

Sistemi di Logistica *la newsletter*

Supplemento a «Sistemi di Logistica», trimestrale on line di economia della logistica e dei trasporti diretto da Rocco Giordano

SISTEMI DI LOGISTICA
la newsletter

Supplemento a

SISTEMI DI LOGISTICA

Anno VI - n.1

Marzo 2013

Rivista trimestrale on line
Registrazione del Tribunale
di Napoli
n. 61 del 10.06.2008

Direttore editoriale

Rocco Giordano

Direttore responsabile

Umberto Cutolo

Comitato scientifico

Andrea Boitani
Giulio Erberto Cantarella
Fabio Carlucci
Fabrizio Dallari
Ercole Incalza
Giuseppe Moesch
Lanfranco Senn
Stefano Zunarelli

Segretaria di Redazione

Lisa Russo

Redazione

via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano)
Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.3951646
giordanoeditore@giordano-
associati.com

Editore

Giordano Editore
via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano)
Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.3951646
giordanoeditore@giordano-
associati.com

Infrastrutture: certezze, non annunci

Il tema delle infrastrutture e della mobilità viene affrontato con un'attenzione sempre più sfocata. Le prospettive di intervento nel settore vengono delineate attraverso un quadro programmatico che ogni anno si definisce per approssimazioni successive. Non riusciamo a mettere a punto un elenco delle opere che servono. Quelle che abitualmente richiamiamo come prioritarie, sono le grandi opere che non è la stessa cosa di quelle necessarie.

Le opere prioritarie sono, infatti, definite prevalentemente sulla base di istanze politiche e non sulla base di studi specifici sulla loro utilità economica e sociale. Le opere che servono sono soprattutto quelle cosiddette «minori» (perché costano poco?) che tuttavia migliorano la connettività delle reti e l'accessibilità dei territori. Il loro obiettivo infatti è quello di creare eguali livelli di accessibilità in termini di facilitazione degli spostamenti dalla lunga distanza all'ultimo miglio. Non è pensabile che da Roma a Milano sia possibile avere tempi di percorrenza di 2h e 30' e impiegare lo stesso tempo per raggiungere la destinazione finale a 40-50 km.

Mario Sebastiani e Jacopo Signorile, negli interventi che pubblichiamo in questo numero della Newsletter richiamano l'attenzione politica su due aspetti fondamentali:

- 1 La politica infrastrutturale non deve essere di tipo congiunturale, ma strutturale.** Le decisioni prese diventano così delle invarianti con la possibilità di apportare correttivi in fase di progettazione e realizzazione. Non si può porre in discussione ogni 3-4 anni le scelte operate per un semplice cambio di Governo.
- 2 È necessario definire i modi e i tempi delle scelte operate.** Bisogna dare certezza ai privati che si vogliono cimentare in operazioni di *project financing*, non attraverso leggi farraginose e burocratiche, ma con poche norme chiare ed ineludibili.

Qualche anno fa avevamo portato ad esempio due possibili applicazioni del *project financing* che furono richiamate come *best practice* per attivare processi virtuosi nella realizzazione di infrastrutture. Le politiche aeroportuali condivise (al momento) dalla SEA di Milano per Malpensa e Linate e da ADR per gli aeroporti di Roma Fiumicino e Roma Ciampino erano la testimonianza di come fosse possibile operare in concertazione e sinergia. Purtroppo oggi dobbiamo ricrederci, dal momento che da allora non è successo nulla.

Il secondo caso era quello di un importante istituto di credito nazionale, sostenitore della realizzazione di una grande piattaforma logistica nell'area del Nord-Est che avrebbe impegnato un investimento sul porto di Trieste da parte di un grande *player* mondiale del trasporto marittimo. Peccato che anche per questo progetto - che si presentava tanto ambizioso - ci siamo dovuti ricredere. Anche in questo caso non è successo niente.

A questo punto un richiamo è d'obbligo a quanti, giustamente, chiedono misure di crescita: se sono questi gli esempi non andremo molto lontano.

A nostro avviso restano cruciali i tempi delle decisioni, possibilmente senza annunci; per evitare che dobbiamo ancora una volta ricrederci.

Rocco Giordano

A seguire gli interventi

**Le difficoltà di attrazione
dei capitali privati
di Mario Sebastiani**

**«Project financing»:
quando il costruttore
diventa anche gestore
di Jacopo Signorile**

LA CERTEZZA DELLE REGOLE CONDIZIONE FONDAMENTALE PER LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE

Le difficoltà di attrazione dei capitali privati

di MARIO SEBASTIANI

LA PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO OPPORTUNAMENTE RICHIAMA la centralità delle regole - la certezza delle regole - come condizione fondamentale per lo sviluppo delle infrastrutture e per la partecipazione del capitale privato.

Più di altri campi di attività, i servizi infrastrutturali sono vincolati dalle scelte di politica industriale: programmazione infrastrutturale e modelli di finanziamento e di gestione, concorrenza, sistemi concessori, regolazione tariffaria, servizio universale, assetti istituzionali. La possibilità di attrarre capitali privati a lungo termine nella costruzione e nella gestione delle infrastrutture riposa dunque su scelte pubbliche che:

- richiedono di essere annunciate con largo anticipo, che siano stabili e credibili, quanto più possibile snelle, flessibili al mutare delle condizioni esterne, enforceable;
- richiedono che sia demarcata in modo trasparente l'area dei servizi che rispondono all'obbligo di universalità e che siano definiti i relativi oneri;
- richiedono un'appropriata allocazione dei rischi fra concedente, concessionario e utenti, tenuto conto che la gestione delle infrastrutture è caratterizzata da un'elevata incidenza di costi fissi, e dunque da forte variabilità della redditività alle oscillazioni del traffico;
- richiedono che gli organismi preposti sia credibili, capaci di assumere scelte tempestive, dotati dei necessari poteri, inclusi quelli sanzionatori.

La presenza di questa cornice di attori e di regole rappresenta un pre-requisito affinché la costruzione e la gestione delle infrastrutture possa essere un campo redditizio per gli operatori che vi intervengono e per la società nel suo insieme. Pur con ombre che investono anche altri settori delle utilities, i trasporti sono fra quelli che più hanno risentito delle carenze del quadro complessivo delle politiche pubbliche.

Vediamo sommariamente i maggiori handicap del settore rispetto all'attrazione di capitali privati a lungo termine e le prospettive di cambiamento, tenendo come «stella polare» il potenziamento degli investimenti infrastrutturali. Il rischio regolatorio, in senso lato, viene spesso addotto come la principale causa degli scarsi investimenti esteri diretti in Italia, segnatamente nei trasporti. Un rischio che di volta in volta assume forme diverse: assenza di indirizzi coerenti di politica industriale, assenza di regole, eccesso di regole, variabilità di indirizzi e di regole. Le maggiori carenze sono al riguardo:

- l'assenza di una politica di programmazione della mobilità;
- un assetto di competenze istituzionali pletorico;
- una regolazione tariffaria inefficiente, spesso eccessivamente intrusiva;
- l'assenza di un efficace sistema premiante per gli investimenti.

