possono essere trasformati in una gradazione continua di assetti proprietari delle opere di interesse pubblico che dalla proprietà e possesso pubblici passa alla proprietà e possesso privati.

La terza dimensione che descrive l'assetto economico degli investimenti e della fornitura di servizi di interesse pubblico riguarda il quadro giuridico che sottende queste attività:

1. *contrattuale*, quando le relazioni tra i diversi soggetti che promuovono l'investimento e la fornitura del servizio assumono la forma di accordi tra le parti;
2. *istituzionalizzato*, quando i soggetti che promuovono l'investimento e la fornitura del servizio delegano tutti i rapporti relativi a queste funzioni ad un nuovo soggetto giuridico costituito *ad hoc* (*special purpose entity* o società veicolo).

---

<sup>28</sup> Cd *diritti residuali al controllo dell'opera* in questione, nel gergo della teoria dei contratti.

Sebbene questa distinzione sia generalmente ricondotta (per esempio, Commissione Europea [2004]) ai PPP, è evidente come anche all'interno della pubblica amministrazione vengano stipulati accordi per la realizzazione di investimenti e gestione di servizi oppure vengano creati soggetti giuridici speciali (società interamente pubbliche oppure aziende speciali) che perseguono le medesime finalità (si veda la Sezione 2.2). Pertanto, la natura istituzionalizzata o contrattuale dell'assetto organizzativo che presiede alla realizzazione degli investimenti e gestione dei servizi di interesse pubblico prescinde dall'ipotesi di PPP.

Perché la scelta di diversi assetti, lungo le tre dimensioni individuate in letteratura, è rilevante? Perché, insomma, è rilevante distinguere i PPP dalle modalità tradizionali di investimento pubblico? Per comprendere il ruolo dell'assetto organizzativo prescelto, è opportuno partire dall'osservazione che se non vi fosse incertezza e asimmetria dell'informazione tra i diversi soggetti che operano nell'economia (sia nel settore pubblico che nel settore privato), l'assetto economico e giuridico della fornitura non avrebbe alcuna rilevanza, in termini di efficienza produttiva. Infatti, in un mondo privo di asimmetria informativa, gli *incentivi economici*<sup>29</sup> individuali non ostacolano il raggiungimento di risultati ottimali per la società.

La presenza di asimmetrie informative crea spazi per comportamenti opportunistici da parte dei singoli soggetti economici anche nel campo degli investimenti pubblici (Dewatripont e Legros [2005], p. 125). Per esempio, la visione convenzionale classifica l'appalto di lavori pubblici tra le modalità tradizionali di investimento: il settore pubblico è responsabile di tutte le fasi della produzione meno che della realizzazione delle opere (affidata a soggetti privati mediante una gara d'appalto). L'esperienza di molti paesi (e, in particolare, quella italiana) mostra come gli appalti di lavori pubblici tendano a produrre incrementi dei tempi e dei costi di realizzazione, rispetto alle previsioni iniziali ed anche agli

---

<sup>29</sup> Il tema del rapporto tra informazione e incentivi è molto vasto ed esula dagli obiettivi di questa Nota introduttiva. Il ruolo dell'informazione per la comprensione del funzionamento del settore pubblico è stato analizzato in diverse prospettive, in particolare, di teoria dell'informazione e dei contratti (per esempio, Dewatripont e Bolton [2005] e Laffont [2000]) e di teoria delle scelte collettive e della political economy (per esempio, Mueller [2003] e Persson e Tabellini [2000]).

accordi legali tra appaltatore e appaltante. L'incremento dei tempi e dei costi è un tipico esempio di rischio morale: è difficile verificare (legalmente) se l'incremento dei costi sia dovuto a eventi eccezionali oppure a scarso controllo da parte dell'appaltatore.

Perché non è possibile risolvere il problema dell'incremento dei costi o analoghi problemi di asimmetria informativa mediante il ricorso a regole (scritte negli appalti, nelle convenzioni, ecc.) ed a controlli da parte di soggetti terzi (esperti, giudici, ecc.)? Il costo di scrivere regole e contratti complessi, il costo dei sistemi di verifica dei comportamenti individuali e l'impossibilità oggettiva di vincolare la pubblica amministrazione a non rivedere i propri comportamenti (cd *time inconsistency*) impedisce al settore pubblico di risolvere i problemi posti dall'incertezza e dall'asimmetria informativa attraverso contratti e regole (cd *incompletezza contrattuale*<sup>30</sup>).

L'incompletezza contrattuale (e l'asimmetria informativa) rende gli assetti economici e giuridici, che caratterizzano le diverse modalità di investimento pubblico, rilevanti sul piano dell'efficienza produttiva (e allocativa). In altre parole, la diversa attribuzione di responsabilità sulle fasi del processo di fornitura, di proprietà e possesso delle opere pubbliche tra i partner e la scelta di differenti assetti organizzativi (contrattuali o istituzionali) che caratterizzano le varie possibili modalità di investimento hanno effetti sugli incentivi degli individui e, per questa via, determinano diversi risultati sul piano dell'efficienza (allocativa e produttiva). In generale, l'efficienza allocativa (nel senso di Pareto) non verrà raggiunta, nei sistemi economici reali caratterizzati da asimmetrie informative, anche in presenza di un intervento pubblico che tenda a ridurla.

A partire da queste osservazioni, è evidente che la scelta di una modalità di investimento in PPP in alternativa ad una modalità tradizionale influenza il costo complessivo ma anche i risultati raggiunti (cioè, la qualità e/o la quantità dei

---

<sup>30</sup> Seguendo un approccio più rigoroso, non si tratta solo di incompletezza (cioè, impossibilità di scrivere e verificare il rispetto tutte le norme necessarie) dei contratti (cioè, degli accordi tra le parti) ma anche di incompletezza delle leggi e, in generale, della costituzione: cioè, delle norme imperative che tutti i soggetti del sistema economico *devono* rispettare (Laffont [2000], p. 11).

servizi pubblici resi). Torneremo sull'analisi degli effetti dell'assetto istituzionale degli investimenti pubblici sugli incentivi e sui rischi nella Sezione 3.

## **2.2 Inquadramento giuridico dei PPP**

Il ruolo dei soggetti privati rispetto agli investimenti e alla fornitura di servizi di interesse pubblico trova, ormai, un fondamento costituzionale nel principio di sussidiarietà orizzontale (art.118, comma 2, della Costituzione)<sup>31</sup>, che prevede la più ampia partecipazione dei cittadini, "singoli o associati", alle attività di interesse generale.

Come abbiamo visto, la partecipazione dei soggetti privati diventa, in taluni casi, molto estesa. La stessa definizione di PPP, richiedendo una sostanziale ripartizione dei rischi insiti nell'investimento e nella fornitura dei servizi tra settore pubblico e soggetti privati, implica un coinvolgimento molto rilevante di questi ultimi alla determinazione delle modalità di fornitura dei servizi di interesse generale.

Nel quadro normativo europeo, il coinvolgimento dei soggetti privati nella fase di predisposizione degli atti amministrativi, che dovranno determinare i lineamenti essenziali dei PPP, è stato recentemente formalizzato anche attraverso strumenti innovativi quali il cd *dialogo competitivo* tra l'autorità pubblica concedente e l'aggiudicatario<sup>32</sup>.

Nondimeno, il contenuto di questi accordi stipulabili dagli operatori pubblici e dal mondo imprenditoriale deve essere riconducibile alle due caratteristiche fondamentali dei PPP:

1. pubblica utilità degli investimenti e della fornitura di servizi;

---

<sup>31</sup> La riforma costituzionale (Legge costituzionale n. 3/2001) si è limitata a formalizzare il passaggio da un modello autoritativo ad uno consensualistico dell'agire amministrativo già presente nel nostro ordinamento: la Legge n. 241/1990 aveva infatti già previsto la partecipazione dei soggetti privati alla determinazione del contenuto discrezionale dell'atto amministrativo, stipulando accordi con la pubblica amministrazione, anche in sostituzione del provvedimento amministrativo (art. 11 della Legge n. 241/1990).

<sup>32</sup> Con l'entrata in vigore della Direttiva n. 2004/18/CE (relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi), il dialogo competitivo è divenuto una possibile modalità di aggiudicazione degli "*appalti particolarmente complessi*": le amministrazioni interessate, dopo aver specificato le loro esigenze nel bando di gara, avviano con gli offerenti "*un dialogo finalizzato all'individuazione dei mezzi più idonei a soddisfare le loro necessità*" (Comitato Economico e Sociale Europeo [2005])

## 2. rilevanza quantitativa dei rischi sopportati dal settore privato.

Nel caso delle opere calde, a fronte di una estesa partecipazione dei soggetti privati alle fasi di investimento e fornitura dei servizi e, in particolare, nel finanziamento ed nella gestione economica dell'opera, il contraente pubblico si limita a definire gli obiettivi di interesse generale di efficienza e solidarietà sociale da perseguire, monitorando la qualità dei servizi offerti ed influenzando, ove necessario, la politica delle tariffe imponibili ai consumatori.

Nel caso, invece, delle opere fredde, l'ingerenza pubblica è più incisiva: oltre a farsi carico delle fasi iniziali di pianificazione ed indizione dei bandi di gara per la scelta della controparte contrattuale, l'amministrazione committente deve infatti spingersi ad assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento.

In ogni caso, l'instaurazione di un rapporto negoziale duraturo permette alla pubblica amministrazione di esercitare un certo margine di controllo sulla qualità dei servizi offerti agli utenti. Risultati analoghi sono ottenibili attraverso la parziale dismissione delle partecipazioni azionarie delle imprese pubbliche<sup>33</sup>, affidando la fornitura del pubblico servizio alla società a capitale misto che ne deriva.

### **2.2.1 Quadro comunitario di riferimento e possibile evoluzione**

La Commissione Europea [2004] definisce PPP le “*forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o manutenzione di una infrastruttura o la fornitura di un servizio*”, classificandoli – come abbiamo visto – in due categorie, a seconda che abbiano natura istituzionalizzata o contrattuale.

---

<sup>33</sup> Al contrario, la cd *privatizzazione sostanziale* precluderebbe qualsiasi ingerenza nelle scelte societarie. La privatizzazione sostanziale è contraddistinta dall'alienazione della maggioranza del pacchetto azionario ai privati (Legge n. 474/1994) secondo due modalità (non mutuamente esclusive):

- offerta pubblica di vendita;
- cessione delle azioni mediante trattative dirette con i potenziali acquirenti.

Diversamente, la cd *privatizzazione formale* si verifica allorché l'ente muta la propria struttura organizzativa, diventando una società per azioni controllata dalla pubblica amministrazione attraverso la maggioranza del pacchetto azionario.

Nella prima ipotesi, la collaborazione tra la pubblica amministrazione ed il soggetto privato assume la forma di un'entità con personalità giuridica propria. In questa circostanza, il partner pubblico riesce comunque ad esercitare un controllo relativamente elevato sulle operazioni sociali, adattandole nel tempo, attraverso la partecipazione agli organi decisionali dell'impresa comune.

Tuttavia, la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee contribuisce alla crisi dei PPP istituzionalizzati, riducendo i margini di operatività delle società miste (Appendice 1). Dopo le sentenze *Stand Halle* (11 gennaio 2005, C-26/03) e *Parking Brixen* (13 ottobre 2005, C-458/03), si ha l'impressione che il giudice comunitario voglia imporre alle amministrazioni una drastica alternativa tra forme di gestione dei servizi pubblici puramente interne (cd *in-house providing*) e la completa liberalizzazione in favore di operatori privati (cd *outsourcing*): se l'aggiudicazione a favore di una società partecipata (seppure in misura minoritaria) dal privato impone alla pubblica amministrazione aggiudicante il previo esperimento di procedure competitive, viene disincentivato il ricorso alla società mista per l'erogazione dei servizi pubblici (a rilevanza locale), in favore delle altre soluzioni disponibili:

- affidamento diretto a società a partecipazione pubblica totalitaria, legate all'amministrazione committente da un rapporto di delegazione interorganica (Contessa [2005]);
- oppure affidamento mediante procedura competitiva ad un soggetto privato (ossia, un PPP contrattuale).

I PPP contrattuali possono essere caratterizzati, nell'ambito del diritto comunitario, facendo riferimento al rapporto che viene stabilito dalle autorità legislative e giurisdizionali europee tra appalto e concessione.

Secondo le norme europee, la concessione si differenzia dall'appalto di lavori pubblici<sup>34</sup> per la forma che assume la controprestazione percepita dal soggetto

---

<sup>34</sup> Per comodità espositiva, nella trattazione si fa riferimento prevalentemente alla concessione ed agli appalti di lavori pubblici, anziché a quelli di pubblici servizi o di forniture, la cui disciplina, con efficacia a partire dal 31 gennaio 2006, è dettata unitariamente dalla Direttiva n. 2004/18/CE, che accorpa le tre Direttive nn. 93/36/CE, 93/37/CE e 92/50/CE. La nuova Direttiva si applica tanto agli appalti e alle concessioni di lavori pubblici, quanto a quelli di forniture, riguardanti "l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto di

privato. La Direttiva n. 2004/18/CE, infatti, definisce gli appalti di lavori pubblici come “*contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici*” (art. 1, comma 2, lettera a), aventi “*per oggetto l’esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l’esecuzione di lavori [...] oppure la realizzazione, con qualsiasi mezzo, di un’opera rispondente alle esigenze specificate dall’amministrazione aggiudicatrice*” (art. 1, comma 2, lettera b).

Di conseguenza, l’appaltatore, scelto attraverso procedure competitive, viene remunerato dal committente pubblico dopo aver adempiuto la propria obbligazione, conformemente alle modalità pattuite. La stazione appaltante si accolla, pertanto, l’onere di compensare i costi sostenuti dal soggetto privato per la realizzazione dell’opera, attingendo alle risorse pubbliche. In altri termini, l’appalto si configura, per il soggetto privato, come una operazione *poco* rischiosa, in ragione del fatto che il committente è la pubblica amministrazione (il cui *cd rischio di controparte* è molto contenuto).

Affidando il compito ad un concessionario, l’amministrazione aggiudicante riesce, invece, a soddisfare l’interesse collettivo senza dover reperire risorse finanziarie, poiché la controprestazione dei lavori forniti dal privato contraente “*consiste unicamente nel diritto di gestire l’opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo*”. Il contratto di concessione, dunque, “*presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori*”, pur differenziandosi da esso per quanto riguarda l’aspetto retributivo (Direttiva n. 2004/18/CE, art. 1, comma 3). In questo caso, inoltre, si instaura una relazione trilaterale tra l’amministrazione concedente, concessionario privato e utente finale: il concessionario, infatti, eroga un servizio di interesse generale, in sostituzione del committente pubblico, che si limita ad esplicitare alcune forme di controllo a beneficio dei cittadini utenti finali (Presidenza del Consiglio dei Ministri [2002]).

---

*prodotti*” e a quelli di servizi, aventi per oggetto la sola prestazione di servizi. In data 13 gennaio 2006, il Consiglio dei Ministri (adempiendo all’obbligo di trasposizione della fonte comunitaria nel diritto interno entro il 31 gennaio 2006) ha approvato il nuovo “Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture”; tuttavia, fino all’entrata in vigore della disciplina interna, le disposizioni della direttiva sufficientemente precise e dettagliate (*cd self executing*) troveranno immediata applicazione nel nostro ordinamento.

La Corte comunitaria sembra condividere l'impostazione della Commissione su questo tema. Facendo riferimento alla già citata sentenza Parking Brixen (13 ottobre 2005, C-458/03), mentre l'appalto *“comporta un corrispettivo che è pagato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi”*, nel caso di concessione *“la remunerazione proviene non già dall'autorità pubblica interessata, bensì dagli importi versati dai terzi”* per usufruire delle utilità di cui si tratta; di conseguenza, *“tale forma di remunerazione implica che il prestatore assuma il rischio della gestione dei servizi in questione”*.

Nella normativa e nella giurisprudenza comunitaria, non è possibile rinvenire la caratterizzazione di altri istituti giuridici che possono essere utilizzati da partner pubblici e privati per dare vita a PPP contrattuali. Nella Sezione successiva, vedremo come invece nell'ordinamento italiano diversi strumenti giuridici siano riconducibili alla fattispecie dei PPP.

### **2.2.2 PPP contrattuale nell'ordinamento italiano**

L'ordinamento italiano è caratterizzato, ormai da circa due decenni, da istituti giuridici speciali che si basano sulla collaborazione pubblico-privata, anche nella forma del cofinanziamento delle iniziative di sviluppo del territorio<sup>35</sup>. I programmi di sviluppo territoriale e le intese che costituiscono l'oggetto dei partenariati appena richiamati includono spesso investimenti pubblici. Peraltro, gli investimenti finalizzati all'ampliamento della capacità di fornitura di servizi di interesse collettivo costituiscono un obiettivo prioritario della politica di sviluppo regionale italiana, almeno a partire dal 1998, (Barca [2006], p. 74).

---

<sup>35</sup> Dal 1985, le regioni italiane hanno attivato procedure negoziali e partenariati per l'elaborazione di programmi di sviluppo locale, con accesso ai *Fondi strutturali comunitari*. La sperimentazione delle prime tipologie spontanee di *contratti di programma* ha progressivamente favorito l'abbandono delle politiche economiche predisposte unilateralmente dagli enti locali, per lasciare spazio alla cd *programmazione negoziata* tra i soggetti pubblici e privati interessati degli interventi di promozione territoriale (DI n. 244/1995, convertito in Legge n. 341/1995; art. 2, comma 203, Legge n. 662/1996; Delibera CIPE n. 29/1997). Accanto ai finanziamenti pubblici (comunitari, nazionali, regionali e locali), la disciplina della programmazione negoziata ha riconosciuto la rilevanza degli apporti privati ai fini dell'attuazione degli obiettivi di sviluppo definiti unitamente alle amministrazioni interessate.

Tuttavia, l'oggetto della presente Nota introduttiva è costituito dai PPP nel settore degli investimenti pubblici, ponendosi pertanto ad un livello più specifico (di singolo progetto) rispetto alle esperienze e agli istituti richiamati.

Lo strumento fondamentale del PPP contrattuale (già analizzato con riferimento alla disciplina comunitaria) è la **concessione di costruzione e gestione** (art. 19 della Legge n. 109/1994). Gli enti pubblici possono inserire, nell'ambito della programmazione delle opere di investimento<sup>36</sup>, un elenco di lavori realizzabili con lo strumento della concessione di costruzione e gestione, che è così strutturato:

- un imprenditore, al quale venga aggiudicata l'opera sulla base del progetto preliminare redatto dall'amministrazione concedente, si fa carico della progettazione definitiva, esecutiva e dell'esecuzione dei lavori, sopportando integralmente i costi di attuazione;
- l'investimento iniziale viene remunerato esclusivamente mediante i proventi di gestione, applicando tariffe e canoni agli utenti dei servizi erogati per mezzo dello sfruttamento dell'opera realizzata;
- l'ente committente può assicurare l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione dei servizi, corrispondendo un trasferimento integrativo, pattuito in sede di gara.

Sull'istituto della concessione di costruzione e gestione, la disciplina italiana incardina lo strumento della **finanza di progetto** (art. 37 quinquies della Legge n. 109/1994), che condivide, quindi, la struttura giuridica di contratto di concessione e si caratterizza per la facoltà<sup>37</sup> che la normativa italiana concede ai soggetti privati che si aggiudicano le gare per la concessione di costruzione e gestione di costituire una società di progetto (nella forma di società di capitali) quale soggetto concessionario titolare di tutti i rapporti giuridici derivanti dall'investimento e dalla gestione dei servizi.

La normativa italiana prevede anche che la durata del contratto di concessione possa svolgere il ruolo di strumento di garanzia dell'equilibrio economico-

---

<sup>36</sup> La programmazione triennale (art. 14 della Legge n. 109/1994) è il momento attuativo di studi di fattibilità e conduce all'elaborazione di elenchi annuali dei lavori pubblici.

<sup>37</sup> L'art 37 quinquies della Legge n. 109/1994 prevede che l'amministrazione concedente possa trasformarla in obbligo, indicandolo nel bando di gara.

finanziario per i progetti i cui investimenti richiedano periodi più lunghi per essere remunerati. L'acquisizione dell'opera al patrimonio pubblico viene differita al momento in cui il concessionario avrà conseguito l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti. In particolare, è previsto che il rapporto contrattuale si protragga per una durata superiore ai trent'anni (art. 19, comma 2 bis, della Legge n. 109/1994), fino a coincidere di fatto con l'intera vita economica del progetto.

Qualora invece la durata sia inferiore alla vita economica dell'opera, l'amministrazione concedente potrà sfruttarla nell'ambito di una nuova operazione di partenariato con struttura simile alla concessione di costruzione e gestione (nel caso l'opera necessiti comunque di investimenti di sviluppo) oppure alla concessione di gestione dietro pagamento di un canone (nel caso l'opera sia direttamente utilizzabile).

La normativa italiana prevede che l'iniziativa per la realizzazione di un'opera pubblica mediante la concessione di costruzione e gestione possa essere assunta anche dal cd **promotore** (art. 37 bis della Legge n. 109/1994): un soggetto privato che sottopone all'amministrazione il progetto preliminare dell'opera inserita nella lista richiamata, corredato dallo studio di inquadramento territoriale ed ambientale, dallo studio di fattibilità, dalla bozza di convenzione e dal piano economico-finanziario<sup>38</sup>. Questi documenti hanno la funzione di accertare l'equilibrio del progetto in una duplice direzione (Caringella et al. [2002]):

- il flusso dei ricavi derivanti dall'applicazione delle tariffe deve essere almeno sufficiente alla gestione del servizio;

---

<sup>38</sup> È prescritta, inoltre, l'asseverazione del piano da parte di un istituto di credito: "*tale attività è da intendersi, in primo luogo, come esercizio di una funzione di rilevanza pubblicistica, che si sostanzia nell'accertamento effettuato dall'istituto di credito, in luogo dell'amministrazione stessa, su uno degli elementi costitutivi della proposta [...] in particolare, l'asseverazione dovrà attestare che il piano economico-finanziario è coerente*" (Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici [2000]). In questo modo, l'ente pubblico esaminerà la proposta dello sponsor privato "*senza rivalutare il contenuto dell'asseverazione, ma utilizzando la stessa come elemento su cui fondare le successive decisioni*" (Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici [2001]).

- nell'arco di tempo preso in esame dal promotore, le risorse attese dall'investimento devono coprire completamente gli investimenti connessi al completamento ed al mantenimento dell'opera pubblica.

Il promotore, la cui iniziativa sia stata positivamente valutata (art. 37 ter della Legge n. 109/1994), gode del diritto di prelazione nell'aggiudicazione della gara a licitazione privata successivamente indetta dall'ente concedente, sulla base del progetto preliminare od esecutivo (art. 37 quater della Legge n. 109/1994, come modificato dall'art. 24 della Legge n. 62/2005<sup>39</sup>).

Come già evidenziato, a prescindere dall'iniziativa pubblica o privata ai fini dell'instaurazione del rapporto partenariale, i soggetti privati che si aggiudicano la concessione dell'opera *self liquidating* sono ugualmente legittimati a costituire una società di progetto (in forma di società per azioni o a responsabilità limitata). La letteratura ha evidenziato come questa soluzione istituzionale consenta di isolare (cd *ring fence*) i rapporti giuridici e finanziari connessi all'attuazione del progetto dalle situazioni patrimoniali e gestionali dei suoi sponsor. I *cash flows* di gestione divengono l'unica o la principale garanzia<sup>40</sup> di rimborso dei mezzi finanziari erogati dai sottoscrittori del capitale di rischio (promotori ed azionisti) e dai creditori (sottoscrittori del capitale di debito, come istituti di credito<sup>41</sup>, società

---

<sup>39</sup> L'art. 24 della Legge n. 62/2005 ha innovato la procedura di scelta del promotore privato già prevista dagli artt. 37 bis e seguenti della Legge n. 109/1994. Tale disciplina è stata, tuttavia, riprodotta ed assorbita dagli artt. 153, 154 e 155 del nuovo "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive nn. 2004/17 e 2004/18" (approvato, come già evidenziato, il 13 gennaio 2006 ma non ancora entrato in vigore): l'amministrazione, nei 20 giorni successivi al completamento dello schema generale di contratto avente ad oggetto una delle opere finanziabili con capitali privati, dovrà pubblicare un apposito avviso, indicante i criteri in base ai quali procedere nella valutazione comparativa delle proposte private. Il progetto preliminare prescelto verrà successivamente posto a base di una gara a licitazione privata, non tanto ai fini dell'aggiudicazione immediata, quanto dell'individuazione delle due offerte economicamente più vantaggiose da porre a base di una procedura negoziata con il promotore. Quest'ultimo avrà comunque un diritto di prelazione, potendo adeguare la propria offerta a quella valutata più conveniente dal concedente.

<sup>40</sup> Esiste una gradazione continua di possibili soluzioni: gli stakeholder del progetto (sponsor, amministrazione concedente, ecc.) possono decidere di limitare la propria responsabilità verso i debiti contratti al capitale di rischio sottoscritto (cd *no recourse debt*), oppure concedere una parziale estensione di garanzie oltre il capitale di rischio sottoscritto (cd *limited recourse debt*) o ancora eliminare di fatto il beneficio loro derivante dalla limitazione di responsabilità patrimoniale, che quindi opererebbe solo nel senso di impedire che i creditori degli azionisti possano rivalersi sui beni della società di progetto ma non nel senso inverso (cd *full recourse debt*).

<sup>41</sup> Dalla prassi nazionale ed internazionale, emerge il ruolo decisivo della banca così detta *arranger*, che svolge il compito di reperire il finanziamento sul mercato, assicurando ai promotori la

assicurative e singoli risparmiatori oppure fornitori di beni e servizi alla società di progetto).

Come già specificato, l'aggiudicazione del contratto di concessione di costruzione e gestione presuppone la capacità (sia pur parziale) di autofinanziamento di una infrastruttura, così che la decisione di finanziamento da parte del privato possa fondarsi “*sulle prospettive reddituali e sui flussi di cassa attesi da una specifica iniziativa*”, tenuto conto della validità e dell'idoneità del progetto a generare dei margini di profitto per un certo periodo di tempo (Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici [2000]).

Cosa succede in caso contrario? La risposta sembra essere che l'amministrazione concedente (o altri enti della pubblica amministrazione), divenendo acquirente di tutte le prestazioni del soggetto privato, debba ricorrere alla conclusione di un contratto di appalto. Questo implicherebbe che nell'ordinamento italiano non possano essere realizzate opere fredde mediante PPP contrattuali. Anche se i pronunciamenti delle istanze giurisdizionali europee sembrano andare in questa direzione, nella prassi del nostro paese si osservano operazioni in PPP finalizzate alla realizzazione di opere fredde (per esempio, nel settore sanitario).

Lo schema di decreto legislativo “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive nn. 2004/17 e 2004/18”, approvato il 13 gennaio 2006 dal Consiglio dei Ministri (e destinato a sostituire, *ex art.* 256, la legge quadro sui lavori pubblici in vigore) non consente di dirimere questo punto. In particolare, il nuovo Codice sottolinea che la concessione di costruzione e gestione e l'appalto, pur avendo ad oggetto “*l'esecuzione, ovvero l'esecuzione e la progettazione esecutiva, ovvero l'esecuzione e la progettazione esecutiva e definitiva, ovvero l'esecuzione, l'acquisto del progetto definitivo, nonché la progettazione esecutiva, di lavori pubblici o di pubblica utilità*”, divergono unicamente sotto il profilo della remunerazione spettante al contraente privato: la concessione, infatti, “*presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel*

---

sottoscrizione (cd *underwriting*) di un certo ammontare di capitale (Autorità di vigilanza sui lavori pubblici [2000]).

*diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità al presente codice*" (art. 3, comma 11 del Codice)<sup>42</sup>.

Un altro istituto che sembra avere alcuni tratti rilevanti dei PPP è il **contraente generale** cui venga aggiudicata *"l'esecuzione, con qualsiasi mezzo"* di una delle grandi infrastrutture di preminente interesse nazionale (individuate dalla Legge n. 443/2001, cd Legge obiettivo) che è quindi tenuto all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dei lavori (che si prolungano per un periodo di tempo considerevole) ma non partecipa alla successiva fase di gestione dell'opera realizzata.

Ai sensi dell'art. 6 del Dlgs n. 190/2002, il contraente generale (necessariamente *"dotato di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria"*), diviene, quindi, il responsabile unico dell'intero completamento dell'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo posto a base di gara, contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori.

Nonostante l'evidente maggiore rischio che questo istituto comporta per il soggetto privato che assume la funzione di contraente generale, l'esclusione dalla gestione dell'opera tende a far prevalere, sul piano giuridico, una tendenziale

---

<sup>42</sup> Di questa materia si sono occupati anche due progetti di legge all'esame del Senato nella XIV Legislatura. Il progetto di legge n. S-3320, comunicato alla Presidenza del Consiglio in data 24 febbraio 2005, all'esame del Senato nel dicembre 2005, definiva il partenariato come *"contratto con il quale un soggetto aggiudicatore affida ad un privato una concessione o un altro contratto che comunque comporta la partecipazione dello stesso al finanziamento, nonché alla gestione tecnica ed economica dell'opera eseguita"* (art. 2, lettera e del progetto di legge). La relazione di accompagnamento, esplicitativa delle novità introdotte, precisava inoltre che il partenariato dovrebbe sostanziarsi in una concessione, ove il corrispettivo a favore dell'aggiudicatario consiste non tanto nel diritto di gestire l'opera e nell'incassare le tariffe degli utenti, quanto nel *canone di disponibilità*, assicurato dal committente pubblico. Nell'incertezza circa il preciso significato dell'espressione canone di disponibilità, può ipotizzarsi che il legislatore intendesse strutturare il rapporto di concessione come una sorta di *leasing*, dove il *lessee* pubblico versa un canone al *lessor* privato, ai fini dell'erogazione di servizi alla collettività. Questo al fine di ampliare l'ambito di applicazione giuridica dei PPP. Dell'ipotesi di opere fredde, si occupa il progetto di legge S-3415, comunicato alla Presidenza del Consiglio il 12 maggio 2005 (*"Misure urgenti per l'accelerazione e semplificazione degli interventi realizzabili con capitali privati"*). Il progetto riscriveva la disciplina esistente, introducendo *"contratti di partenariato pubblico-privato aventi ad oggetto la costruzione di opere destinate alla utilizzazione diretta da parte della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla prestazione di servizi pubblici, nonché la gestione dei servizi necessari al funzionamento delle opere e la manutenzione degli impianti tecnologici o delle opere stesse"*. Il nuovo assetto normativo avrebbe previsto il pagamento del costo di costruzione (in più anni, con rate costanti), oltre la versamento di un canone di gestione a favore del concessionario, erogatore dei servizi.

assimilazione tra la modalità di aggiudicazione in esame e la figura giuridica del contratto di appalto. L'assimilazione è stata confermata dal richiamato Codice dei contratti di lavori pubblici, approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 gennaio 2006, secondo cui il l'appalto di lavori pubblici, limitatamente alle grandi infrastrutture incluse nella Legge obiettivo, può avere ad oggetto *“l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dalla stazione appaltante o dall'ente aggiudicatore, sulla base del progetto preliminare della stazione appaltante o dell'ente aggiudicatore”* (art. 3, comma 7).

Un ulteriore istituto giuridico riconducibile ai PPP e di grande diffusione nel nostro paese, presso i comuni, è l'**urbanistica negoziata**, per cui un comune, tramite la negoziazione delle norme del piano urbanistico con i soggetti privati interessati, ottiene la realizzazione di opere di interesse pubblico, senza esborso di risorse finanziarie e senza ricorrere a strumenti coercitivi per appropriarsi delle aree necessarie alla realizzazione.

Il contributo del privato al miglioramento e alla riqualificazione dell'ambiente urbano non si manifesta solamente nel momento dell'attuazione del piano regolatore generale, con l'eventuale finanziamento delle opere già inserite nella programmazione triennale dei lavori pubblici. I soggetti privati interessati possono anche influire sulle scelte pianificatorie poste in essere dall'amministrazione comunale, in cambio della cessione gratuita di terreni o della realizzazione di opere di interesse collettivo.

La negoziazione di reciproci vantaggi tra l'ente pianificatore e i cittadini è un fenomeno consolidato nel nostro ordinamento (Appendice 2): mediante la stipulazione di convenzioni urbanistiche, infatti, i proprietari possono pur sempre concordare l'assetto urbanistico di una determinata zona, oppure vedersi attribuire determinati volumi edificatori, a fronte dell'impegno di concorrere all'accrescimento infrastrutturale comunale.