LA PROGRAMMAZIONE DELLA MOBILITÀ

Il riconoscimento dei deficit infrastrutturali del Paese ha condotto nel tempo alla proliferazione di progetti di Piani generali di trasporto: «progetti», poiché ogni ministro dei Trasporti invariabilmente dichiara al momento del suo insediamento l'assoluta necessità e urgenza di un nuovo Pgt, pochi ne hanno visto la luce e, più grave ancora, nessuno è stato realizzato. La storia mostra che i piani arrivano sempre in ritardo, sono scollegati da altri strumenti di policy, (spesso fortunatamente) restano nei cassetti, diventano ostaggio del susseguirsi dei Governi. Di frequente sono documenti che inseguono a buon mercato gli interessi minuti dei territori, in funzione del consenso politico sperato dal solo annuncio, favoleggiano di nuove infrastrutture che notoriamente non si faranno mai, senza collegamento con la programmazione nazionale «di sistema». L'assenza di una rigorosa programmazione delle priorità è la causa principale dell'impasse che da decenni caratterizza la pianificazione delle infrastrutture di trasporto, stretta fra opposte pressioni: da un lato le lobbies dei costruttori, dall'altro le frequenti opposizioni delle comunità locali. Su tutto regna l'instabilità politica attesa dagli stessi governanti - cosicché l'effetto di annuncio rende assai più di una improbabile realizzazione - i vincoli di finanza pubblica, ideologiche ostilità per i capitali privati e la loro avversione al rischio.

Nota dell'Autore

Questo contributo è il testo dell'intervento del 19 giugno 2009 al Convegno «Le infrastrutture e la mobilità: un'emergenza per il Paese», organizzato dall'Università Guglielmo Marconi e dal Club Leonardo. Risente dunque del tempo trascorso: a mero titolo di esempio, l'effettiva istituzione dell'Autorità dei trasporti, a valle del decreto legge 1/2012, avrebbe sensibilmente cambiato il quadro regolatorio qui delineato, rimasto invece nella sostanza immutato; i vincoli di finanza pubblica erano all'epoca meno drammatici di quanto lo siano ora e nella prospettiva a medio termine, ecc





La capacità produttiva delle infrastrutture di trasporto va vista nella sua globalità, poiché dipende in misura consistente dalla loro completezza e dalla loro complementarietà, infra e inter-modale...

Non dimentichiamo che le privatizzazioni in Italia sono state realizzate per urgenze di finanza pubblica, non per radicata convinzione che l'applicazione del principio di sussidiarietà corrispondesse a un interesse generale. Tanto è vero che - soprattutto nei trasporti - la sequenza che vorrebbe la costituzione di un assetto di regole precedere le privatizzazioni è stata di regola invertita.

IL CAMBIAMENTO DEL QUADRO COMPLESSIVO

Nel frattempo il quadro complessivo è cambiato. La crescita della domanda di trasporto e la realizzazione di infrastrutture di «nuova generazione» hanno avuto (e avranno in misura crescente) come effetto l'ampliamento del mercato rilevante, geografico e del prodotto, dei servizi di trasporto. Aumenta dunque la sostituibilità e la concorrenza fra servizi di una stessa modalità e fra servizi di modalità differenti. La nuova situazione apre prospettive interessanti per la politica industriale. In primo luogo rende più agevole considerare la mobilità come un diritto che non va necessariamente garantito per singola modalità ma nella sua globalità, assicurando l'accesso ai servizi che più rispondono a criteri di convenienza economica e sociale. Anche gli interventi pubblici a sostegno della mobilità collettiva possono essere assunti in una logica di sistema complessivo dei trasporti, superando un approccio per singola modalità di trasporto che ha favorito, nei passati decenni, più la tutela delle singole rendite di posizione, che non l'interesse dei cittadini a una mobilità sostenibile.

Tanto più in questa ottica, la capacità produttiva delle infrastrutture di trasporto va vista nella sua globalità, poiché dipende in misura consistente dalla loro completezza e dalla loro complementarietà, infra e inter-modale:

- 1 sul primo punto (la completezza), la capacità è a volte strozzata da carenze dell'«ultimo miglio», posto che nel suo complesso questa è plafonata dalla componente più scarsa;
- 2 analoghe considerazioni valgono sul secondo punto (la complementarietà); deficit di interconnessioni e di capacità delle infrastrutture, mono e multi modali, minano la capacità complessiva della rete.

Inoltre la capacità produttiva di una infrastruttura è il risultato di un mix di fattori materiali e immateriali (semplificando: opere, tecnologie, organizzazione), che andrebbe ottimizzato spostando l'asse quanto più possibile sui secondi due, sia per economia di costi che per minor invasività. Ad esempio, la capacità della rete ferroviaria dipende in misura considerevole dalla sua qualità e dalle tecnologie di regolazione dei flussi; analoghe considerazioni valgono per tutte le altre infrastrutture; si pensi ad esempio alle potenzialità di espansione della capacità aeroportuale, attraverso una migliore organizzazione del controllo del traffico aereo (atterraggi e decolli) e all'accorciamento dei tempi di turnaround al suolo.

SPUNTI PER UNA POLITICA INDUSTRIALE COMPLESSIVA

In conclusione, anziché duplicare a macchia le infrastrutture (specie quelle puntuali, tentazione ancora viva, se si considera che alla aspirazione «ogni campanile una stazione ferroviaria» si aggiunge ora un aeroporto - e meno male che non tutte le città sono sulla costa) la politica industriale dovrebbe mirare a mettere a sistema quelle esistenti, eliminando colli di bottiglia.

I recenti casi della linea ferroviaria Lione-Torino, delle discariche campane, dei rigassificatori ecc., hanno riproposto l'attenzione sul problema della localizzazione delle infrastrutture: problema che va ben oltre il settore dei trasporti e che non può essere risolto in ottica unicamente settoriale. Le opposizioni locali alla costruzione di infrastrutture nascono come è noto dalla percezione che i costi che esse accollano alle comunità locali siano maggiori dei benefici. Percezione che è il più delle volte fondata, se basata sul confronto fra costi e benefici diretti e immediati, ma che va corretta per tenere conto dei benefici indiretti, incrociati, derivanti dalla localizzazione altrove di altre infrastrutture, anche di settori diversi.