Malgrado il carattere consensuale degli accordi, è evidente che i soggetti privati che partecipano ad una operazione di urbanistica negoziata si accollano un rischio maggiore rispetto, per esempio, all'appalto di lavori pubblici: i soggetti privati, che si obbligano a sostenere determinati lavori per la realizzazione

dell'opera di interesse generale, reperiranno le risorse necessarie (oltre che il proprio profitto) nella valorizzazione dei diritti edificatori<sup>43</sup> ottenuti negozialmente dal comune. La trasformazione dei diritti edificatori in risorse sufficienti alla realizzazione dell'opera pubblica comporta, evidentemente, un rischio non trascurabile. Si concretizza, pertanto, una forma di PPP, connotata dalla condivisione di rischi e dal finanziamento privato per il conseguimento di obiettivi di interesse generale<sup>44</sup>.

L'attuazione di operazioni di urbanistica negoziata poggia sugli strumenti che i comuni hanno a disposizione per concertare con i soggetti privati interessati la modifica dei piani urbanistici (si veda l'Appendice 2). Si tratta di uno degli effetti del passaggio da un diritto amministrativo di tipo autoritativo ad un diritto concertativo. È evidente, peraltro, che l'uso degli strumenti del diritto urbanistico a finalità di realizzazione di investimenti di pubblico interesse sia in parte incidentale.

Uno degli strumenti che assume rilevanza per la caratterizzazione delle operazioni di urbanistica negoziata è la cd *perequazione urbanistica*, principio di governo del piano urbanistico che tende a realizzare l'equa remunerazione della proprietà sacrificata per l'attuazione degli interventi di trasformazione urbana. L'introduzione del principio della perequazione urbanistica ha due effetti contrastanti: da un lato, garantisce ai comuni un quadro di attuazione delle operazioni di urbanistica negoziata più certo e stabile (anche perché tende ad evitare abusi) e più flessibile; d'altra parte, rende l'operazione potenzialmente più rischiosa per i soggetti privati<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Tipicamente, l'operatore pubblico attribuisce ai proprietari dei suoli sottoposti a vincoli di inedificabilità (in base a specifiche previsioni di piano) un medesimo indice edificatorio da spendere in altre aree del territorio comunale. L'indice esprime il rapporto tra una quantità di edificazione realizzabile in seguito all'approvazione dello strumento urbanistico e la superficie interessata dalla trasformazione. L'indice edificatorio di tipo perequativo è riferito alla sola capacità edificatoria privata spendibile nei suoli destinati alla trasformazione urbanistica (Micelli [2004]).

<sup>44</sup> Si potrebbe osservare che i soggetti privati sono disponibili a queste negoziazioni in quanto compensano il rischio ampiamente e, talvolta, in maniera anche eccessiva (dal punto di vista dell'interesse collettivo). Questa osservazione non toglie che siamo di fronte ad un istituto che chiaramente presenta la caratteristica di aleatorietà dei PPP.

<sup>45</sup> Per esempio, i soggetti privati, destinati ad essere espropriati delle aree da devolvere a trasformazione urbanistica, possono utilizzare altrove i valori edificatori loro concessi, cedendo

L'avvio di procedure concertative, oggetto della legislazione urbanistica regionale (si veda l'Appendice 2), ha determinato un formidabile afflusso di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche che molto spesso hanno reso edificabili suoli con destinazione agricola o a basso indice di edificabilità (Gallia 2004). Per queste ragioni, l'urbanistica negoziata rappresenta una tecnica di pianificazione molto importante, perché consente un'ampia partecipazione dei soggetti privati agli investimenti di interesse collettivo – in particolare, coinvolgendo soggetti privati di limitate capacità economiche (rispetto a quanto necessario per la finanza di progetto), ma, proprio per questa pervasività, rappresenta un rischio soprattutto in relazione all'assenza di adeguati strumenti di valutazione di queste operazioni.

### **3. Valutazione della convenienza dei PPP**

La Sezione precedente ha posto in luce gli elementi caratteristici dei PPP e, su questa base, ha consentito di individuare nell'ambito dell'ordinamento italiano quali siano gli strumenti giuridici suscettibili di essere impiegati per la costruzione di PPP. In particolare, dall'analisi degli istituti giuridici emerge come l'approccio formale ai PPP – cioè l'identificazione tra alcune forme giuridiche e la definizione di PPP – può determinare errori importanti anche nella fase di valutazione. In sostanza, alcuni strumenti che non vengono classificati come PPP (nel nostro ordinamento, per esempio, appalto, contraente generale o urbanistica negoziata) potrebbero, invece, essere impiegati per realizzare forme di PPP contrattuale. Per converso, altri strumenti che vengono classificati come PPP (nel

---

gratuitamente i suoli all'amministrazione comunale oppure contribuendo alla realizzazione delle opere a fruizione generale. Ciò malgrado, la capacità edificatoria viene attribuita indipendentemente dalle future destinazioni d'uso dei suoli, il che ne rende il valore relativamente più incerto. Concordando gli indici edificatori spendibili nei vari comparti (unità di base del processo attuativo del piano perequativo), il settore pubblico persegue senz'altro l'obiettivo dell'equo trattamento della proprietà immobiliare, ponendo rimedio agli squilibri creati dalla pianificazione urbanistica tra i detentori delle aree a più alta valenza edificatoria e i soggetti costretti a subire l'espropriazione. Le quantità pubbliche di edificazione vengono, infatti, distribuite in ugual misura tra i vari comparti, indipendentemente da classi ed indici, mentre ai privati rimangono i suoli necessari a realizzare, secondo densità fondiaria minime prestabilite, la quantità di costruzione corrispondente al diritto edificatorio spettante al proprio terreno. Conseguentemente, una volta che le potenzialità edificatorie siano state sfruttate, la rimanente porzione di suolo viene ceduta all'amministrazione comunale a prezzo nullo o agricolo (Pompei [2002]).

nostro ordinamento, concessione di costruzione e gestione) potrebbero, invece, essere impiegati per realizzare forme di investimento pubblico che non sono dei PPP.

È preoccupante questo problema di potenziale *elusione* della normativa? La risposta è certamente positiva. Se, infatti, un approccio formalistico nel caso dell'appalto o del contraente generale, probabilmente, genera soltanto una perdita di flessibilità di questi strumenti (non necessariamente problematica sul piano dell'efficienza economica delle scelte collettive), nel caso della concessione di costruzione e gestione e dell'urbanistica negoziata rischia di generare scelte distorte e inefficienti.

Sono possibili (e forse ormai osservabili) operazioni di finanza di progetto fittizie, nelle quali l'operatore privato si accolla formalmente l'onere dell'investimento che viene, in realtà finanziato mediante varie forme di garanzia di rischi da parte del settore pubblico, incluse nelle clausole della concessione in maniera tutt'altro che trasparente. L'effetto di queste operazioni opache di finanza di progetto è l'aggravio di costi per la collettività e, a livello sistemico, il rischio di formazione di un indebitamento occulto nella forma di *liabilities* più o meno contingenti.

Il caso dell'urbanistica negoziata è anch'esso abbastanza evidente. Si tratta di operazioni che non ricevono altra valutazione se non (auspicabilmente) quella dello studio di fattibilità propedeutico all'inserimento dell'opera pubblica oggetto di scambio nella programmazione. Studio di fattibilità che valuta una realtà che si modifica per effetto dello *scambio* insito nell'urbanistica negoziata e che, pertanto, andrebbe valutata una seconda volta per quello che è: una forma diversa, da quella originariamente prevista, di realizzazione dell'opera pubblica.

La valutazione delle operazioni di PPP dovrebbe basarsi sulla loro sostanza (cioè sulla sussistenza del requisito di condivisione dei rischi) e non sulla forma giuridica che assumono che, come dimostra l'esperienza anche nel nostro paese, tende a mutare nel tempo. Più, in generale, la non obbligatorietà della valutazione – se non nel caso dell'attivazione della procedura di finanza di progetto mediante l'istituto del promotore (e con tutti i limiti di una valutazione fatta dal soggetto

interessato a dimostrare la bontà dell'operazione per il settore pubblico) – costituisce un problema rilevante.

Prima di passare ad analizzare il rapporto tra studi di fattibilità e valutazione dei PPP (Sezione 3.1) e i problemi insiti nella valutazione dei PPP (Sezione 3.2), è opportuno analizzare brevemente le determinanti dell'efficienza dei PPP, di cui le procedure di valutazione devono cercare di tenere conto.

La letteratura istituzionale evidenzia come l'obiettivo delle procedure di valutazione sia la scelta dell'operazione che garantisce il *best value for money*, ossia la massima efficienza produttiva in rapporto all'alternativa pubblica (cd *public sector comparator*). I fattori che devono essere presi in considerazione per valutare l'ottimalità dell'assetto dei PPP sono essenzialmente (Riess [2005]; Vålilä [2005]):

1. i benefici in termini di efficienza produttiva, riconducibili all'effetto sugli incentivi dei partner privati e, per questa via, sulla dimensione, struttura e ripartizione dei rischi;
2. i costi in termini di
  - a. ridotta efficienza allocativa (cioè efficacia dell'intervento pubblico) riconducibile ancora una volta all'effetto sugli incentivi dei partner privati;
  - b. costi di finanziamento e modifica degli incentivi all'efficienza produttiva introdotta dalla struttura finanziaria dei PPP;
  - c. costi di transazione connessi all'attivazione delle operazioni di PPP.

Consideriamo, in primo luogo, gli effetti contrastanti dei PPP sugli incentivi economici. Nella Sezione 2.1, abbiamo osservato come i diversi assetti istituzionali siano rilevanti in quanto i sistemi economici sono caratterizzati da contratti incompleti; pertanto, una diversa ripartizione delle responsabilità e dei rischi relativi a investimenti e fornitura dei servizi e diversi assetti proprietari delle opere sono economicamente rilevanti in quanto influenzano gli incentivi economici dei soggetti (privati e pubblici) coinvolti negli investimenti e nella fornitura dei servizi.

Influenzando gli incentivi, i diversi assetti istituzionali determinano non solo una differente distribuzione dei rischi ma anche una differente struttura e dimensione assoluta degli stessi. In altri termini, l'esistenza di un problema di incentivi rende in parte endogena la determinazione della dimensione dei rischi (Dewatripont e Legros [2005], p. 121). Insomma, la valutazione dei rischi (quindi dell'efficienza produttiva) dei PPP è dipendente strettamente dalla struttura contrattuale e istituzionale degli stessi. Si tratta di un problema, talvolta, sottovalutato nelle analisi istituzionali del fenomeno dei PPP.

Gli incentivi dei partner vengono influenzati dalle scelte (relative alle dimensioni fondamentali degli assetti economici e giuridici degli investimenti pubblici, richiamati nella Sezione 2.1) di:

1. attribuire (o meno) allo stesso soggetto la responsabilità su diverse fasi del processo di fornitura dei servizi di interesse pubblico (cd *bundling of decision rights*) e, in particolare, su progettazione, realizzazione e gestione dell'opera;
2. modulare i diritti di proprietà attraverso la attribuzione della proprietà e del possesso e la definizione della durata del partenariato.

Una visione molto diffusa nella letteratura istituzionale sui PPP considera il *bundling* delle diverse fasi un fattore sicuramente positivo, alla base dell'opportunità di ricorrere comunque a dei PPP, *“poiché, infatti, lo stesso soggetto che ha realizzato l'opera è incaricato del suo sfruttamento economico, questi avrà tutto l'interesse a progettare e realizzare un'opera di qualità, più duratura, che comporti meno spese di gestione”* (Comitato Economico e Sociale Europeo [2005]). La correttezza generale di questa visione è stata criticata alla luce della letteratura economica sui contratti. In estrema sintesi, il *bundling* può avere effetti contrastanti sull'efficienza produttiva (cioè sul risparmio dei costi complessivi di progettazione, realizzazione e gestione lungo il ciclo di vita dell'opera) e sull'efficienza allocativa (cioè sulla qualità del servizio).

Riess [2005] evidenzia come nel caso di alcuni servizi (per esempio, i servizi caratteristici nei settori dell'istruzione, della sanità, del sistema penitenziario, ecc.) l'efficienza produttiva venga effettivamente conseguita mediante il *bundling*

ma comporta una riduzione della qualità dei servizi che può essere difficilmente verificata e contrastata legalmente (per effetto dell'incompletezza contrattuale). In altri settori (per esempio, i servizi alberghieri e di ristorazione nell'ambito della sanità, il servizio idrico, ecc.), invece, l'efficienza produttiva non influenza negativamente la qualità o, addirittura, la incrementa. Ovviamente, le condizioni tecnologiche ed economiche possono influenzare il rapporto tra efficienza produttiva e allocativa nei vari settori, ma in generale non si può concludere che il *value for money* sia sempre un beneficio al netto di tutti i costi.

L'effetto dell'altra scelta strutturale dei PPP, relativa alla distribuzione della proprietà e del possesso (che, come osservato nella Sezione 2.1, può essere graduata attraverso la durata del partenariato), è simile a quello del *bundling*. La ragione è che la proprietà privata (ma anche il possesso prolungato o il riconoscimento di un valore residuale reale all'opera quando il settore privato la trasferisce al settore pubblico) determinano un incentivo per il soggetto privato – analogo al *bundling* – alla riduzione dei costi dell'investimento e della fornitura dei servizi lungo il ciclo di vita dell'opera. Pertanto, la proprietà pubblica (e la durata ridotta delle relazioni di partenariato) sembra più appropriata quando l'efficienza produttiva verrebbe raggiunta sacrificando la qualità.

Un elemento problematico scarsamente considerato dalla letteratura istituzionale ed economica riguarda i costi e i rischi connessi alla struttura finanziaria dei PPP (Dewatripont e Legros [2005], p. 132). In primo luogo, come correttamente evidenziato dalla visione convenzionale, il trasferimento di rischi al settore privato costituisce uno strumento per migliorare gli incentivi all'efficienza produttiva; d'altra parte, questo beneficio viene in parte compensato dal minore merito di credito dei soggetti privati rispetto al settore pubblico, che si riverbera in un maggiore costo del finanziamento<sup>46</sup>. Inoltre, come illustrato dalla letteratura di *corporate finance* (Tirole [2006]), un ricorso troppo esteso al capitale di rischio (anche nell'ambito dei PPP) tende a ridurre l'incentivo all'efficienza produttiva da parte del management, come effetto collaterale della ripartizione dei rischi e dei

---

<sup>46</sup> Un'ulteriore osservazione riguarda il fatto che il settore pubblico potrebbe essere considerato meno avverso al rischio dei soggetti privati.

risultati economici. Il ricorso al capitale di debito risulta allora uno strumento di finanziamento più appropriato sia perché riduce l'effetto di rischio morale appena richiamato sia perché costituisce l'occasione per ampliare la compagine degli stakeholder ad intermediari finanziari specializzati, che possono migliorare il monitoraggio sull'efficienza produttiva del progetto (Dewatripont e Legros [2005]). La valutazione delle operazioni di PPP dovrebbe considerare anche i costi di transazione che queste comportano, connessi alle attività di selezione dei partner, di negoziazione e di rinegoziazione (con effetti di incremento dei costi connessi), di controllo e verifica dei risultati conseguiti dai partner (Välilä [2005], p. 109). D'altra parte, il processo di apprendimento e la standardizzazione eventualmente introdotta nella gestione dei PPP può determinare sensibili riduzioni dei costi di transazione, migliorando il bilancio tra questi e i vantaggi in termini di efficienza produttiva.

Queste considerazioni evidenziano la centralità dell'analisi della ripartizione dei rischi per la valutazione dei PPP. L'attribuzione di una maggiore quota di rischio al settore privato, che dipende dalla struttura del PPP, implica un risparmio di risorse finanziarie equivalenti, la cui misurazione costituisce un problema ma è anche elemento determinante per una positiva valutazione dell'operazione. D'altra parte, la struttura dei PPP – influenzando direttamente gli incentivi – determina la dimensione e distribuzione effettiva dei rischi, che può risultare sensibilmente diversa dalla distribuzione formale (cioè dalla distribuzione risultante dagli accordi legali).

In altri termini, oltre ai rischi esplicitamente previsti e ripartiti, eventualmente nella forma di garanzie dei soggetti partecipanti al PPP (cd *explicit contingent liabilities*), l'impossibilità di scrivere contratti completi determina una ripartizione *implicita* dei rischi (cd *implicit contingent liabilities*). Per esempio, non è possibile trasferire completamente il rischio di domanda per il servizio erogato sul partner privato qualora questo servizio sia particolarmente rilevante sul piano sociale. Infatti, nel caso estremo di fallimento del partner privato, il settore pubblico dovrà comunque accollarsi i costi di fornitura del servizio.