Ad esempio, è arduo convincere gli abitanti di Taranto o di Livorno che avere nei dintorni un rigassificatore comporta per loro benefici netti, oppure che l'alta capacità fra Lione e Torino fa bene alla Val di Susa, o, ancora, che una centrale elettrica a carbone giova agli abitanti di Civitavecchia, che una discarica o un termo-valorizzatore sono utili agli abitanti di una città. La conseguenza di questo stato di cose è, come è noto, lo stallo nella realizzazione dei progetti e, nella migliore delle ipotesi, di volta in volta l'erogazione di compensazioni che determinano incrementi notevolissimi dei costi infrastrutturali, accentuati dal gioco al rialzo da parte di comunità che si sentono titolari di diritto di veto.

La situazione potrebbe tuttavia essere diversa se le varie comunità avessero chiaro il quadro delle interrelazioni e delle contropartite, anche inter-settoriali: ad esempio, se si vuole la sicurezza energetica a casa propria, accollando ad altre località l'onere di un rigassificatore o di una centrale elettrica, bisogna farsi carico di una linea ferroviaria, e viceversa.

Potrebbero essere dunque utili spunti per una politica industriale complessiva:





In molti settori dell'economia, ma qui più che altrove, lo Stato italiano si presenta con una impressionante varietà di «anime»: è azionista, concedente, investitore, garante degli utenti, dei dipendenti, dei fornitori, dei contribuenti, della universalità dei servizi...

- a. la «mappatura» a livello nazionale (sebbene per certi versi la dimensione più appropriata potrebbe essere europea) delle localizzazioni;
- b. la redazione di un bilancio sociale nazionale dei conseguenti costi e benefici diretti e incrociati, con l'obiettivo di una allocazione quanto più possibile equilibrata territorialmente – ovviamente soggetta al vincolo della efficienza;
- c. la predisposizione di una stanza di compensazione a livello nazionale, in virtù della quale le compensazioni alle comunità locali siano dimensionate sulla base dei benefici complessivi (diretti e incrociati) netti negativi;
- d. ciò permetterebbe di realizzare più risultati:
 - da un lato, dare visibilità alle comunità locali delle contropartite indirette dei sacrifici richiesti;
 - dall'altro, superare l'onerosità e l'irrazionalità dell'attuale sistema di compensazioni, che genera vere e proprie rendite di posizione a favore delle comunità locali «colpite». Se infatti la compensazione avviene in ottica strettamente locale ed è fissata in modo razionale, essa dovrebbe «pareggiare» il bilancio negativo dei costi e dei benefici diretti, con il che le comunità verrebbero ad incassare – netti – i benefici incrociati.

Ciò richiederebbe ovviamente una «cabina di regia» unica e intersettoriale a livello nazionale.

L'ASSETTO ISTITUZIONALE

Non migliori le condizioni dell'assetto regolatorio, le regole e gli attori istituzionali, che costituiscono il tallone di Achille di liberalizzazioni e privatizzazioni.

Diversamente da altri mercati delle *utilities*, per i trasporti si è in Italia ancora ben lontani dall'aver articolato il sistema regolatorio in modo che sia al tempo stesso efficacemente concorrenziale, attento a reali obiettivi di solidarietà sociale e, nella misura del possibile e ragionevole, «terzo» rispetto ai complessi interessi in gioco.

In molti settori dell'economia, ma qui più che altrove, lo Stato italiano si presenta con una impressionante varietà di «anime»: è azionista, concedente, investitore, garante degli utenti, dei dipendenti, dei fornitori, dei contribuenti, della universalità dei servizi; inoltre, e più in generale, è responsabile degli equilibri di finanza pubblica. Ciascuna di queste anime è portatrice di obiettivi spesso confliggenti: lo Stato-azionista è in conflitto con lo Stato-garante della concorrenza e degli interessi degli utenti, quest'ultimo è in conflitto con lo Stato-difensore degli interessi (almeno a breve) del mondo del lavoro e dei fornitori, così come con lo Stato-garante degli obiettivi di solidarietà sociale, ed entrambi sono in conflitto con lo Stato-garante dei contribuenti; quest'ultimo e lo Stato-risanatore

della finanza pubblica non vanno sempre d'accordo fra di loro, ma entrambi si conciliano (vivaddio!) con lo Stato-privatizzatore, che però – se ha fretta di risanare la finanza pubblica e salta qualche tappa – va a confliggere con la sua anima di liberalizzatore, e così via.

ALCUNI CASI DELLA «CATENA REGOLATORIA»

Ci limitiamo a indicare brevemente alcuni «casi» settoriali a diversi livelli della «catena regolatoria».

Sul piano prima di tutto tariffario, le competenze regolatorie nel campo dei trasporti (limitatamente alla regolazione economica di rango nazionale) sono esercitate in primo luogo dal ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che normalmente agisce di concerto con il ministero dell'Economia e delle Finanze e, talvolta, con il ministero della Difesa e con quello dell'Ambiente. A seconda dei casi essi si avvalgono di enti sotto-ordinati (l'ENAC, l'ANAS). Sulla regolazione dei trasporti si esprime inoltre, previo parere del NARS, il CIPE, che mantiene la competenza su tutti i settori non regolamentati da autorità indipendenti. La catena è di tale estenuante lentezza e complessità che il completamento del processo (quando ciò accade) avviene spesso con ritardi tali da vanificarne gli obbiettivi: ritardi spesso da imputarsi a conflitti di attribuzioni che non di rado contrassegnano le relazioni fra istituzioni. E che dire del cumulo di ruoli in capo ad ANAS? Qui si assiste a una integrazione verticale atipica, un'integrazione di tipo «istituzionale»: la Società è concedente, comprimario della regolazione e al tempo stesso concorrente.

Nella regolazione del trasporto marittimo alla confusione delle competenze si aggiunge la frammentazione dei soggetti regolatori locali. Oltre alle numerose autorità portuali, esistono l'autorità marittima (che svolge molteplici funzioni e che sostituisce l'autorità portuale dove questa non è stata istituita) e numerosi altri soggetti che svolgono funzioni specifiche a seconda delle rispettive competenze (Capitanerie di porto, agenzie doganali, Guardia di finanza, ASL, Ispettorati del lavoro).

L'eccessiva frammentazione genera problemi di sovrapposizione e moltiplicazione dell'atti-





L'agenda politica di settore dovrebbe porre come priorità la costituzione di una autorità indipendente, unitamente a meccanismi di nomina dei suoi componenti che ne garantiscano autorevolezza e autonomia in primo luogo culturale...

vità di controllo e limita la possibilità di definire politiche di sviluppo più ampie, che vadano oltre la singola realtà portuale spingendosi a livello di sistema portuale o addirittura includendo gli spazi retroportuali o reti e altri nodi intermodali interni che possono avere un più immediato e rilevante impatto sul territorio.

Tutto ciò a quadro normativo costante. Quando poi le regole cambiano in corso, l'iter si complica ulteriormente, in genere va ripreso daccapo, magari con l'aggiunta di ulteriori soggetti istituzionali competenti. È il caso dei contratti di programma delle società aeroportuali, nessuno dei quali ha ancora visto la luce, nonostante il modello regolatorio introdotto dal CIPE nel 2000. Quelli che nel 2004-2005 erano in dirittura d'arrivo sono stati praticamente azzerati dalla Legge 248/05, la cui Direttiva attuativa è stata perfezionata solo ventiquattro mesi dopo. E sì che la materia era stata giudicata di tale straordinaria necessità ed urgenza da giustificare il ricorso allo strumento del decreto legge!

Un passo avanti considerevole verso la semplificazione procedurale e la certezza delle regole sarebbe stato (l'uso del tempo passato è ormai d'obbligo) il disegno di legge di iniziativa governativa di istituzione di una autorità indipendente anche per il settore dei trasporti, riproposto nella passata legislatura, che avrebbe permesso la semplificazione della catena regolatoria descritta sopra, la trasparenza nei conflitti di interesse delle molte anime dello Stato, l'accorpamento di tutte le funzioni regolatorie in un unico soggetto.

A legislatura conclusa, tuttavia, il disegno di legge era ancora un «disegno», tante sono state le opposizioni che lo hanno ostacolato: anche il presidente dell'autorità *antitrust* ha levato la sua voce contro la proliferazione delle autorità indipendenti, tenuto conto che la regolazione costituirebbe un'esigenza transitoria, destinata a venire meno con la piena liberalizzazione dei mercati e a cedere parallelamente il passo all'*antitrust*.

Si tratta di un'opinione piuttosto comune quanto discutibile: la liberalizzazione potrà far venire meno la necessità di regolare i servizi di trasporto, non certo di regolare tutti i servizi infrastrutturali, a meno che non si sostenga che la via maestra è quella di realizzare una concorrenza piena anche fra le infrastrutture.

L'agenda politica di settore dovrebbe dunque porre come priorità la costituzione di una autorità indipendente, unitamente a meccanismi di nomina dei suoi componenti che ne garantiscano autorevolezza e autonomia in primo luogo culturale.

SE E COME REGOLARE

Per quanto banale, l'efficacia del sistema regolatorio riposa su un *corpus* stabile di regole credibili, proporzionate alle necessità, annunciate prima che cominci il gioco e tempestive nella loro applicazione, la cui efficacia dipende in misura considerevole dall'assetto istituzionale preposto al loro enforcement. Condizioni tutte essenziali affinché le regole siano accettate dalle imprese, le quali altrimenti troveranno mille espedienti per bloccare l'applicazione.

L'esperienza di questi ultimi anni dimostra che se esiste un vuoto di regole, o se le regole esistono ma non vengono di fatto applicate o se ne rinvia l'applicazione si da giustificare aspettative in questo senso, o se le regole vengono continuamente cambiate in modo da alimentare le medesime aspettative, oppure, ancora, se le regole non vengono riconosciute dal regolato in quanto considerate ingiuste (anche in quanto tardive), o se il regolatore non ha volontà o concreti poteri, anche sanzionatori, per imporne tempestivamente il rispetto, da strumenti incentivanti concorrenza e privatizzazioni, esse si convertono in un ostacolo che può decretarne il fallimento.

CAMBIAMENTO DELLE REGOLE ED ECCESSI DELLA REGOLAZIONE

Vorrei brevemente soffermarmi su due aspetti: il cambiamento delle regole durante la corsa e gli eccessi della regolazione.

Sul primo punto, ovviamente le regole possono essere cambiate e un certo grado di rischio regolatorio va messo in conto nei settori regolamentati. Il problema è la retroattività, vale a dire, quando i cambiamenti influiscono negativamente su ragionevoli aspettative di redditività sulla base delle quali sono stati condotti processi di privatizzazione.

Due casi per tutti:

- la *querelle* della passata legislatura intorno alla modifica delle concessioni autostradali, con la proposta introduzione di condizioni decisamente vessatorie (ad esempio la clausola del silenzio-diniego); la «regolazione tombale» introdotta poi con il c.d. decreto salvainfrazioni è figlia della reazione a questi giacobinismi;
- la Legge 248/2005 e la successiva Direttiva 39/2008, che prevedono che il 50% del margine di utile ottenuto sulle attività non regolamentate venga trasferito in abbattimento dei diritti aeroportuali. In astratto il principio è a mio avviso corretto perché le attività sottratte alla concorrenza è ragionevole pensare che possano ottenere utili maggiori di





Quanto all'eccesso di regolazione, sembra estranea alla cultura di Governo (in verità alquanto burocratica e attenta a mantenere poteri e competenze in capo alle amministrazioni) la consapevolezza che la regolamentazione comporta costi...

quelli che potrebbero ottenere se fossero in concorrenza, cioè extra profitti, rendite. Se queste attività sono svolte in concessione dello Stato, è giusto che parte di questo utile sia trasferito alla collettività anziché essere trattenuto dalla società concessionaria.

L'aspetto critico della norma è che di fatto essa ha portata retroattiva, andando a colpire la redditività di investimenti già realizzati o in via di realizzazione o in programma e comunque di programmi pluriennali di spesa irrevocabilmente assunti in un contesto completamente diverso di redditività, cioè decisi quando la norma sul «margine» non esisteva.

La norma produce poi un doppio danno quando vi siano state le privatizzazioni. Essa nasce infatti sulla scorta della considerazione che le attività sottratte alla concorrenza producono rendite che devono poi essere trasferite a favore della collettività. Tuttavia se vi sono state operazioni di cessione della proprietà attuate in modo competitivo – il caso tipico è quello di Aeroporti di Roma, dove il DPCM che ne definiva le modalità di alienazione espressamente la finalizzava alla massimizzazione degli introiti del venditore – è legittimo pensare che l'acquirente abbia proposto un prezzo scontando le rendite future che si attendeva di poter ottenere. Ma nel momento stesso in cui poi queste «rendite» future in parte gli vengono tolte, evidentemente subisce un danno.

Quanto all'eccesso di regolazione, sembra estranea alla cultura di Governo (in verità alquanto burocratica e attenta a mantenere poteri e competenze in capo alle amministrazioni) la consapevolezza che la regolamentazione comporta costi: costi amministrativi, limitazione della libertà, rigidità, ritardi, e che quindi va introdotta solo quando – e nella misura in cui – effettivamente serve. Deve rispettare il principio di proporzionalità, deve essere più semplice possibile, più *soft*; ove possibile deve consegnare il campo al diritto della concorrenza.

Inoltre la regolazione deve guardare a lungo andare, con un occhio anche oltre il periodo regolatorio in senso proprio (4-5 anni): deve cioè promuovere investimenti, laddove siano necessari, maggiore produttività, concorrenza e benessere dei consumatori con un'ottica di lungo periodo. In altre parole: deve incentivare non solo la produttività nel breve periodo, come consuetamente si ritiene, ma anche quella a lungo andare – il che implica creare un contesto che promuova gli investimenti.