La pervasività dei contratti incompleti tende a rendere rischiose anche operazioni che, in astratto, non lo sarebbero (per esempio, l'appalto). Questa situazione porta ad ampliare l'ambito di applicazione della definizione di PPP: molte relazioni di scambio tra settore pubblico e settore privato finalizzate alla realizzazione di opere o alla fornitura di servizi di interesse pubblico, finiscono per essere caratterizzate da rischi che di fatto vengono trasferiti al settore privato. Un approccio di buon senso, ovviamente, è quello di classificare tra i PPP soltanto quelle operazioni per cui vi sia un rilevante trasferimento di rischi.

### **3.1 PPP e studi di fattibilità**

La valutazione di convenienza dei PPP, riguarda una modalità specifica (sebbene molto ampia) di realizzazione di investimenti in opere di interesse collettivo. Una implicazione importante, anche se ovvia, di questa considerazione è che la valutazione di convenienza dei PPP deve essere considerata parte integrante del *ciclo del progetto* delle opere pubbliche (Dosi *et al.* [2005], p. 30) e, in particolare, degli *studi di fattibilità* che costituiscono il momento di valutazione fondamentale di tale ciclo, a valle dell'individuazione dei bisogni e a monte della decisione di soddisfarli.

Queste considerazioni hanno effetti anche sugli assetti istituzionali che devono favorire e presiedere la valutazione dei PPP, in quanto come è noto, sebbene la normativa generale preveda l'elaborazione degli studi di fattibilità nelle fasi precedenti all'assunzione della decisione di investimento pubblico, non sono tuttavia previste – con alcune importanti eccezioni – procedure condivise sulla natura e la struttura di questi studi, sebbene un percorso innegabile sia stato compiuto nel corso degli anni in questa direzione.

Questa carenza di impostazione rischia di riflettersi anche sulle procedure di valutazione dei PPP. Sebbene, in questo ambito si deve sottolineare come la notevole specializzazione richiesta da queste valutazioni abbia contribuito a ridurre i margini discrezionali, portando ad assumere i modelli di valutazione dei PPP sviluppati di altri paesi (come il Regno Unito), dove l'esperienza in materia di PPP è consolidata da più anni.

La struttura di uno studio di fattibilità può essere ricondotta essenzialmente a quattro fasi (Dosi *et al.* [2005], p. 27):

1. individuazione delle fonti dell'idea – progetto;
2. specificazione e descrizione delle alternative progettuali;
3. analisi di fattibilità;
4. analisi di convenienza.

Fermo restando che la natura di PPP dell'investimento pubblico costituisce il risultato della specificazione di una delle alternative progettuali e, quindi, entra in gioco già nell'analisi della fattibilità, la valutazione della convenienza del PPP si situa, idealmente, nell'ambito dell'analisi di convenienza.

Infatti, la valutazione della convenienza dei PPP costituisce il momento in cui le amministrazioni che promuovono l'investimento e la fornitura del servizio di interesse pubblico verificano la convenienza in termini di efficienza produttiva (cioè se il PPP garantisce un effettivo risparmio di risorse rispetto alle alternative interamente pubbliche). Si tratta di un passo preliminare rispetto alla valutazione della convenienza sociale in generale dell'investimento pubblico (attraverso l'analisi costi e benefici o costi-efficacia).

Come è noto, l'analisi di convenienza sociale inclusa nell'ambito degli studi di fattibilità non è uno strumento di decisione ma uno strumento di orientamento. L'analisi di convenienza (soprattutto l'analisi costi e benefici) tende a definire il valore monetario netto dell'investimento, senza preoccuparsi degli aspetti distributivi della scelta collettiva. Aspetti che, invece, potrebbero essere importanti sul piano delle scelte politiche, senza che questa discrasia implichi che l'amministrazione pubblica effettui scelte contrarie all'interesse generale.

La stessa clausola di salvaguardia delle scelte politiche, ovviamente, non vale nel caso della valutazione di convenienza dei PPP. Infatti, in questo caso, l'amministrazione pubblica vuole determinare se il PPP determini o meno una maggiore efficienza rispetto all'alternativa pubblica (public sector comparator) e, tra diverse ipotesi di PPP, quale sia la migliore scelta.

Un problema connesso al ruolo della valutazione dei PPP nell'ambito degli studi di fattibilità e del ciclo del progetto riguarda l'ipotesi, non infrequente, che i PPP

vengano attivati su iniziativa di soggetti privati e che determinino delle modifiche alla originaria programmazione degli investimenti pubblici. Questo caso, per esempio, è molto frequente nel caso dei PPP contrattuali che assumono la forma di urbanistica negoziata, per la natura stessa di *deroga negoziata* agli strumenti urbanistici che questo istituto assume.

La soluzione proposta da Dosi *et al.* [2005], p. 31, (corroborata solo parzialmente dalla disciplina vigente) prevede di introdurre nel ciclo del progetto delle opere pubbliche uno *studio di fattibilità integrativo* che intervenga a monte di decisioni che possano comportare rilevanti modificazioni della programmazione originaria delle opere pubbliche. Questa innovazione consentirebbe di dare luogo ad uno studio di fattibilità in versione dinamica, capace di evitare *buchi* nella valutazione in risposta alle mutate esigenze pubbliche o private.

### **3.2 Strumenti di valutazione e regole contabili**

La valutazione della convenienza dei PPP, cioè la quantificazione dell'efficienza produttiva o *value for money*, può assumere diverse forme<sup>47</sup>. Il metodo di valutazione più completo si basa sul confronto delle diverse alternative (e quindi anche del PPP) sulla base di analisi costi e benefici. Il vantaggio che questo approccio determina in termini di comparabilità delle diverse modalità di investimento, comporta tuttavia un sacrificio in termini di costi informativi e di capacità di elaborazione.

L'alternativa più frequentemente percorsa nella pratica è, come richiamato anche nelle sezioni precedenti, quella di cercare di valutare il costo (comprensivo di tutte le componenti anche non monetarie e connesse ai rischi assunti dal settore pubblico) delle diverse alternative, scegliendo l'alternativa più efficiente in senso produttivo. Il costo informativo di ricorrere a questa forma di valutazione della convenienza dei PPP è evidentemente di non poter includere nella valutazione quantitativa gli effetti delle diverse alternative sull'efficienza allocativa (ossia, sulla qualità dei servizi).

---

<sup>47</sup> Grout [2005] riporta un'analisi di diversi approcci, comparandoli.

Richiamiamo brevemente<sup>48</sup> il funzionamento del più tipico test di valutazione dei PPP che si basa sulla costruzione del costo dell'alternativa interamente pubblica (*public sector comparator*) a cui sottrarre il costo supportato dal settore pubblico nel caso del PPP, determinando il value for money. Analiticamente,

$$VfM = PSC - CNP$$

(con VfM – value for money del PPP, PSC – public sector comparator – e CNP corrispettivo netto del progetto in PPP): indica il risparmio finanziario che l'ente pubblico di riferimento ottiene ricorrendo all'alternativa progettuale realizzata in PPP piuttosto che alla gestione diretta. Evidentemente, qualora il risparmio finanziario di ricorrere al privato fosse negativo, l'opzione di realizzare l'idea-progetto in PPP si dimostrerebbe non conveniente.

È opportuno sottolineare che i costi supportati dal settore pubblico nelle due alternative (PSC e CNP) devono includere tutti gli elementi di costo e, in particolare, i rischi supportati dal settore pubblico. Convenzionalmente, infatti, il public sector comparator viene determinato per aggregazione di tre diverse componenti di costo (Foschi e Serlenga [2002]):

- a. il public sector comparator base (PSCb);
- b. il valore del rischio trasferito (VRT);
- c. il valore del rischio non trasferito (VRNT).

$$PSC = PSCb + VRT + VRNT$$

Il public sector comparator base è la somma dei flussi dei valori attesi degli investimenti totali, dei costi di gestione al netto dei ricavi di gestione. Nell'ambito del flusso del valore dei rischi, è necessario operare la distinzione tra rischi trasferiti mediante l'operazione di PPP ipotizzata e rischi non trasferiti. È intuibile che i rischi trasferiti possono differire a seconda dell'assetto istituzionale e finanziario che caratterizza ciascun PPP. Tuttavia, esiste una componente di

---

<sup>48</sup> La trattazione riprende l'analisi sviluppata in Dosi *et al.* [2005], Sezione 7.1.

rischi non trasferiti (tra cui anche quelli connessi alle garanzie implicite), il cui effetto economico non potrà essere eliminato cedendo al privato la realizzazione e la gestione dell'opera.

A fronte del computo del public sector comparator, l'impostazione tradizionale considera che l'alternativa progettuale attuata mediante un PPP preveda un corrispettivo netto del progetto (CNP) composto da due componenti di costo: il valore dei rischi non trasferiti (VRNT) e il trasferimento fiscale netto (TFN). Quindi:

$$\text{CNP} = \text{VRNT} + \text{TFN}$$

Analogamente all'esposizione precedente, il value for money (VfM) è determinato dalla differenza tra il public sector comparator (PSC) e il corrispettivo per il progetto (CNP).

Come già osservato, lo schema convenzionale di determinazione del value for money presenta il vantaggio espositivo di mostrare direttamente l'effetto della rischiosità (monetizzato) sul value for money. Dall'impostazione convenzionale, emerge che il value for money non dipende dalle componenti di rischio non trasferito dal settore pubblico al settore privato (quindi, non dipende dai rischi implicitamente garantiti dal settore pubblico) e che, invece, cresce al crescere delle componenti di rischio trasferito (VRT):

$$\text{VfM} = \text{PSCb} + \text{VRT} - \text{TFN}$$

Coerentemente con le intuizioni delle sezioni precedenti, il trasferimento dei rischi anche analiticamente è il principale fattore di convenienza del PPP. Queste considerazioni rendono particolarmente importante la corretta individuazione dei rischi trasferiti e di quelli che rimangono a carico del settore pubblico o vengono comunque (in parte) condivisi.

La sovrastima del valore dei rischi trasferiti determina una valutazione eccessivamente ottimistica della convenienza del PPP rispetto all'alternativa

pubblica. D'altra parte, una sottostima del valore dei rischi trasferiti è alla base di una valutazione di convenienza dei PPP troppo prudente. Il problema della stima monetaria del valore dei rischi e, soprattutto, della distinzione dei rischi trasferibili e non (effettivamente) trasferibili – che includono i rischi implicitamente assunti dal settore pubblico – sembra essere particolarmente rilevante nell'esperienza pratica per determinare i casi di successo e di insuccesso delle operazioni di PPP (Grout [2005], p. 46).

In definitiva, il problema di valutazione dei PPP si riduce ad un problema di valutazione dei rischi e di valutazione delle garanzie pubbliche esplicite e implicite nei confronti del settore privato. L'analisi dei rischi e delle garanzie a carico del settore pubblico consente di quantificare il trasferimento di risorse *equivalenti*<sup>49</sup> che il settore pubblico garantisce al settore privato nelle operazioni di PPP (Välilä [2005], p. 108). In altri termini, il problema della valutazione della convenienza dei PPP non risiede nella tecnica di comparazione dei costi e dei benefici, cioè nelle diverse formule che possono essere adottate per effettuare la valutazione, quanto piuttosto nella misurazione dei fattori che devono essere inclusi all'interno delle formule.

La valutazione dei rischi e garanzie a carico del settore pubblico nelle operazioni di PPP costituisce un problema importante per molti paesi e, in particolare, per l'Italia (IMF [2004a], p. 18-21; IMF [2005], p. 9-10; IMF [2006], p. 95). La conclusione di operazioni di PPP, proprio per la richiamata similitudine concettuale tra queste operazioni e i sussidi al settore privato per la realizzazione di opere di interesse collettivo, implica che si tratti di operazioni per certi versi assimilabili all'indebitamento.

Queste considerazioni evidenziano la necessità di sviluppare strumenti di valutazione, non solo nell'ottica della valutazione *ex ante*, che è fondamentale per

---

<sup>49</sup> Alcuni rischi sono esplicitamente assicurabili, in quell caso il premio di assicurazione costituisce un indicatore (sebbene distorto dalla non-competitività del settore assicurativo) del valore del rischio. Nel caso dei rischi non assicurabili o delle garanzie pubbliche, si fa riferimento al concetto di risorse equivalenti in quanto il settore pubblico partecipa al PPP accollandosi rischi oltre (e spesso più) che costi finanziari. I rischi costituiscono oneri finanziari soltanto nella misura in cui le contingenze negative sottostanti si verificano. In linea di principio, è possibile stimare il valore monetario (una sorta di premio di assicurazione equo) che trasforma i rischi in costi monetari equivalenti (Dosi *et al.* [2005], Sezione 5.3; IMF [2005], pp. 28-35).

finalizzare con successo i progetti di investimento (come l'esperienza italiana evidenzia in negativo), e della valutazione *ex post*, finalizzata anche al controllo dell'operato delle amministrazioni, ma anche per consentire di controllare gli effetti macroeconomici e fiscali di questa che – come vuole la visione convenzionale – è una modalità innovativa di finanziamento delle opere pubbliche ma che, proprio per la pubblicità di queste opere, comporta effetti sull'economia simili all'indebitamento del settore pubblico (IMF [2005], p. 96-97).

#### **4. Conclusioni**

La Nota introduttiva ha analizzato e cercato di sistematizzare gli elementi economici e giuridici che descrivono la natura dei PPP, con l'obiettivo di inquadrare il processo di valutazione di questi strumenti e di comprenderne i punti critici, quale contributo propedeutico alla definizione di nuove attività di formazione nell'ambito del Progetto NUVAL.

A partire dalla letteratura economica e istituzionale e dalle esperienze internazionali, la Sezione 2.1 ha identificato gli elementi costitutivi della dei PPP:

- a. un forte interesse pubblico – giustificato da ragioni di efficienza (correzione dei fallimenti del mercato) e di solidarietà sociale – per la fornitura dei servizi oggetto di queste operazioni;
- b. una rilevante quota di rischi connessi all'investimento e alla fornitura dei servizi sopportata dai soggetti privati che partecipano a queste operazioni.

Su questa base, la Sezione 2.2 ha esplorato gli istituti giuridici del nostro ordinamento che corrispondono *de facto* alla definizione di PPP. Ne emerge un quadro in parte innovativo: l'ordinamento comunitario e nazionale tende a codificare in maniera formale gli strumenti che danno luogo a PPP, sebbene emergano punti controversi (come la praticabilità di PPP istituzionalizzati, mediante la costituzione di società a capitale misto, oppure la possibilità di realizzare opere fredde in PPP); d'altra parte, esistono istituti che, pur non rientrando nella definizione *de jure* di PPP, ne hanno i connotati (un esempio emblematico, per rilevanza del fenomeno, è l'urbanistica negoziata).

La Sezione 3 ha evidenziato come l'approccio giuridico formale, per cui sono PPP soltanto quegli istituti che vengono classificati legalmente come tali, può essere foriero di comportamenti elusivi ed opportunistici da parte dei soggetti privati e pubblici che attivano PPP, quindi di inefficienze e di abusi. Il disegno ottimale degli incentivi economici è, sul piano normativo e positivo, il fattore chiave dell'efficienza dei PPP. Il corretto disegno degli assetti istituzionali, influenzando gli incentivi, consente di controllare i rischi e di distribuirli in maniera ottimale.

Per queste ragioni, la Nota sottolinea come l'approccio ai PPP dovrebbe guardare alla sostanza di queste operazioni più che alla forma giuridica che assumono. Questa conclusione ha due implicazioni che sono analizzate nella Sezione 3. La prima implicazione, esaminata nella Sezione 3.1, è che la valutazione dei PPP va considerata come parte integrante del ciclo del progetto e, in particolare, del processo di valutazione che si sostanzia negli studi di fattibilità.

La seconda implicazione è che la procedura di valutazione assume un ruolo chiave. La Sezione 3.2 analizza una tecnica standard di valutazione, evidenziando come il punto problematico della valutazione non sia tanto la tecnica stessa quanto la misurazione. In particolare, la misurazione del valore dei rischi e delle garanzie che il settore pubblico attiva a vantaggio dei soggetti privati. Le operazioni di PPP possono, infatti, essere ricondotte economicamente ad operazioni in cui il settore pubblico sussidia (emettendo *contingent liabilities*) il settore privato affinché quest'ultimo realizzi opere di interesse pubblico. La misurazione delle *liabilities*, che rimangono al settore pubblico è cruciale da tre punti di vista: per valutare *ex ante* il value for money che l'operazione determinerà; per valutare *ex post* il corretto operato della pubblica amministrazione; per controllare a livello aggregato l'andamento della finanza pubblica.