Sul primo punto, occorrerebbe mutuare sistematicamente l'approccio che la Commissione europea ha imposto sui mercati delle comunicazioni elettroniche. La Commissione europea ha infatti stabilito che le autorità nazionali di regolamentazione devono condurre regolarmente analisi di ciascun mercato delle comunicazioni elettroniche (sono 18) per accertare se sussistano le condizioni che richiedono di imporre o mantenere una regolamentazione *ex ante*.

Queste condizioni consistono nel cosiddetto «triplo test»:

- 1 la sussistenza di alte e non transitorie barriere all'entrata;
- 2 l'assenza di spinte concorrenziali nel medio periodo;
- 3 l'incapacità del diritto della concorrenza di rimediare ai fallimenti del mercato.

Se queste tre condizioni non sono congiuntamente presenti le autorità nazionali di regolazione si devono astenere dalla regolazione *ex ante*. In altri termini, sono le autorità di regolazione che devono provare l'esigenza della regolazione, non il contrario.

UN APPROCCIO DIVERSO

Si tratta dunque di un approccio radicalmente diverso da quello in uso da noi nei trasporti (un approccio in verità recentemente opzionato da Trenitalia per i prezzi dei servizi passeggeri a media e lunga percorrenza, con il tacito consenso del Governo – vale a dire, senza alcuna previa verifica dello stato della concorrenza sul mercato), che non necessariamente consegna il mercato alla sola autorità *antitrust*, ma che potrebbe vedere gli organismi di regolazione focalizzarsi anche sulla vigilanza *ex post*.

Va ricordato che questa possibilità (non obbligatorietà, purtroppo) è prevista espressamente dalla nuova Direttiva comunitaria sugli *airport charges*.

L'alternativa a un approccio flessibile e proporzionato rischia di essere la scorciatoia della regolazione «tombale» di cui si è detto prima, il «modello autostrade», una deriva che non appare utile imitare. Un meccanismo tariffario fisso per l'intera durata della concessione, che premia gli investimenti almeno in quanto riduce l'incertezza regolatoria, sebbene si traduca per le società di gestione in una scommessa contro l'inflazione. Esso comporta qualche beneficio in termini di efficienza allocativa, posto che gli utenti si vedono retrocedere una quota dell'inflazione. Tuttavia, ancorare l'obiettivo di produttività al tasso di inflazione vuol dire porre in relazioni due variabili che non ne hanno alcuna.

Come si è detto, la crescita della domanda di trasporto, i processi di liberalizzazione e la realizzazione di infrastrutture di «nuova generazione» accrescono la sostituibilità e la concorrenza fra servizi di una stessa modalità e fra servizi di modalità differenti. Lo scenario che va emer-





Buona parte della discussione in corso sulla regolazione tariffaria riguarda oggi la valutazione della RAB (*regulatory asset base*) e il tasso di remunerazione del capitale investito, vale a dire, gli aspetti sui quali gli strumenti regolatori, pur affinati con sofisticate analisi, restano comunque più fragili e discrezionali...

gendo suggerisce la necessità di una riflessione sull'attenuarsi, in alcuni comparti del settore, della natura delle infrastrutture di trasporto come *essential facilities* e, dunque, sulla opportunità di modificare i modelli regolatori.

Sotto il profilo concorrenziale e regolatorio, le domande che si pongono:

- la concorrenza fra i servizi finali «si traduce» in concorrenza fra le rispettive infrastrutture?
- può questo (e a quali condizioni) giustificare l'allentamento della regolazione dei prezzi di accesso? Come ripensare la nozione di monopolio naturale? È legittimo deregolamentare in presenza di regimi concessori?
- la concorrenza fra infrastrutture può essere più efficacemente promossa mantenendo la regolazione dei prezzi di accesso, o deregolamentandola, o introducendo forme di soft regulation?
- di fondo: la regolazione delle tariffe agevola la contendibilità «incrociata» fra i mercati delle infrastrutture oppure la ostacola? E dunque, esiste un conflitto fra la tutela degli interessi degli utenti a breve e a lungo andare?
- quali criteri per stabilire il grado di sostituibilità fra infrastrutture (posto che, ad esempio, il cosiddetto test del monopolista ipotetico è scarsamente significativo in presenza di elevati costi di entrata sul mercato dei servizi)?

A queste domande dovrebbero poter dare risposta le analisi di mercato menzionate sopra. Come mera, provvisoria anticipazione, quanto alla sostituibilità fra infrastrutture della stessa modalità, la concorrenza fra porti e aeroporti è oggi di tutta evidenza e ha dimensioni internazionali. I porti italiani competono con quelli spagnoli e francesi (ma anche con quelli del Nord Europa, Rotterdam e Amburgo, *in primis*); i grandi aeroporti *hub* europei competono per attrarre traffico di lungo raggio, il cui mercato ha dimensione europea; l'affermarsi delle compagnie *low cost* ha allargato il mercato rilevante degli aeroporti regionali, fino al punto da ribaltare il concetto di dominanza².

Processo analogo - unitamente alla realizzazione di infrastrutture di «nuova generazione» (ad esempio, la rete ferroviaria ad AV) - ha gettato le basi anche per la concorrenza fra differenti modalità di trasporto (fra aereo e treno sulle medie percorrenza, fra treno e trasporto collettivo su gomma in alcune direttrici di breve/media percorrenza, fra aereo e cabotaggio marittimo)³.

UN SISTEMA PREMIANTE PER GLI INVESTIMENTI

Buona parte della discussione in corso sulla regolazione tariffaria riguarda oggi la valutazione della RAB (*regulatory asset base*) e il tasso di remunerazione del capitale investito, vale a dire, gli aspetti sui quali gli strumenti regolatori, pur affinati con sofisticate analisi, restano comunque più fragili e discrezionali.

La discussione si accende vieppiù allorché si ha a che fare con società che sono state soggette a processi di privatizzazione.

Sulla valutazione della RAB si scontrano diverse «scuole di pensiero», che puntano su:

- l'*economic value*, che tuttavia comporterebbe un evidente loop fra tariffe e valore degli *assets*;
- il criterio del *current cost accounting* (spesso inteso come valore di rimpiazzo al netto di un fondo ammortamento ricostruito), normalmente suggerito allorché si voglia promuovere una concorrenza *facility based* attraverso l'entrata sul mercato di nuovi operatori con proprie infrastrutture (in particolare in alcuni mercati delle telecomunicazioni);
- il valore di libro rivalutato con indici dei prezzi che rappresenta il modello più in uso.

La strada a mio avviso più percorribile per creare un sistema incentivante degli investimenti, la cui necessità andrebbe comunque vagliata da soggetti pubblici e sottoposta alla consultazione degli utenti, è piuttosto quella di adeguare il WACC (il costo medio ponderato del capitale) e di introdurre il concetto di *terminal value*.

Sul WACC si possono fare una serie interminabile di considerazioni, tutte altamente opinabili come opinabili sono i fondamentali su cui si basa (i beta, il *risk free*, l'*equity risk premium*, ecc.), specie se si considera un orizzonte temporale pluriennale a venire e un flusso consistente di nuovi investimenti:

Aggiungerei tre aspetti:

- a. l'applicazione del (vecchio e nobile) principio del rischio crescente con la dimensione degli investimenti;

¹ Più di quelle tradizionali, le compagnie *low cost* hanno dimostrato di poter trasferire il proprio bacino di utenza con relativa autonomia; al tempo stesso, essi costituiscono per gli aeroporti regionali un cliente che ne può decretare lo sviluppo o il declino.

² Questo fenomeno è più vistoso ancora in altri settori: ad esempio la concorrenza fra telefonia fissa e mobile; fra comunicazione via internet e servizi postali tradizionali.



“

Allo stato prevalente, il concessionario uscente ha diritto al riscatto del valore residuo dei cespiti autofinanziati, eventualmente rivalutato. Altro è la compensazione che il gestore uscente potrebbe ricevere - a fine concessione o spalmata come parziale «acconto» nell'arco della concessione - in conto della valorizzazione della società e del mercato...

- b. l'applicazione di un *equity risk premium* « politico » (4,0%) da parte dei regolatori italiani (CIPE, AEEG, AGCOM, ENAC), contro valori stimati da analisti finanziari di almeno 1,5 punti superiore; inutile forzare per aumentarlo, ma considerazioni di elementare equità dovrebbero indurre a rivedere al rialzo altri parametri del WACC, anche per tenere conto di questa anomalia;
- c. l'applicazione del *tax rate* effettivo, rispetto a quello «teorico», che per alcune società privatizzate può valere alcuni punti.

Allo stato prevalente, il concessionario uscente ha diritto al riscatto del valore residuo dei cespiti autofinanziati, eventualmente rivalutato (cfr. al riguardo la Direttiva Costa-Ciampi per le autostrade, il Codice della navigazione per gli aeroporti). L'applicazione di questo criterio fa giustizia della pretesa che la durata di una concessione andrebbe ricondotta all'esigenza di recupero degli investimenti realizzati nel suo corso.

Altro è il *terminal value*, vale a dire, la compensazione, il premio, che il gestore uscente potrebbe ricevere - a fine concessione o spalmata come parziale «acconto» nell'arco della concessione - in conto della valorizzazione della società e del mercato. In effetti appare equo che il gestore possa beneficiare del maggior valore del mercato, dividendone i frutti con il concedente. Impostato nello spirito della condivisione della valorizzazione della concessione, fra concedente e concessionario uscente, il riconoscimento del *terminal value* dovrebbe essere improntato in termini incrementali, vale a dire, in termini di partecipazione del gestore uscente ai frutti di una gestione complessiva più virtuosa ed efficiente di quanto mediamente richiesto (*outperformance*). Il che comporterebbe fissare, ritengo in sede di convenzioni di concessione, obiettivi da raggiungere a lungo termine e lo *sharing* del risultato del superamento di tali obiettivi. Il riconoscimento al gestore uscente di una quota del terminal value incrementale fornirebbe l'incentivo per comportamenti virtuosi a lungo termine. Va da sé, infatti, che in assenza di questa previsione l'impresa non avrebbe alcun interesse a reinvestire gli utili via via conseguiti, posto che la conseguente valorizzazione dell'impresa andrebbe a vantaggio di terzi. ●

Mario SEBASTIANI
sebastiani@economia.uniroma2.it

Mario Sebastiani è professore ordinario di Economia politica nell'Università di Roma «Tor Vergata». È titolare dei corsi di Economia e della regolamentazione e di Economia e diritto della concorrenza, e direttore del master di II livello in antitrust e regolazione dei mercati, presso la stessa Università.

I suoi principali interessi scientifici e professionali riguardano la politica industriale, la regolamentazione dei servizi a rete e tematiche antitrust.

È stato consigliere economico di Ministri dei Trasporti negli anni 1994-2001 e consigliere di amministrazione di Ferrovie dello Stato (1997-2004). Ha svolto e svolge attività di consulenza per Istituzioni pubbliche e per imprese, con particolare riferimento ai settori delle telecomunicazioni e dei trasporti.

IL PARTNERIATO PUBBLICO/PRIVATO UNA STRADA PERCORRIBILE, UTILIZZANDO ANCHE I FONDI EUROPEI

«Project financing»: quando il costruttore diventa anche gestore

di JACOPO SIGNORILE

QUESTO INTERVENTO NON SI SOFFERMERÀ sui problemi che ha il nostro Paese nella realizzazione di infrastrutture, siano essi legati alla fase di programmazione, ovvero alla fase di attuazione, alla fase di finanziamento. Né evidenzierà quali sono le problematiche e gli ostacoli, e nemmeno gli effetti che questi ostacoli generano nell'economia reale.

Si vuole focalizzare l'intervento sulla possibilità di individuare una soluzione per uno specifico problema: i tempi. Non solo perché i tempi o l'incongruenza di questi rappresenta l'elemento dirimente tra la possibilità di creare o meno quelle sinergie e quegli impatti positivi sul territorio per i quali le infrastrutture vengono realizzate.

È proprio sui tempi che si vengono a creare delle condizioni degne di essere approfondite. In Italia si verificano situazioni diametralmente opposte, che rappresentano aspetti diversi del tema che mi è stato chiesto di affrontare, ossia dell'ambito finanziario.

IL FINANZIAMENTO DI OPERE INFRASTRUTTURALI

Per quanto concerne il finanziamento di opere infrastrutturali, passiamo da un estremo in cui le risorse da spendere sono presenti ma non ci sono i progetti su cui impegnarle: è il caso dei fondi europei; ed il caso in cui invece i progetti prioritari e necessari per il Paese non possono essere realizzati perché non ci sono le risorse da spendere. La seconda fattispecie è quella che si configura con riferimento alle risorse puramente nazionali. Molto spesso ci troviamo con liste di progetti prioritari con uno stato di avanzamento progettuale più o meno congruo e adeguato, ma con un'assenza di cassa nelle risorse dello Stato.

Quindi i progetti vengono approvati con un impegno di spesa a cui però non fa fronte una disponibilità di cassa, e praticamente vivono in un limbo fino a quando poi non vengono coperti da cassa. Ovviamente l'avvio del cantiere non è condizione sufficiente perché le opere vengano portate a termine. Molto spesso si trovano nella situazione di essere avviati e poi essere bloccati a metà della realizzazione, come evidenziato in un allegato del *Corriere della Sera* in cui si faceva un elenco delle opere bloccate per i vari motivi non solo finanziari ma anche procedurali che costellano il nostro Paese.