La Nota introduttiva ha lo scopo di aprire un dibattito più che determinare delle conclusioni. Tuttavia, dall'analisi emergono due indicazioni importanti nella prospettiva della definizione di attività formative e, soprattutto, nella prospettiva di rafforzamento del ruolo dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici, della Rete dei Nuclei e dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto.

La prima indicazione è che occorre investire risorse per la definizione di metodi e standard di misurazione e contabilizzazione del valore dei rischi e delle garanzie che le operazioni di PPP determinano per la pubblica amministrazione. La misurazione costituisce un fattore essenziale, in diverse fasi, della gestione delle operazioni di PPP, come evidenziato dalle considerazioni precedenti.

La seconda indicazione riguarda l'assetto istituzionale di *governance* dei PPP. In particolare, l'adeguamento e il supporto alla capacità amministrativa degli enti pubblici che intraprendono queste operazioni. Gli obiettivi di questo assetto dovrebbero essere: la creazione di un modello armonizzato di valutazione e gestione dei PPP; la definizione e l'adeguamento periodico degli standard di valutazione e misurazione; eventualmente, l'individuazione di proposte di riforma dell'assetto normativo esistente. La creazione di un quadro coerente di *governance* dei PPP a livello nazionale è una condizione essenziale affinché nel nostro paese possa nascere e consolidarsi un *mercato dei PPP* popolato di operatori competenti ed affidabili.

## Appendice 1

### PPP istituzionalizzati e società miste: disciplina comunitaria e nazionale

La Commissione Europea [2004] distingue due categorie di PPP:

- contrattuali, ove la reciproca collaborazione tra operatori pubblici e privati si risolve nell'instaurazione di accordo di lunga durata, per cui l'amministrazione aggiudicante trasferisce contrattualmente ai soggetti privati i rischi dell'investimento e della fornitura dei servizi di interesse collettivo;
- istituzionalizzati, che sfociano nella nascita di una società di capitali a partecipazione mista pubblico-privata, consentendo al partner pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sulle operazioni dell'impresa comune, attraverso la propria presenza nella partecipazione azionaria ed in seno agli organi decisionali.

Il modello societario, pertanto, garantisce l'efficace perseguimento dell'interesse collettivo, consentendo la costituzione di PPP istituzionalizzati, grazie alla flessibilità degli strumenti di diritto privato.

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee è, tuttavia, ripetutamente intervenuta in materia di società miste, per assicurare il rispetto dei principi comunitari di trasparenza, parità di trattamento e proporzionalità nell'aggiudicazione degli appalti.

Allo stato attuale, l'affidamento di pubblici lavori o servizi a società partecipate (sia pure in misura minoritaria) dal settore privato deve essere preceduto all'esperimento di gare ad evidenza pubblica (sentenza *Standt Halle*, 11 gennaio 2005, C-26/03). Si parla, invece, di affidamento diretto (*in-house providing*) allorquando l'amministrazione aggiudicante esercita su di una società a partecipazione pubblica totalitaria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi<sup>50</sup>, così che la persona giuridica svolge la maggior parte della propria

---

<sup>50</sup> "La sola presenza di un terzo privato, benché soltanto in forma di partecipazione minoritaria senza diritto di veto, impedisce all'amministrazione aggiudicatrice l'esercizio di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La presenza di un terzo privato presuppone sempre da parte della pubblica amministrazione un minimo di considerazione dei suoi interessi economici, giacché

attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (sentenza Teckal, 18 novembre 1999, C-107/98). Soltanto in quest'ultima ipotesi, si può prescindere dall'applicazione delle direttive comunitarie in tema di appalti e servizi, poiché si realizza un vero e proprio rapporto di delegazione interorganica tra l'ente pubblico e la società di cui esso si avvale per lo svolgimento di una determinata attività.

L'Avvocato Generale Stix-Hackl, nelle conclusioni depositate il 12 gennaio 2006 relativamente alla causa C-340/04, ha riconosciuto la legittimità dell'affidamento *in-house* di un contratto di fornitura ad una società partecipata indirettamente<sup>51</sup> dall'ente locale appaltante, purché sussistano i già prescritti i requisiti del "controllo analogo" e della "realizzazione della maggior parte dell'attività per l'ente pubblico o gli enti pubblici che controllano" la società medesima.

Quest'ultimo presupposto ricorre allorché la società aggiudicataria svolga prevalentemente la propria attività a favore dell'ente (o enti) detentori delle quote.

L'effettiva misura delle prestazioni erogate a beneficio dei soggetti pubblici controllanti si determina con riguardo non solo a criteri quantitativi<sup>52</sup> ma anche qualitativi.

Viene, pertanto, abbandonato il criterio già adottato dalla sentenza Teckal: con riferimento all'art. 13 della Direttiva n. 93/38/CE (norma speciale, applicabile agli appalti sui settori esclusi), il presupposto in esame veniva precedentemente desunto dal conseguimento, all'interno del territorio di competenza dell'amministrazione partecipante, di una cifra d'affari pari all'80% del volume realizzato complessivamente.

---

*soltanto in tal caso il terzo privato metterà a disposizione della pubblica amministrazione il proprio know-how o le proprie risorse finanziarie. Perciò, [...] il fatto che la pubblica amministrazione debba tenere conto degli interessi economici di quello potrebbe ostacolarla nella concreta realizzazione dell'interesse pubblico"* (conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott, 1 marzo 2005, in C-458/03).

<sup>51</sup> Ai sensi della Direttiva n. 93/36/CE, il contratto di appalto di pubbliche forniture ha ad oggetto l'acquisto, il *leasing*, la locazione o l'acquisto con riscatto, con o senza opzione, di prodotti; il concetto di contratto presuppone, ovviamente che l'ente pubblico committente ed una persona giuridica distinta da questi perfezioni un accordo. Nella causa in esame, l'Avvocato Generale ha, invece, concluso che la società, partecipata da un'altra società il cui capitale appartiene al 99,98% al comune aggiudicatore, concretizza una forma di PPP, per cui l'*in-house providing* è subordinato alla sussistenza dei presupposti già indicati dalla sentenza Teckal. Anche in questa ipotesi la legittimità dell'affidamento diretto discende dalla presenza di un'influenza pubblica determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni fondamentali della società.

<sup>52</sup> Detraendo dal fatturato complessivo i servizi erogati a favore degli enti detentori delle quote, oppure sottraendo, al contrario, i proventi derivanti dalle attività fornite agli utenti privati.

Per quanto attiene al controllo analogo, occorre invece muovere da considerazioni sia formali che sostanziali, avendo altresì riguardo alle vicende successive all'aggiudicazione<sup>53</sup>.

In sintesi, la Corte comunitaria ha reso obbligatorio l'esperimento di gare ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione di appalti e concessioni, salvo che le amministrazioni intendano ricorrere ad affidamenti *in-house in senso stretto* (a favore di un ente strumentale al pubblico committente, non dotato di autonoma personalità giuridica) o *in senso lato* (stipulazione di contratti con società sulle quali l'ente aggiudicante esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi). La sentenza Parking Brixen (13 ottobre 2005, C-458/03) conclude, infatti, che *“i principi comunitari di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza devono essere interpretati nel senso che ostano a che un'autorità attribuisca, senza lo svolgimento di una pubblica gara, una concessione di pubblici servizi ad una società per azioni nata dalla trasformazione di un'azienda speciale della detta autorità pubblica”*<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> La formula PPP garantisce l'esclusivo perseguimento degli interessi pubblici (per l'assenza stessa di soci privati), mentre la semplice previsione statutaria che consente una ipotetica e futura partecipazione dei privati – lasciando spazio all'opzione di PPP – pare escludere l'esistenza del controllo analogo. La definitiva valutazione è comunque rimessa al giudice nazionale, che dovrà motivare con riferimento ai seguenti elementi:

1. gli interessi dei detentori delle quote;
2. la trasformazione dell'azienda municipalizzata in una società per azioni;
3. la circostanza che l'apertura della società al capitale esterno non sia prevista obbligatoriamente, né sia di fatto avvenuta;
4. la possibilità per la società partecipata indirettamente di aprire filiali anche all'estero;
5. l'ampiezza della possibilità di influenzare la nomina del consiglio di amministrazione e la dirigenza della società;
6. i poteri del consiglio di amministrazione della società;
7. la circostanza che il comune partecipi alla medesima società indirettamente, attraverso un'altra società per azioni, il cui capitale appartiene per il 99,98 % al Comune.

<sup>54</sup> Nel caso di specie, il Comune di Bressanone, senza ricorrere a pubblica gara, aveva sottoscritto un contratto di concessione (avente ad oggetto la gestione del servizio di parcheggio a pagamento) con una società da esso controllata ma derivante dalla trasformazione di un'azienda speciale. L'art. 115 del Dlgs n. 267/2000 (cd Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali) consente, infatti, che l'amministrazione determini, con atto unilaterale, la trasformazione di un proprio ente strumentale in società per azioni, pur rimanendo azionista unico per un periodo non superiore a due anni. L'Avvocato Generale Kokott, nelle conclusioni presentate il 1 marzo 2005, espone che *“se il capitale deve essere aperto, anche in futuro, alla partecipazione dei terzi e se gli organi societari sono sostanzialmente autonomi”*, l'amministrazione non può giovare dell'affidamento diretto ad una società sulla quale le sia precluso di esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

In buona sostanza, la partecipazione (sia pure minoritaria) dei privati è suscettibile di diluire considerevolmente il “*controllo analogo*” esercitato dall’ente pubblico sulla società.

Recependo l’orientamento della Corte comunitaria, la Direttiva n. 2004/17/CE<sup>55</sup> (relativa agli appalti nei settori speciali) ha escluso espressamente, dal proprio ambito di applicazione, gli appalti *in-house*<sup>56</sup>.

La difficoltà ad ammettere l’affidamento diretto a favore delle società miste (anche se derivanti dalla dismissione di partecipazioni azionarie di imprese pubbliche) sembra scoraggiare l’amministrazione committente dal ricorrere allo strumento del PPP istituzionalizzato. Gli ultimi orientamenti della giurisprudenza comunitaria lasciano, infatti, presagire l’imposizione agli enti pubblici di una duplice alternativa: acquistare beni e servizi da un operatore terzo (completa liberalizzazione o, comunque, PPP contrattuale) oppure adempiere direttamente le proprie funzioni, avvalendosi di società strumentali, da essi interamente partecipate. Questa impostazione, tuttavia, non sembra trovare un accoglimento pieno nel diritto italiano.

### **Disciplina e giurisprudenza italiane**

Nel diritto interno, l’art. 113, comma 5, e 113 bis del Dlgs n. 267/2000 (Testo Unico sull’ordinamento degli Enti Locali, così come riformato dalla Legge n. 326/2003) appaiono perfettamente conformi alla giurisprudenza comunitaria<sup>57</sup>:

---

<sup>55</sup> Dal 31 gennaio 2006, la Direttiva n. 2004/17/CE ha sostituito la Direttiva n. 93/38/CE in materia di appalti nei settori esclusi, modificandone, peraltro, l’ambito di applicazione: “*ai sensi della presente direttiva, i diritti speciali o esclusivi sono diritti concessi da un’autorità competente di uno Stato membro*”, riservando “*a uno o più enti l’esercizio di un’attività di cui agli artt. da 3 a 7 – gas, energia termica, elettricità, acqua; servizi di trasporto; servizi postali – e di incidere sostanzialmente sulla capacità di altri di esercitare tale attività*”.

<sup>56</sup> Si tratta degli appalti aggiudicati da un ente aggiudicatore ad un’impresa collegata, oppure degli appalti aggiudicati da una *joint venture*, composta esclusivamente da più enti aggiudicatori, presso un’impresa collegata ad uno di essi (art. 23 della direttiva in esame). La disciplina comunitaria non si applica, inoltre, in tutti i casi in cui l’amministrazione eserciti sull’impresa affidataria un’influenza dominante, perché detiene la maggior parte del capitale sottoscritto dall’impresa, o perché controlla la maggior parte dei voti cui danno luogo le azioni, oppure perché ha il diritto di nominare più della metà dei membri del consiglio di amministrazione, di dirigere e di vigilare sull’impresa (art. 2).

<sup>57</sup> L’affermazione è suffragata dalle conclusioni dell’Avvocato Generale L.A. Geelhoed, 12 gennaio 2006, C- 412/04, secondo cui l’art. 113, comma 5, è perfettamente compatibile con gli artt. 43, 49 e 86 del Trattato della Comunità Europea, poiché consente agli enti pubblici di attribuire un

l'affidamento *in-house* dei servizi pubblici locali può aver luogo a favore delle sole società a partecipazione pubblica totalitaria, purché l'ente pubblico titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico che la controlla.

Nel dettaglio, il Dlgs n. 267/2000 disciplina i vari strumenti giuridici cui gli enti locali possono ricorrere per la gestione dei servizi finalizzati alla promozione dello sviluppo economico e civile dei rispetti territori. A questo riguardo, il legislatore distingue i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica (art. 113) da quelli che ne sono privi (art. 113 bis), regolandone le diverse modalità di gestione ma omettendo di specificarne la definizione<sup>58</sup>. In assenza di definizioni normative, occorre pertanto attingere ad ulteriori criteri ermeneutici con riferimento a fonti comunitarie e giurisprudenziali.

La Commissione Europea<sup>59</sup>, ad esempio, qualifica come servizio pubblico a carattere economico quello che potrebbe essere erogato autonomamente dai soggetti privati per uno scopo di lucro, così da calcolare il livello di offerta (ed il prezzo) in rapporto alla domanda e ai costi sostenuti per lo svolgimento dell'attività in questione.

Per converso, i servizi di interesse generale *tout court*, prerogativa della potestà pubblica, sono quelle prestazioni che rispondono ad esigenze di carattere sociale: l'assunzione del servizio (potenzialmente suscettibile di conduzione imprenditoriale) da parte dell'ente pubblico crea un beneficio per la collettività locale nel suo complesso, soddisfacendone le aspettative di benessere (Pericu [2001]). Coerentemente con questa impostazione che richiama l'analisi

---

appalto di servizi ad una società a capitale interamente pubblico in assenza di gara, a condizione che i due criteri (del controllo analogo e della realizzazione della maggior parte dell'attività sociale con il controllo dell'ente pubblico) siano soddisfatti anche successivamente all'aggiudicazione del servizio. L'amministrazione viene, conseguentemente, lasciata libera di scegliere se affidare il servizio *in-house* (ad una società interamente controllata) oppure se dar luogo ad una gara ad evidenza pubblica.

<sup>58</sup> Nella sua precedente formulazione, l'art.113, come modificato dall'art. 35 della Legge n. 448/2001, operava la classificazione tra servizi pubblici aventi rilevanza industriale (elencando l'energia elettrica, il trasporto, la raccolta dei rifiuti e il ciclo delle acque) e servizi pubblici privi di rilevanza industriale.

<sup>59</sup> Nota del 26 giugno 2002, n. C(2002)2329

dell'interesse pubblico elaborata nella Sezione 2.1, la Commissione Europea [2003] ha precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, così che non sarebbe possibile fissare a priori degli elenchi generali e definitivi per classificare le varie tipologie di servizio.

La Corte di Giustizia (22 maggio 2003, C-18/2001) ha, quindi, aggiunto che spetta al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo e dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività.

In applicazione di questo indirizzo, il TAR Sardegna (sez. I, 2 agosto 2005, n. 1729) ha tentato di tracciare delle linee generali per distinguere tra l'una e l'altra tipologia di servizi pubblici, in base *“all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività; di modo che deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore nel quale esiste, quanto meno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione; può invece considerarsi privo di rilevanza economica quello che, per sua natura o per i vincoli cui è sottoposta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza”*.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la gestione di un'opera pubblica presenta, indubbiamente, valenza economica. È pertanto astrattamente possibile che la costruzione di un'infrastruttura (suscettibile di sfruttamento economico) venga affidata direttamente ad una società a partecipazione pubblica totalitaria, oppure aggiudicata ad una società mista, costituita nel rispetto di una delle forme previste dall'art. 113 del Dlgs n. 267/2000.

Considerando i criteri di aggiudicazione, emerge chiaramente come la legge favorisca l'affidamento diretto alle sole società costituenti una *longa manus* dell'amministrazione che esercita su di esse un potere di controllo e vigilanza, secondo il dettato comunitario.

Parimenti, il ricorso a procedure competitive sembra potersi escludere di pieno diritto nel settore dei servizi privi di rilevanza economica, erogati con preminente riguardo alle esigenze sociali anziché con metodi concorrenziali ed imprenditoriali

In assenza di una disciplina normativa specifica, che prescriva il ricorso a gare ad evidenza pubblica per la gestione dei servizi pubblici aventi natura economica, la circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, relativa ad *"Affidamento del servizio idrico integrato a società a capitale misto pubblico-privato"*, datata 6 dicembre 2004, offre alcuni spunti di riflessione.

Premessa la rilevanza economica del servizio idrico integrato (art. 113, comma 5, Dlgs n. 267/2000), la circolare si sofferma sulle alternative per l'affidamento del servizio: oltre ad ammettere il ricorso a gare ad evidenza pubblica, stabilisce esplicitamente che, in caso di affidamento diretto a favore della società mista, il confronto concorrenziale deve comunque essere riservato alla fase antecedente al momento della aggiudicazione stessa, ossia al momento della formazione del capitale sociale. Del resto, lo stesso art. 113 prescrive che il socio privato delle società miste venga scelto attraverso procedure ad evidenza pubblica, garantendo, in questo modo, il rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità amministrativa.

Tale soluzione sembra ragionevole e pienamente conforme al dettato legislativo, che anticipa l'esperimento della procedura ad evidenza pubblica al momento della costituzione della società: se l'amministrazione dovesse replicare la gara concorrenziale ai fini dell'aggiudicazione, è chiaro che le società miste non rappresenterebbero più alcun vantaggio per l'ente pubblico che le promuove e vi partecipa.

L'opzione del PPP istituzionalizzato viene, pertanto, salvaguardata. Tanto più che la circolare sulle società miste di gestione del servizio idrico integrato prosegue nell'affermare che la misura della partecipazione privata, pur rimessa alle scelte discrezionali degli enti locali, deve avere un certo rilievo sostanziale in termini quantitativi e qualitativi, poiché *"la ratio legis della norma (art. 113, comma 5) è quella di garantire che il privato rappresenti un valore aggiunto a vantaggio della funzionalità della società di gestione, favorendo, auspicabilmente, i destinatari del servizio"*.

Nello stesso senso, il Consiglio di Stato (sez. V, n. 7058 del 13. dicembre 2005), pronunciandosi sulla rilevanza economica del servizio di spazzamento delle strade

comunali e del servizio di gestione della piattaforma ecologica per la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, ha statuito che *“l'erogazione del servizio può essere effettuata da società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica, mentre la possibilità di derogare a tale obbligo deve ritenersi consentita nelle sole ipotesi di affidamento diretto a società a capitale misto, nelle quali il socio privato sia stato individuato a mezzo di procedura ad evidenza pubblica e di affidamento in-house a società a dominanza pubblica”*<sup>60</sup>.

Le ragioni a sostegno di questa tesi si possono riassumere con riferimento ad un'altra decisione del Consiglio di Stato (sez. IV, 29 settembre 2005, n. 5204), che si è espresso sul carattere strumentale delle società miste rispetto all'ente che le istituisce, versando il capitale sociale che appartiene collettivamente alla comunità stanziata nel suo territorio<sup>61</sup>.

Il conferimento pubblico crea, pertanto, un vincolo teleologico al soddisfacimento dei bisogni della popolazione locale, per cui l'amministrazione costituisce la società al precipuo scopo di affidarle i servizi di propria competenza.

In sintesi, l'indirizzo assunto della giurisprudenza amministrativa italiana pare aver lasciato spazio al PPP istituzionalizzato, per l'erogazione dei servizi pubblici locali (che abbiano o meno rilevanza economica): l'affidamento diretto ad una

---

<sup>60</sup> Già in una precedente sentenza (sez. V, 26 ottobre 2004, n. 272), il Consiglio di Stato si era pronunciato a favore dell'affidamento diretto della concessione del servizio di una mensa scolastica ad una società mista, partecipata in misura maggioritaria dall'ente locale committente. In questo caso, tuttavia, il giudice amministrativo aveva (discutibilmente) escluso che il servizio di mensa scolastica potesse rivestire natura industriale, *“non dando luogo ad alcun vantaggio economico per l'amministrazione che lo assicura e non essendo svolto in situazione di competizione con altri operatori dello stesso settore”*. Conseguentemente, aveva concluso che *“la costituzione di una società mista a capitale pubblico maggioritario non avrebbe, invero, alcuna utilità per l'ente locale che l'ha costituita, ove, poi, lo stesso ente non potesse affidarle direttamente i servizi pubblici di propria competenza”*; inoltre, non avendo stipulato un contratto di appalto ma di concessione, l'ente aggiudicatore non avrebbe dovuto adempiere una controprestazione, poiché il corrispettivo sarebbe stato erogato direttamente, dagli utenti, a favore della stessa società mista.

<sup>61</sup> Si impongono, pertanto, alcune limitazioni allo svolgimento di attività extraterritoriali, nonché alla partecipazione delle società miste alle procedure di evidenza pubblica indette da altri enti locali: *“a differenza dell'azienda speciale, la cui natura strumentale ed il cui regime normativo pretendono un collegamento molto saldo, seppur di natura funzionale, tra l'azienda stessa e le esigenze della collettività stanziata sul territorio dell'ente locale che l'ha costituita”*, la società mista *“è innanzitutto un soggetto imprenditoriale, rientrando nello schema organizzativo funzionale proprio delle società di capitali”*, ma rimane un mezzo per il conseguimento dell'interesse della comunità locale di cui è espressione.

società a partecipazione pubblica, in cui il socio privato venga selezionato in modo concorrenziale.

Diversamente dalla Corte comunitaria, il legislatore e il giudice nazionali hanno, infatti, salvaguardato l'alternativa del PPP istituzionalizzato, anziché forzare gli enti locali alla drastica scelta tra l'*in-house providing* (ossia l'amministrazione interna dei propri servizi) e la completa privatizzazione (*outsourcing*).

## Appendice 2

### **Urbanistica negoziata e perequazione urbanistica: definizioni e strumenti.**

L'urbanistica negoziata, come istituto giuridico, è il risultato della sedimentazione di una serie di normative amministrative, emanate dal Parlamento e dai Consigli regionali, nel tempo e come soluzione spontanea alla crisi dell'intervento tradizionale in materia urbanistica, basato sull'esproprio per pubblica utilità e sul finanziamento pubblico delle opere.

Le prime forme di urbanistica negoziata (cd *convenzioni urbanistiche*) hanno origini relativamente antiche nell'ordinamento italiano<sup>62</sup>. Tuttavia, dopo la Seconda Guerra mondiale, la legislazione urbanistica, imperniata sulla Legge n. 1150/1942, limitò fortemente il ricorso agli strumenti negoziali, incentrando l'intervento pubblico in materia urbanistica sugli strumenti coercitivi e fiscali di cui dispone l'operatore pubblico.

Anche in ragione dell'insufficienza dimostrata dagli strumenti di intervento urbanistico esistenti, a partire dalla Legge n. 765/1967 (cd Legge-ponte) inizia un progressivo processo di diffusione, nel nostro ordinamento, di strumenti di intervento urbanistico concordato, legati a finalità differenti e regolati da leggi speciali (Bernardi [2005]): *convenzioni di lottizzazione*, *accordi procedimentali*, *contratti sostitutivi* e *contratti accessivi*. Si tratta comunque di accordi relativi all'attuazione delle previsioni urbanistiche.

Il punto di svolta è l'introduzione, nell'ordinamento amministrativo italiano, degli accordi procedimentali tra pubblica amministrazione e privati interessati e relativi alla parte discrezionale dei procedimenti amministrativi (art. 11 della Legge n. 241/1990), estendendo a questi accordi le norme civilistiche sui contratti, salva la facoltà della pubblica amministrazione di recedere unilateralmente dall'accordo "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse" e "salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato".

---

<sup>62</sup> Per una buona rassegna di questi strumenti (Bernardi [2005]).

A partire da questa innovazione si può tornare a parlare di una urbanistica negoziata, nel senso della partecipazione diretta dei soggetti privati alla definizione o, più tipicamente, alla riprogrammazione degli assetti pianificatori generali. Oltre alla modifica della legislazione amministrativa richiamata, che avvia il passaggio da un diritto amministrativo basato sulla coercizione ad un diritto amministrativo consensuale, lo sviluppo dell'urbanistica è stato fortemente favorito dalle esigenze di bilancio degli enti locali e dall'interesse dei soggetti privati.

Si deve, tuttavia, sottolineare come i fattori richiamati abbiano potuto esplicare i propri effetti, dando luogo ad uno sviluppo consistente di queste operazioni, grazie agli strumenti di recupero urbano resi disponibili da normative statali speciali emanate nel corso degli anni '90: programma integrato di intervento, *ex art. 16 della Legge n. 179/1992*; piano di recupero comunale, *ex Legge n. 493/1993*; società di trasformazione urbana, *ex art. 120 del Dlgs n. 267/2000* (come modificato dalla Legge n. 166/2002)<sup>63</sup>.

L'espansione quantitativa e degli strumenti dell'urbanistica negoziata sta subendo, negli ultimi anni, una ulteriore modificazione per effetto della revisione della legislazione urbanistica e, in particolare, del recepimento nelle normative regionali<sup>64</sup> dei principi della perequazione urbanistica. Di questi temi si occupa anche tentativo di riforma della legislazione urbanistica di principio da parte del Parlamento, nella XIV Legislatura (cd Ddl Lupi). Nonostante il progetto di legge non sia stato approvato in via definitiva dal Parlamento, esso contiene prescrizioni che sono già state ampiamente osservate dalla legislazione regionale attualmente vigente. Per questo, è interessante riassumerne i punti essenziali:

- la regione, nel rispetto delle competenze e funzioni delle province, individua gli ambiti territoriali e i contenuti della pianificazione del territorio, fissando le regole di garanzia e di partecipazione degli enti territoriali ricompresi negli ambiti da pianificare;

---

<sup>63</sup> Ulteriori strumenti di modifica concordata della pianificazione urbanistica riguardano gli istituti della programmazione negoziata, laddove fanno propria la capacità dell'accordo di programma tra amministrazioni pubbliche di modificare le previsioni urbanistiche.

<sup>64</sup> Nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio (art.117, comma 3, della Costituzione).

- il comune, ente preposto alla pianificazione urbanistica, resta il soggetto primario delle funzioni di governo del territorio, attraverso lo strumento del piano urbanistico, definibile con il concorso dei soggetti privati<sup>65</sup>;
- le previsioni dello strumento urbanistico generale possono essere attuate anche sulla base dei criteri di perequazione e compensazione, i cui parametri sono fissati nei piani strutturali.

In particolare, l'equa remunerazione dei proprietari di immobili situati nelle aree destinate alla trasformazione urbanistica si consegue con l'attribuzione di diritti edificatori, indipendenti dalle destinazioni d'uso e liquidati in percentuale del complessivo valore della proprietà sacrificata da ciascun interessato. Indici differenziati potranno essere attribuiti quale forma di premialità, a fronte di benefici pubblici aggiuntivi rispetto a quelli dovuti. È questo il caso dei PPP contrattuali che assumono la forma di urbanistica negoziata, in cui il privato si accolla l'onere di effettuare interventi di riqualificazione urbana e di recupero ambientale o di realizzare opere di urbanizzazione.

Conseguentemente, la perdita della proprietà, nonché gli ulteriori adempimenti gravanti sul privato, vengono retribuiti con il riconoscimento di altrettanti indici edificatori, da spendere in diverse aree del territorio comunale. Il soggetto pubblico riesce, pertanto, ad ottenere aree, o a conseguire direttamente opere pubbliche senza l'esborso di risorse finanziarie, compensando il privato con l'attribuzione di un certo volume di capacità edificatoria, proporzionale al sacrificio sopportato, ma ugualmente esposto alle future variazioni delle destinazioni urbanistiche.

Nella consapevolezza di non poter fornire un quadro completo di tutti gli strumenti perequativi adottati dalle diverse leggi regionali italiane, verranno qui di seguito descritte alcune esperienze che appaiono particolarmente significative.

La prima definizione di *perequazione urbanistica* è stata fornita dalla **Legge regionale della Basilicata, 11 agosto 1999, n. 23**, ove si parla di "*tecnica che*

---

<sup>65</sup> "Nel procedimento di formazione del piano urbanistico sono assicurate adeguate forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini e delle associazioni e categorie economiche e sociali [...] L'ente di pianificazione può concludere accordi con i soggetti privati [...] per la formazione degli atti di pianificazione anche attraverso procedure di confronto concorrenziale" (art. 7 del Ddl Lupi).

*persegue l'equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione*", attraverso l'uniforme ripartizione degli oneri gravanti sulle proprietà devolute alla realizzazione della città pubblica (art. 33).

La finalità consiste nel superamento della rigida tecnica di suddivisione del territorio comunale in zone monofunzionali (cd *zoning*, cui era improntato il piano regolatore generale disciplinato dalla Legge n. 1150/1942), che imporrebbe dall'alto la rinuncia alla proprietà dei suoli soggetti a vincoli di inedificabilità (perché preordinati al soddisfacimento degli interessi collettivi), dall'altro l'esborso di risorse pubbliche per il pagamento delle indennità di esproprio.

La Giunta regionale della Basilicata ha pertanto prescritto l'uniforme ripartizione del territorio comunale, attraverso la suddivisione operata dal Piano Strutturale tra:

1. perimetri di Distretti Urbani di Trasformazione e/o Nuovo Impianto, ove l'attuazione delle scelte amministrative impone ai proprietari lo spostamento dei volumi edificatori;
2. perimetri di Distretti Urbani, nei quali applicare modalità di compensazione di diritti edificatori ceduti (art. 34).

La perequazione si concretizza quindi in "*accordi di tipo convenzionale*" tra l'ente pianificatore e i privati coinvolti dalle scelte urbanistiche, aventi come obiettivo "*la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e tra diritti edificatori acquisiti o ceduti*", posto che la determinazione dei valori dipende "*esclusivamente dallo stato di fatto o di diritto in cui i suoli stessi si trovano al momento della formazione del piano*".

La legge urbanistica lucana appare innovativa anche sotto un altro profilo: l'accordo con i privati interviene, infatti, all'esito di "*asta pubblica tra operatori, basata su condizioni di sostanziale equilibrio tra domanda e offerta di suolo oggetto di trasferimenti di diritti edificatori*". Di conseguenza, la negoziazione tra l'amministrazione comunale e i proprietari investe la misura stessa delle porzioni di suolo sacrificate ai fini della trasformazione urbana, destinate ad essere compensate con l'attribuzione di altrettanti indici edificatori, spendibili nei

Distretti a ciò riservati. Un meccanismo che consente di risparmiare territorio per la realizzazione di opere di interesse pubblico.

La **Legge regionale dell'Emilia Romagna, 13 febbraio 2000, n. 20**, disciplina la perequazione in modo assai simile alla legge della Basilicata, di soli pochi mesi precedente. L'art. 7 della Legge dell'Emilia Romagna, infatti, individua il principio ispiratore della perequazione urbanistica: *“persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali”*. Questo principio ispiratore costituisce la base di elaborazione del Piano Strutturale Comunale, che è lo strumento di pianificazione urbanistica generale, assicurando la più ampia *“partecipazione dei cittadini nei procedimenti di formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione”* (art. 8 della Legge dell'Emilia Romagna). A tal fine:

- il Piano Strutturale Comunale può riconoscere la medesima possibilità edificatoria a diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee;
- il Piano Operativo Comunale e i Piani Urbanistici Attuativi (che disciplinano gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria), garantiscono la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari degli immobili da acquisire per la realizzazione degli interventi di interesse generale (la capacità edificatoria “restituita” agli espropriandi è, peraltro, indipendente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree).

Oltre ad assicurare l'uniforme distribuzione del sacrificio della proprietà privata (dislocando i vincoli di inedificabilità in diverse aree del territorio, alle quali è attribuito il medesimo indice edificatorio), la Legge regionale n. 20/2000 individua esplicitamente ulteriori forme di contrattazione pubblico-privata.