L'altro caso invece è quello dei fondi europei. I fondi europei in realtà hanno il vantaggio di non seguire la logica dell'impegno e della cassa, ovvero sono fondi immediatamente disponibili appena vengono stanziati; con l'accortezza però che i fondi europei hanno il vincolo che debbono essere necessariamente spesi, ovvero diventano nuovamente cassa nel momento in cui sono nuovamente realmente spesi ed applicati nella realizzazione. In Italia spesso avviene che per le carenze della fase progettuale e autorizzativa ci siano le risorse da parte della Comunità ma non possano essere utilizzate proprio perché l'iter propedeutico all'apertura del cantiere non può essere completato nei tempi necessari. Questo perché le risorse comunitarie hanno una pianificazione temporale molto rigida, dove vengono individuati esattamente gli anni di spesa e con una regola specifica, che si chiama N+2, questi fondi devono essere per forza spesi e quindi verificati, rendicontati in termini tecnici entro due anni dal momento in cui sono stati stanziati all'anno in cui è stato previsto che vengano utilizzati. Superati questi due anni i fondi vengono recuperati dalla Comunità europea per essere rimessi in un calderone di riaggiudicazione a territori che sono stati più virtuosi.

Nei precedenti periodi di programmazione questa situazione si verificava spesso nelle Regioni italiane, recentemente l'Italia ha migliorato moltissimo la sua capacità di spesa. Finanziariamente, se andiamo a vedere gli aspetti tecnici, si evidenzia come il profilo finanziario porti a valutazioni erroneamente positive. Questo perché l'Italia ha speso, ma ha speso su quelli che vengono chiamati «progetti sponda», cioè dei progetti che non sono dei progetti prioritari, sono dei progetti che si trovavano al momento di necessità in uno stadio di maturazione tale da essere eleggibili alla spesa comunitaria.





Noi possiamo sostituire i fondi nazionali pubblici con i fondi nazionali privati. Questo è consentito dalla Commissione, perché la normativa comunitaria prevede che comunque i fondi nazionali possano essere spostati nell'ambito di un Programma Nazionale di interventi, da un intervento all'altro, a condizione che comunque sia si mantenga una percentuale di cofinanziamento nazionale complessivo del Programma.

Il ricorso ai progetti sponda, è stato un sistema diffuso e non necessariamente scorretto, che tuttavia è risultato drammatico nei suoi effetti. Questo perché anziché costruire un ponte veniva realizzata una rotatoria, quindi il problema trasportistico non veniva risolto, mentre il problema finanziario si. Dal punto di vista finanziario i soldi non sono stati persi, anche se c'è il rischio che la comunità europea verificando l'incongruenza dell'opera realizzata, possa anche ritirare il finanziamento.

LE SOLUZIONI STATUNITENSIS

Quello che volevo fare era provare a presentare una soluzione per questo tipo di problemi, riferendomi alle esperienze statunitensi che sono sicuramente un *benchmark*, per usare un termine anglosassone, un punto di riferimento nel settore dei partneriati pubblico/privato. Purtroppo ci sono delle differenze tra la base normativa statunitense e quella europea ed italiana. Qui si vorrebbe portare degli esempi di cose concrete che sono state fatte in ambito comunitario anche attraverso l'attività che ho avuto la fortuna di seguire, assieme alla Banca Europea degli investimenti, riguardo a quelli che vengono chiamati partneriati pubblico-privato ibridi. È una tipologia contrattuale particolare che, non viene utilizzata molto spesso e viene applicata in particolare quando viene identificato uno schema che consente di utilizzare capitali privati e capitali comunitari con certezza di tempi.

La necessità di utilizzare i fondi privati per queste tipologie di progetti è particolarmente interessante nel nostro caso, dal momento in cui non ci sono risorse pubbliche nazionali sufficienti, in quanto la normativa comunitaria prevede che per finanziare un progetto con fondi comunitari ci deve essere una parte di cofinanziamento di provenienza nazionale.

Utilizzando questo tipo di schema noi possiamo sostituire i fondi nazionali pubblici con i fondi nazionali privati. Questo è consentito dalla Commissione, perché la normativa comunitaria prevede che comunque i fondi nazionali possano essere spostati nell'ambito di un Programma Nazionale di interventi, da un intervento all'altro, a condizione che comunque sia si mantenga una percentuale di cofinanziamento nazionale complessivo del Programma. Questo in particolare è interessante sui fondi europei stanziati sui Programmi Nazionali, come il PON Trasporti, perché consentirebbe di finanziare opere su tutto il territorio nazionale, e ovviamente questo si ripercuote anche a livello regionale quindi sui POR e in particolare sull'asse trasporti dei POR, perché consente di mobilitare le risorse nazionali, sia nel tempo sia nello spazio, su interventi che possano essere più coerenti con la tempistica nazionale, sempre rispettando invece la tempistica europea, attraverso l'utilizzo sinergico delle risorse private. È ovvio che questo tipo di schemi di finanziamento deve essere utilizzato su opere «calde», ossia che generino ricavi, perché diversamente il capitale privato non potrebbe avere una sua redditività.

IL PARTNERIATO PUBBLICO/PRIVATO

Un ulteriore aspetto afferisce alla sfera imprenditoriale. L'approccio generale alla realizzazione di opere pubbliche è quello precipuo del costruttore. Si costruisce l'opera pubblica nell'ottica di massimizzare il margine sulla costruzione. Nel caso di opere in concessione spesso l'aspetto della gestione non viene approfondito adeguatamente. Grazie agli schemi di partenariato pubblico privato ibridi, questo aspetto negativo può essere mitigato o risolto, riducendo altresì il ricorso a *claims* e contenziosi con l'Amministrazione.

Questo schema contrattuale prevede che nel momento in cui l'opera apre il cantiere la Commissione Europea versi tutto l'importo del finanziamento in conto vincolato che si chiama *escrow account*, dove il denaro rimane fino al collaudo dell'opera. In questo modo il privato si accolla sì tutto l'onere di costruzione, ma è incentivato a completare l'opera per poter incassare gli stati di avanzamento prelevando dai soldi depositati che saranno svincolati soltanto nel momento in cui viene collaudata l'opera o eventualmente a stralci funzionali. Nell'ambito del contratto è prevista questa possibilità. A questo punto affinché il privato sia anche interessato a gestire l'opera in modo efficiente, è sufficiente che una parte di questi soldi, sia svincolata progressivamente su tutta la vita utile dell'opera, fondamentalmente garantendo una base di ricavi fissa per tutti i 30 anni dell'opera, garantita appunto dai fondi europei.