Gli enti locali, al fine di *“determinare il contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica”*, possono concludere accordi con i privati per assumere *“proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità”* (art. 18). Parrebbe, allora, che i proprietari interessati siano legittimati ad influire direttamente sulle scelte amministrative, eventualmente offrendo la

realizzazione delle opere promosse, in cambio della cessione di diritti edificatori da spendere in diverse aree comunali.

La **Legge regionale della Puglia, 27 luglio 2001, n. 20**, è strutturalmente e testualmente affine alla Legge dell'Emilia Romagna. Anche in questo caso, infatti, l'art. 1 enuclea i principi cui deve essere improntata la pianificazione: sussidiarietà, efficienza, celerità, trasparenza delle scelte, più ampia partecipazione e perequazione, allo scopo di *“distribuire equamente, tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti alla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio”*.

In proposito, l'art. 14 prescrive che il Piano Urbanistico Generale (che identifica le linee fondamentali dell'assetto dell'intero territorio comunale) riconosca alle aree di nuova urbanizzazione o alle aree da sottoporre a recupero (individuate dal Piano Urbanistico Esecutivo) la medesima *“susceptibilità edificatoria”*: l'espressione normativa sta a significare che i soggetti privati, costretti a rinunciare al godimento dei suoli devoluti nell'interesse generale, possono beneficiare della medesima potenzialità edificatoria spettante ai residenti delle aree in espansione, mediante l'attribuzione di volumi da spendere in prestabilite zone del territorio urbano.

In maniera più estesa e dettagliata, la **Legge regionale della Campania, 22 dicembre 2004, n. 16**, descrive come si sviluppa il procedimento perequativo, che *“persegue lo scopo di distribuire equamente, tra i proprietari di immobili interessati dalla trasformazione oggetto della pianificazione urbanistica, i diritti edificatori e gli obblighi nei confronti del comune e degli altri enti pubblici aventi titolo”* (art. 32).

Già da questa definizione si evince l'esistenza di un sinallagma tra l'amministrazione pianificatrice e i proprietari degli immobili preordinati all'esproprio.

I comparti rappresentano quelle porzioni del territorio comunale, edificate o meno, nell'ambito delle quali gli strumenti di pianificazione dispongono l'attuazione di trasformazioni urbanistiche ed edilizie, specificando *“i tipi di*

*intervento, le funzioni urbane ammissibili, la volumetria realizzabile e le quote edificatorie attribuite ai proprietari degli immobili” (art. 33).*

Ciò significa che i privati interessati, dando attuazione ai programmi stabiliti dagli strumenti urbanistici, si vedono attribuire una certa percentuale di volumi edificatori, commerciabili o direttamente spendibili nello stesso comparto.

Al contrario, in caso di inerzia o rifiuto da parte dei proprietari, l'amministrazione è costretta a ricorrere al tradizionale metodo di acquisizione dei suoli, tramite la promozione di procedure ablatorie e il conseguente pagamento dell'indennità di esproprio (art. 34 e 35).

A prescindere dalla ripetitività della definizione generale di perequazione, comune a tutte le leggi regionali sopra menzionate, la **Legge urbanistica del Veneto, 23 aprile 2004, n. 11**, si presenta particolarmente innovativa sotto il profilo degli strumenti utilizzabili dai comuni per minimizzare il sacrificio dei suoli privati<sup>66</sup>.

L'amministrazione comunale può infatti accordare dei crediti edilizi ai proprietari che concorrano al soddisfacimento delle aspirazioni pianificatorie, provvedendo, ad esempio, alla “*demolizione di opere incongrue*”, alla “*eliminazione degli elementi di degrado*” o alla “*realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana*”, in conformità alle previsioni del Piano di Assetto del Territorio comunale (art. 36).

Le misure premiali consistono nell'attribuzione di una certa quantità volumetrica (o, meglio, capacità edificatoria) da spendere in altre aree o edifici, anche di proprietà pubblica, previa attuazione delle operazioni migliorative prescritte dall'amministrazione comunale o previa cessione dei suoli sottoposti a vincoli di inedificabilità.

Non è peraltro da escludere che uno stesso individuo realizzi attività di recupero urbano ed ambientale su di un'area, preordinata all'esproprio, che venga successivamente devoluta all'ente pianificatore in cambio dell'emissione di crediti edilizi.

---

<sup>66</sup> La definizione della perequazione urbanistica si ritrova all'art. 35 della Legge della Regione del Veneto: “*la perequazione persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla perequazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali*”.

La perequazione deve precipuamente conseguire l'obiettivo della proporzionalità tra i valori ceduti e quelli ottenuti (Fracanzani [2004]): se l'amministrazione acquista terreni o interventi migliorativi senza l'esborso di risorse finanziarie pubbliche, il sacrificio privato deve essere adeguatamente indennizzato, con un equo recupero di indici edificatori spendibili nel territorio comunale. Viceversa, l'introduzione di questo principio rende cogente l'obiettivo di verificare e garantire che l'amministrazione comunale non ottenga aree o opere di valore inferiore ai vantaggi acquisiti dai soggetti privati.

La compensazione urbanistica (art. 37) si rivela senz'altro vantaggiosa per il comune, che riesce a conseguire – talvolta su iniziativa dello stesso proprietario – le aree da espropriare, mediante permuta, con diritti edificatori da utilizzare su altri suoli, pubblici o privati.

Malgrado l'offerta di una remunerazione sostitutiva rispetto all'indennizzo monetario rappresenti un'efficace alternativa alla procedura ablatoria, può tuttavia verificarsi che il privato, nella libera manifestazione della volontà negoziale, rifiuti la proposta di pagamento "per equivalente". Per evitare di attingere alle limitate risorse disponibili a bilancio, l'ente pianificatore sarà allora stimolato a rendere più allettante la propria offerta, incentivando il privato all'accettazione. La cessione gratuita dei suoli potrebbe, ad esempio, essere congruamente ricompensata con l'attribuzione di volumi da spendere in zone a più alta valenza edificatoria. Assoggettando a prescrizione i crediti edilizi liquidati, l'amministrazione potrebbe, inoltre, sollecitare la più rapida realizzazione delle scelte di piano.

Allo stesso modo, si può pensare che il credito abbia scadenze diverse e graduate, a seconda delle urgenze del comune: se il carico edilizio deve essere diluito per un certo periodo di tempo, l'amministrazione riconoscerà indici edificatori crescenti o più pregiati al passare del tempo; viceversa, se le prescrizioni pianificatorie necessitano di tempestiva attuazione, verrà attribuita una capacità edificatoria decrescente, accordando la possibilità di spendere volumi di costruzione maggiori entro la scadenza del primo termine per ottemperare, volumi inferiori tra la scadenza del primo e del secondo termine, ecc.

A differenza delle leggi regionali finora analizzate – che si limitano ad erogare crediti edificatori ai proprietari, in cambio della cessione gratuita dei suoli o della contribuzione agli interventi di recupero urbano – la recente **Legge regionale della Lombardia, 11 marzo 2005, n. 11**, attribuisce ai proprietari la facoltà di provvedere direttamente alla costruzione delle infrastrutture localizzate sui loro suoli dal Piano di Governo del Territorio, mediante “*accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio*” (art. 11). Ai privati coinvolti dalle scelte amministrative viene dunque accordata l’opzione tra:

- la cessione gratuita delle aree destinate “*alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche*”, remunerata con l’attribuzione di indici edificatori (determinati in applicazione del criterio perequativo), trasferibili su aree edificabili<sup>67</sup>;
- la conservazione della proprietà dei suoli, ove dovranno farsi carico dell’attuazione degli interventi di interesse pubblico, remunerando i costi sostenuti attraverso i proventi di gestione dei servizi.

La Legge della Lombardia, dunque, disciplina espressamente l’alternativa del modello di partenariato: nel caso delle opere calde, i soggetti privati potrebbero cedere i suoli e spendere altrove la potenzialità edificatoria accreditata dal comune (il che costituisce già una forma di PPP contrattuale), lasciando a quest’ultimo la realizzazione e gestione dell’opera di pubblico interesse, oppure possono entrare in un PPP contrattuale più complesso, realizzando l’opera tramite una vera e propria operazione di *project financing urbanistico*.

La **Legge regionale della Toscana, 3 gennaio 2005, n. 1**, contiene una disciplina assai ridotta, in tema di urbanistica negoziata. La scelta degli specifici strumenti perequativi, finalizzati “*al perseguimento degli obiettivi individuati dagli strumenti della pianificazione territoriale ed all’equa distribuzione dei diritti edificatori per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica*” (art. 60), viene infatti rimessa alla pianificazione comunale.

---

<sup>67</sup> Per quanto concerne la misura dei crediti da erogare, i comuni possono riconoscere a tutte le aree del territorio comunale (ad eccezione delle aree destinate all’agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica) un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario e differenziato per parti del territorio comunale.

Il Piano Strutturale Comunale (art. 52), che contiene la disciplina dell'attività urbanistica ed edilizia, si compone di due parti:

- disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti;
- disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio, la cui esecuzione viene demandata ai Piani Attuativi e ai Regolamenti Comunali (art. 55, comma 4, lettera h), nel rispetto del principio perequativo che, come abbiamo visto, la legge definisce in termini generali e astratti.

Ai fini della analisi comparativa delle legislazioni regionali, assume rilevanza anche il **Ddl regionale della Sicilia del 12 giugno 2005** sul governo del territorio, ispirato ai principi di sussidiarietà, sostenibilità, partecipazione, concertazione, semplificazione, flessibilità e perequazione (art. 10), in modo che i proprietari di immobili ricompresi nelle zone da destinare a trasformazione urbanistica (comparto edificatorio) siano posti in condizioni di parità ed equità, attraverso l'attribuzione di quote di diritti edificatori, commisurate in percentuale all'area gravata da vincolo pubblico, ma indipendenti dalle destinazioni d'uso dei singoli suoli.

In questo modo, le previsioni del Piano Urbanistico Comunale (art. 32) possono essere attuate senza ricorso all'espropriazione (e alla conseguente corresponsione di un indennizzo pubblico), riconoscendo ai proprietari interessati dagli interventi urbanistici una capacità edificatoria pari a quella che viene loro sottratta. Gli indici di edificabilità sono differenziabili ed incrementali, subordinatamente all'adempimento di oneri aggiuntivi da parte di quei privati che concorrano all'accrescimento della dotazione infrastrutturale (compensazione urbanistica, art. 10, c.4)<sup>68</sup>.

A questo proposito:

1. il PUC può contenere Progetti Norma, al fine di garantire la qualità spaziale delle scelte urbanistiche e la perequazione degli obblighi urbanizzativi e

---

<sup>68</sup> Sul punto, la Regione Sicilia sembra essersi pienamente conformata ai principi fondamentali definiti dal Ddl Lupi, in materia di governo del territorio.

delle quote di capacità edificatoria assegnata ad ambiti predeterminati (art. 32, c. 4, lettera d);

2. il PUC può prevedere meccanismi di compensazione ed incentivazione urbanistica, con il duplice obiettivo dell'equità e dell'agevolazione della realizzazione di infrastrutture e servizi (art. 32, comma 4, lettera e);
3. i soggetti privati possono assumere l'iniziativa in ordine all'attuazione del PUC: il Piano Urbanistico di Attuazione (art. 36), che traduce operativamente le prescrizioni dello strumento urbanistico generale, è infatti promuovibile dai privati o da società miste (partecipate dal comune) che concorrono, in questo modo, alla definizione degli interventi da realizzare nei diversi comparti e alla "spartizione" dei diritti edificatori.

Ne consegue che tutti i proprietari delle aree soggette a vincolo pubblico, sia pure astrattamente parificati (con l'attribuzione di una capacità edificatoria proporzionata a quella perduta), sono legittimati a realizzare ulteriori lavori di interesse collettivo, per essere remunerati con indici edificatori crescenti.

Un ulteriore elemento innovativo è rappresentato dalla perequazione intercomunale, secondo le modalità definite dalla Giunta Regionale (nel rispetto del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale), con l'obiettivo di compensare le differenti opportunità riconosciute a particolari realtà locali, oppure di ripartire equamente gli oneri ambientali tra diversi comuni (art. 10, comma 5).

La **Legge regionale dell'Umbria del 22 maggio 2005, n. 11**, prescrive che il piano regolatore generale, nella sua parte operativa, stabilisca metodi e criteri di perequazione urbanistica (art. 4, comma 6), affinché i proprietari coinvolti dagli interventi di ristrutturazione urbanistica e di nuovo insediamento possano beneficiare di diritti edificatori calcolati in base alle "*condizioni urbanistiche*" e alle "*situazioni di fatto e di diritto*" degli immobili soggetti a trasformazione (art. 29). Ne consegue che:

1. i piani attuativi e i programmi urbanistici evidenziano le aree da cedere gratuitamente al comune per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, in

cambio di diritti edificatori da spendere in altre aree, e calcolati in rapporto alla “qualità” dei suoli acquisiti dall’amministrazione;

2. gli strumenti urbanistici possono altresì compensare gli oneri imposti ai proprietari degli edifici da demolire, ripristinare, ricostruire in loco per finalità urbanistiche o da riqualificare, con il riconoscimento di diritti edificatori. (art. 30).

Anche la Legge dell’Umbria prevede, inoltre, la stipulazione di accordi tra i comuni, ai fini della perequazione intercomunale.

### Appendice 3

#### **Le istituzioni per la valutazione dei PPP: principali esperienze internazionali**

Nella maggior parte dei paesi che hanno sperimentato i PPP come modalità di realizzazione delle opere pubbliche, sono state istituite delle agenzie, con il compito di assistere le amministrazioni centrali e decentrate nella valutazione delle alternative progettuali, in modo da favorire quanto più possibile l'interesse pubblico al risparmio di risorse ottenuto tramite i PPP. In questa appendice, vengono richiamate sinteticamente alcune delle principali esperienze.

**Regno Unito.** Il settore pubblico è assistito dal National Audit Office (NAO), incaricato di selezionare i progetti e di monitorare l'andamento delle opere finanziate *off-* oppure *on-the-balance*.

Il criterio di valutazione è quello del Public Sector Comparator (PSC), sulla cui base vengono selezionati i progetti e le modalità di investimento che assicurano il maggior *value for money* (cioè guadagno di risorse rispetto appunto al PSC).

Il Rapporto *Public-Private Partnership – the Government's Approach* del 2000 ha suddiviso le relazioni partenariali in tre categorie:

1. società compartecipate dal settore pubblico e dal capitale privato, sia nel caso venga dimessa una percentuale di azioni pubbliche che, al contrario, quando il soggetto pubblico diventi azionista di un'impresa privata;
2. Private Financial Initiative (PFI), cioè contratto di concessione, in cui il soggetto privato si fa carico della fornitura di servizi e, al tempo stesso, della costruzione e del mantenimento dell'infrastruttura di base;
3. apporto del capitale e dell'esperienza privati nella stipulazione dei contratti pubblici.

Nel Rapporto *Meeting the Investment Challenge* del 2003, il NAO ha evidenziato che:

- lo schema della PFI è utilizzabile per la costruzione di opere come scuole ed ospedali, gestite dal privato finanziatore in cambio del pagamento di un canone (lease) da parte dell'ente pubblico beneficiario;

- l'89% dei progetti finanziati con il ricorso alla PFI è stato ultimato in termine o addirittura in anticipo, favorendo il contenimento del bilancio pubblico;
- il 77% dei manager pubblici hanno confermato la corrispondenza dei progetti alle loro aspettative.

**Irlanda.** Nel 2003, il Governo ha istituito la National Development Finance Agency (NDFA), controllata dalla National Treasury Management Agency (NTMA), per selezionare modalità alternative di finanziamento delle opere pubbliche, in sostituzione parziale delle risorse gravanti sul fondo finanziato dal Tesoro.

Pertanto, gli enti pubblici che scelgano di effettuare investimenti o di accrescere la dotazione infrastrutturale sono obbligati a rivolgersi alla NDFA per tutti i progetti che abbiano un valore stimato eccedente i 20 milioni di euro (sotto quella cifra è facoltativo chiedere un parere). L'agenzia dovrà successivamente indicare quali opzioni assicurino il maggiore *value for money* (in rapporto, anche in questo caso, al public sector comparator).

Inoltre, presso il Dipartimento delle Finanze è stato istituito il nucleo Central PPP Unit, con lo scopo di creare un quadro normativo, nonché di fornire un supporto tecnico e la continua assistenza ai contratti di PPP disseminati nel territorio nazionale.

La Central PPP Unit è articolata:

- nell'InterDepartmental Group on PPP, che rappresenta tutti gli enti pubblici committenti, per assicurare l'uniformità e la coerenza nello sviluppare i rapporti con i privati;
- nel Public-Private National Advisory Group on PPP, che raggruppa esponenti delle organizzazioni dei lavoratori (IBEC), delle Trade Union (ICTU) e operatori dei settori dell'urbanistica e dell'ingegneria (CIF).

**Sud Africa.** Il Sud Africa è dotato di un'apposita legislazione in tema di PPP. Si tratta della *Treasury Regulation 16* – che attua il *Public Finance Management Act* del 1999 – disciplinante i contratti tra i governi decentrati (*national and provincial government department*) e il settore privato. Quest'ultimo si accolla i rischi inerenti al reperimento dei mezzi finanziari necessari alla realizzazione di un

progetto da sfruttare economicamente, al fine di reintegrare l'esborso di capitale occorso all'ultimazione dei lavori, fin tanto che l'opera non venga ceduta alla stazione committente.

Nel 2004, il Ministero del Tesoro ha, inoltre, approvato il *Code of Good Practice for Black Economic Empowerment in PPP*, per assicurare la cd *black equity* nella partecipazione agli accordi negoziali con il settore pubblico. L'obiettivo è quello di rimediare agli squilibri economici e sociali creati dall'apartheid, creando delle condizioni paritarie per le imprese guidate dall'etnia nera che scelgano di concorrere alla realizzazione di lavori pubblici, oppure di prendere parte alle società veicolo istituite dal concessionario.

Il rispetto di questo complesso sistema normativo è assicurato dall'Auditor General (istituito nel 1995), competente ad accogliere eventuali ricorsi e a dirimere le controversie che possano insorgere in sede di esecuzione dei contratti. Per quanto riguarda i compiti di valutazione e di monitoraggio sulle prestazioni erogate dal privato, il Ministero del Tesoro redige ogni anno il documento "*Annual Report. National and Provincial PPP Closed*", che fornisce un quadro generale dei contratti stipulati nel rispetto delle indicazioni contenute nella Treasury Regulation 16.

**Australia.** L'Australia ha una struttura federale, per cui ciascuno Stato membro ha una propria legislazione ed assume autonome iniziative anche in tema di PPP, nell'ambito delle proprie competenze. Tuttavia, nel 2004 è stato istituito il National PPP Forum (cui partecipano i rappresentanti ministeriali dei vari Stati) , con l'obiettivo di:

- armonizzare le politiche e i processi decisionali che coinvolgono i singoli Stati, le giurisdizioni locali e il Governo federale, in ordine alle decisioni di investimento aperte alla partecipazione privata;
- agevolare la cooperazione, favorendo la realizzazione di progetti infrastrutturali che possano trascendere il territorio dei singoli Stati, in modo da ridurre i tempi delle trattative ed assicurare il miglior *value for money*.

In particolare, lo Stato di Victoria ha elaborato una propria strategia in tema di PPP (*Partnership Victoria Policy*, 2000), che è sfociata nella conclusione di circa 14 progetti, per un totale di 4 miliardi di dollari in investimenti capitali nella dotazione di opere pubbliche e nella fornitura di servizi correlati.

Nelle scelte di investimento, l'amministrazione deve ponderare i vantaggi che deriverebbero dal finanziamento e dalla gestione interamente pubblica dell'opera piuttosto che dal ricorso al partenariato con il privato.

**Canada.** Il Canadian Council for PPP, istituito nel 1993 come un'organizzazione promossa e partecipata dal settore pubblico e privato (il consiglio di amministrazione è, infatti, costituito da rappresentanti del mondo governativo, imprenditoriale e sindacale), ha il compito di facilitare la formazione dei PPP a livello locale, statale e federale:

- mettendo in relazione le amministrazioni e le imprese, affinché raggiungano il consenso ed apportino i mezzi finanziari indispensabili ad affrontare i costi per sostenere la realizzazione dei lavori ed erogare i pubblici servizi;
- diffondendo informazioni e favorendo il dialogo;
- dando consiglio ai decision makers, sulle modalità di finanziamento e sulla regolazione dei rapporti con il settore privato.
- Il Canadian Council definisce il PPP come una forma di cooperazione tra settore pubblico e privato, costituita sulla base delle esperienze specifiche di entrambi i settori, in modo da conseguire in modo ottimale gli obiettivi di interesse generale (nei termini chiaramente definiti dal settore pubblico), attraverso la ripartizione dei rischi, il finanziamento e la gestione privata dei lavori.

## Riferimenti bibliografici

- Allen, G., (2001) “The Private Finance Initiative (PFI)”, House of Commons Library, Reseach Paper 01/117, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>.
- Amatucci, F., (2005) “Modelli Giuridici applicabili al Project Finance”, in FORMEZ, *Il Project Finance negli Enti Locali*, Ufficio Stampa ed Editoria, capitolo 3.
- Amatucci, F., (2005) “Project Finance: Sistema di Finanziamento o Nuova Cultura dell’Intervento Pubblico”, in FORMEZ, *Il Project Finance negli Enti Locali*, Ufficio Stampa ed Editoria, capitolo 8.
- Amatucci, F., Marsilio, M., Vallotti, G. e V. Vecchi (2005) “La Mappatura delle Esperienze di Project Finance nella Pubblica Amministrazione”, in FORMEZ, *Il Project Finance negli Enti Locali*, Ufficio Stampa ed Editoria, capitolo 5.
- Artoni, R., (2003) *Lezioni di Scienza delle Finanze*. Il Mulino.
- Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (2000) *Atto di regolazione*, n. 34, 18 luglio 2000.
- Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (2001) *Atto di regolazione*, n. 15, 14 luglio 2001.
- Barca, F., (2006) *Italia Frenata. Paradossi e Lezioni della Politica per lo Sviluppo*. Donzelli Editore.
- Bernardi, S., (2005) *L’Urbanistica Negoziata nella Realizzazione di Investimenti Pubblici*. Tesi di laurea. Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Padova.
- Brenck, A., Beckers, T., Heinrich, M. e C. von Hirschhausen (2005) “Public-Private Partnerships in new EU Member Countries of Central and Eastern Europe”, in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Lessons from the Early Movers*, vol. 10(2), pp. 82-111.

- Buffoni, F., (2005) “La Rete Nazionale dei Nuclei e la Finanza di Progetto”, in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 105-6.
- Campbell, T., Goodwin, J., e E.R. Yescombe (2005) *Evaluation of PPP projects Financed by the EIB. Synthesis Report*. Evaluation Report. EIB.
- Caringella, F., (2004) *Codice di Diritto Amministrativo, Annotato con Giurisprudenza*. Giuffrè Editore.
- Caringella, F., Daloso, R. e C. Giampaolo (2002) *Gli Appalti di Lavori Pubblici*. Edizioni Giuridiche Simone.
- Casetta, E., (2003) *Manuale di Diritto Amministrativo*. Giuffrè Editore.
- Comitato Economico e Sociale Europeo (2005), *Parere in merito al Libro Verde sui Partenariati Pubblico-Privati*, GUCE C-120/103.
- Commissione Europea (2003) *Libro Verde sui Servizi di Interessi Generale*, COM (2003) 270.
- Commissione Europea (2004) *Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati e al Diritto Comunitario degli Appalti Pubblici e Concessioni*, COM (2004) 327.
- Contessa, C., (2005) “Servizi Pubblici Locali ed Evoluzione Giurisprudenziale: Quale Futuro per il Modello Societario?”, *Il Corriere del Merito*, n. 12.
- Dewatripont, M. e P. Bolton (2005) *Contract Theory*. MIT Press.
- Dewatripont, M. e P. Legros (2005) “Public-Private Partnerships: Contract Design and Risk Transfer, in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs*, vol. 10(1), pp. 120-45.
- De Clerck, S., (2005) *Special Purpose Entities in the Public Sector*. Fourth Meeting of the Task Force on Harmonization of Public Sector Accounting, International Monetary Fund, October 3-6.
- De Falco, V., (2003) *Il Servizio Pubblico tra Ordinamento Comunitario e Diritti Interni*. CEDAM.
- De Pierris, L., (2005) “Cenni sulle Modalità di Attuazione dei Partenariati Pubblico-Privati”, in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 23-6.

- Dosi, C., Greco, L.G., Pigozzo, F., Rebba, V. e G. Salmaso (2005) *La Valutazione dei Progetti d'Investimento Pubblici*. Quaderno del NUVV n. 1. Regione del Veneto.
- Esposito, A., (2006) "Il Ruolo della Cassa Depositi e Prestiti", in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 91-6.
- European Commission (2003a) *Guidelines for a Successful PPP*. [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)
- European Commission (2003b) *Public Finances in EMU 2003*. [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2003/ee303en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee303en.pdf)
- EUROSTAT (2004) *Treatment of Public-Private Partnerships*. News Release 18. <http://www.ppp.gov.ie/keydocs/misc/Eurostat%20Decision%20-20Treatment%20of%20PPPs.pdf>
- Fernandes, C., (2005) "Il Partenariato Pubblico-Privato nel Settore Autostradale in Portogallo", in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 59-74.
- Fontana, G., (2003) *Il Finanziamento degli Investimenti negli Enti Locali*. Giuffrè Editore.
- Foschi, M. e P. Serlenga (2002) *Il Ricorso alla Finanza Privata nella Realizzazione e Gestione degli Investimenti Pubblici*. Progetto NUVAL.
- Fracanzani, M., (2004) "Il Credito Edilizio nella Legge Regionale del Veneto, n. 11/2004: Emissione di Carta Moneta?", [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Fracanzani\\_Il\\_credito\\_edilizio.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Fracanzani_Il_credito_edilizio.htm)
- Gallia, R. , (2004) *Negoziazione urbanistica: la concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*. Il Sole 24 Ore.
- Gennari, A., e B. Soresina (2005) "L'Esperienza dell'ANCE e della Confservizi", in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 97-101.

- Giorgino, L., (2005) “L’Esperienza dell’Unità Tecnica Finanza di Progetto della Regione Marche”, in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 129-31.
- Grout, P.A., (2005) “Value-for-Money Measurement in Public-Private Partnerships”, in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Lessons from the Early Movers*, vol. 10(2), pp. 32-56.
- Kamps, C., (2005) “Is There a Lack of Public Capital in the European Union?”, in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs*, vol. 10(1), pp. 72-93.
- International Monetary Fund (2004a) *Public-Private Partnerships*. Fiscal Department Affairs.
- International Monetary Fund (2004b) *Public Investment and Fiscal Policy*. Fiscal Department Affairs.
- International Monetary Fund (2005) *Government Guarantees and Fiscal Risks*. Fiscal Department Affairs.
- International Monetary Fund (2006) IMF Country Report No. 06/59 – Italy: Selected Issues. February.
- Iudica, G., (1997) *Appalto Pubblico e Privato, Problemi e Giurisprudenza Attuali*. CEDAM.
- Laffont, J.-J., (2000) *Incentives and Political Economy*. Cambridge University Press.
- Leahy, P., (2005) “Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom”, in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Lessons from the Early Movers*, vol. 10(2), pp. 58-71.
- Lundsgaard, J., (2002) “Competition and Efficiency in Publicly Funded Services”. *OECD Economic Studies*, 35.
- Marsilio, M., (2005a) “Il Project Finance per il Finanziamento degli Investimenti Pubblici”, in FORMEZ, *Il Project Finance negli Enti Locali*, Ufficio Stampa ed Editoria, capitolo 2.

- Marsilio, M., (2005b) “Casi di Buone Pratiche negli Enti Locali”, in FORMEZ, *Il Project Finance negli Enti Locali*, Ufficio Stampa ed Editoria, capitolo 6.
- Micelli, E., (2004) *Perequazione Urbanistica. Pubblico e Privato per la Trasformazione della Città*. Marsilio Editore.
- Monteiro, R.S., (2005) “Public-Private Partnerships: some Lessons from Portugal”, in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Lessons from the Early Movers*, vol. 10(2), pp. 72-81.
- Mueller, D.C., (2003) *Public Choice III*. Cambridge University Press.
- Pancheri, S., (2005) “La Finanza di Progetto: Questioni di Metodo”, in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 17-22.
- Paradisi, I., (2005) “Strumenti Giuridici e Procedure per la Realizzazione di Interventi in Partenariato Pubblico-Privato”, in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 135-60.
- Parmentola, N., (2005) “Possibile Ruolo dei Nuclei nella Finanza di Progetto”, in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 107-9.
- Pedone, A., (2005) “Considerazioni Generali sul Ruolo dei Diversi Soggetti”, in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 87-9.
- Pericu, A., (2001) *Impresa e Obblighi di Servizio Pubblico*. Giuffrè Editore.
- Persson, T. e G. Tabellini (2000) *Political Economics. Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Pigozzo, F., (2005) “L’Esperienza del Nucleo della Regione Veneto”, in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 111-8.
- Pompei, S., (2002) *Il Piano Regolatore Perequativo*. Hoepli Editore.
- Portale, G.B., (2001) *Lezioni di Diritto Privato Comparato*. Giappichelli Editore.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento politiche comunitarie, 1 marzo 2002, n. 3944
- Riley, A., (2001) *English for Law, Professional English*. Longman

- Riess, A., (2005) "Is the PPP model applicable across sectors?", in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Lessons from the Early Movers*, vol. 10(2), pp. 10-30.
- Romp, W. e J. de Haan (2005) "Public Capital and Economic Growth: a Critical Survey", in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs*, vol. 10(1), pp. 40-70.
- Sacrestano, A., (2005) "L'Esperienza dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto della Regione Campania", in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 123-8.
- Salanie, B., (2003) *The Economics of Taxation*. MIT Press.
- Samoggia, M., (2005) "L'Attività dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto del CIPE", in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 119-22.
- Signore, S., (2005) "La Finanza di Progetto nell'Ordinamento Comunitario", in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 75-84.
- Stampo, G., (2004) "La Figura del General Contractor come delineata dalla Legge 443/2001 e dal Recente Regolamento Attuativo, n. 190/2002", *Rivista Trimestrale degli Appalti*, n. 2.
- Thomson, C.C., (2005) "Public-Private Partnerships: Prerequisites for Prime Performance", in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Lessons from the Early Movers*, vol. 10(2), pp. 112-129.
- Tirole, J., (2006) *The Theory of Corporate Finance*. Princeton University Press.
- Unità Tecnica Finanza di Progetto (2002) *Il Ricorso alla Finanza Privata per la Realizzazione di Opere Pubbliche. Introduzione alla Finanza di Progetto*. [http://www.utfp.it/docs/documenti/project\\_financing/introduzione.pdf](http://www.utfp.it/docs/documenti/project_financing/introduzione.pdf).
- Välilä, T., (2005) "How Expensive are Cost Savings? On the Economics of Public-Private Partnerships", in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the*

*Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs*, vol. 10(1), pp. 94-119

Välilä, T., Kozluk, T. e A. Mehrotra (2005) "Roads on a Downhill? Trends in EU Infrastructure Investment", in EIB Papers, *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs*, vol. 10(1), pp. 18-38.

Vecchi, V., (2005) "Le Valutazioni Economico-Finanziarie delle Operazioni di Project Finance", in FORMEZ, *Il Project Finance negli Enti Locali*, Ufficio Stampa ed Editoria, capitolo 4.

Vecchi, V., (2005) "Casi di Buone Pratiche nel Settore Sanitario", in FORMEZ, *Il Project Finance negli Enti Locali*, Ufficio Stampa ed Editoria, capitolo 7.

Wilson, T., (2005) "L'Esperienza Britannica della Private Finance Initiative", in FORMEZ, *La Finanza di Progetto. Esperienze a Confronto*. Strumenti Formez, n. 27, pp. 27-57.

### **Siti web consultati**

<http://www.consiglio.regione.lombardia.it>

<http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2004/04lr0011.htm>

<http://www.dirittodeiservizipubblici.it>

<http://www.edilportale.com/edilnews/asp?IDDOC=6642>

<http://www.edilportale.com/edilnews/Npopup.asp?IDDOC=6937>

<http://www.finance.gov.za>

<http://www.hm-treasury.gov.uk>

<http://www.ncppp.org>

<http://www.partnerships.vic.gov.au>

<http://www.ppp.gov.ie>

<http://www.pppcouncil.ca>

<http://www.pppforum.gov.au>

<http://www.senato.it>

[http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf04/burcsup65or\\_04/lr16\\_04.pdf](http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf04/burcsup65or_04/lr16_04.pdf)