L'obiezione che potrebbe nascere è: ma allora questi fondi europei possono utilizzati oltre il periodo di programmazione dei 6 anni? Sì, perché il versamento nell'*escrow account* in realtà rispetta l'art. 56 del regolamento 1083, e quindi nel momento in cui vengono versati per la Commissione europea sono considerati spesi, anche ai sensi della regola dell'N+2. I fondi rimangono versati e vincolati, e di conseguenza sono utilizzabili per un periodo di tempo più ampio, legato esclusivamente alla realizzazione e alla gestione di quell'opera.

I vantaggi di tale schema risiedono nella possibilità di vincolare fortemente il privato alla realizzazione e gestione dell'opera; di rendere la programmazione e la realizzazione delle opere coerente con i periodi di programmazione comunitari e anche nazionali (perché poi i FAS e i



“ Se il corrispettivo di disponibilità è correttamente inquadrato nell'ambito di un contratto di Partenariato Pubblico Privato, con trasferimento del rischio in capo al contraente, l'investimento sostenuto per la realizzazione dell'opera (il costo dei lavori) non grava sul bilancio del soggetto committente, se non, ovviamente, per l'esborso progressivo del canone...

Fondi Comunitari hanno un periodo di programmazione simili, anche se non del tutto coerenti), consente di creare una sorta di «leva finanziaria» tra fondi nazionali pubblici e fondi privati, che vanno poi ad incentivare l'utilizzo dei Fondi Europei, consente di mantenere un livello di spesa particolarmente elevato dei fondi europei, avviando un volano di premialità.

Attraverso lo sviluppo di questo modello, che già è presente in Europa, in molti Paesi viene utilizzato soprattutto in Gran Bretagna, ed in particolare in Germania, si porterebbe gradualmente ad una modifica della logica del costruttore verso una logica del gestore, perché in realtà il contributo pubblico non è legato al cantiere, ma alla realizzazione dell'opera. Viene pagata quella che in inglese viene chiamata *availability fee*, ovvero il canone di disponibilità che lo Stato paga nel momento in cui il privato rende disponibile il bene pubblico, e non mentre viene costruito: ovvero, il pagamento che il committente riconosce al realizzatore e gestore dell'opera, a fronte della messa a disposizione della stessa in favore del pubblico o dello stesso committente. Non è pagamento dilazionato: non si deve pagare l'opera, ma l'uso dell'opera costruita: in altri termini – per una strada – si ha quando è lo stesso committente pubblico a pagare, per l'uso della stessa da parte dei cittadini, un canone forfetizzato.

Se il corrispettivo di disponibilità è correttamente inquadrato nell'ambito di un contratto di Partenariato Pubblico Privato (PPP), con trasferimento del rischio in capo al contraente, l'investimento sostenuto per la realizzazione dell'opera (il costo dei lavori) non grava sul bilancio del soggetto committente, se non, ovviamente, per l'esborso progressivo del canone; la realizzazione dell'opera non è, cioè, considerata un investimento pubblico, in relazione al quale registrare un debito (dilazionato) verso l'esecutore, ma una spesa corrente, che si trasforma in spesa per investimento quando e se l'opera viene riscattata e portata al pubblico patrimonio e nella misura dell'eventuale prezzo finale di riscatto.

Pertanto, le operazioni di PPP, compensate con un corrispettivo/canone di disponibilità, offrono alle amministrazioni pubbliche l'opportunità di deconsolidare il costo degli investimenti infrastrutturali dal bilancio pubblico.

UNA PARTICOLARE TIPOLOGIA DI PPP

La decisione di Eurostat *Treatment of public-private partnerships* dell'11 febbraio 2004 ha preso in considerazione la particolare tipologia di PPP nell'ambito della quale rientrano i contratti retribuiti con un corrispettivo di disponibilità e ne ha puntualmente definito il trattamento nei conti pubblici nazionali.

La decisione riguarda il caso di contratti di lungo termine, conclusi tra la Pubblica Amministrazione e un partner privato in cui il soggetto pubblico è il principale acquirente dei beni e dei servizi forniti, sia che la domanda tragga origine dalla stessa parte pubblica che da terzi.

È questo il caso, ad esempio, di servizi pubblici, come la sanità o l'istruzione, nei quali, per un meccanismo di sostituzione, le prestazioni erogate ai cittadini sono pagate dalla Pubblica Amministrazione o anche di altre tipologie di infrastrutture, quali quelle stradali, i cui pedaggi sono pagati dalla parte pubblica attraverso sistemi di *shadow tolls* (c.d. pedaggi ombra).

Ai sensi della decisione Eurostat è possibile considerare fuori dal bilancio pubblico il costo di realizzazione dell'infrastruttura qualora vengano trasferiti al privato una parte consistente dei rischi di progetto ed in particolare:

- il rischio di costruzione;
- almeno uno dei seguenti due rischi: rischio disponibilità ovvero rischio domanda.

In Italia, la decisione Eurostat ha trovato ingresso diretto con l'inserimento del comma 15 ter del Codice degli appalti, il cui ultimo periodo espressamente prevede che «alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat». Attraverso la successiva Circolare del 27 marzo 2009 (in G.U. 10.4.2009), poi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiarito i casi in cui è possibile contabilizzare fuori bilancio le operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP). La Circolare prevede al contempo l'obbligo di comunicazione delle operazioni di PPP, aventi le caratteristiche specificate, all'Unità Tecnica di Finanza e Progetto, organo istituito presso il CIPE. Il provvedimento si applica a tutte le amministrazioni pubbliche e fornisce dei criteri di valutazione delle operazioni di PPP ai fini del loro inserimento extra bilancio in base alle regole Eurostat 2004 sul *project financing*.

In particolare, la Circolare, richiamando la decisione Eurostat 11 febbraio 2004, ripercorre le caratteristiche principali che le operazioni di PPP devono avere per essere assoggettate alla regolazione Eurostat ovvero:

Le opere rientranti nelle tipologie di PPP sopraesposte sono esentate dalla registrazione ai fini del calcolo dell'indebitamento solo se i rischi connessi all'operazione sono trasferiti in capo al soggetto privato.

Ed è proprio su quest'ultimo criterio che la decisione Eurostat e, di rimando, la Circolare del 27 marzo 2009, si soffermano per chiarire che cosa debba intendersi per trasferimento del





Un contratto di PPP che preveda la remunerazione con un canone di disponibilità a fronte del trasferimento al privato del rischio di costruzione e del rischio di disponibilità non richiede la inclusione nel bilancio pubblico delle spese di investimento, ma solo del canone annualmente pagato...

rischio dell'operazione al soggetto privato. Affinché si verifichi questa condizione è necessaria la presenza di entrambe le seguenti condizioni:

- Il soggetto privato assuma il rischio di costruzione, ovvero il rischio connesso alla fase progettuale e di realizzazione (ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard definiti contrattualmente ecc.).
- Il rischio di costruzione è da considerarsi in capo al soggetto privato qualora contrattualmente la pubblica amministrazione sia tenuta a pagare solo al verificarsi di tutte le condizioni stabilite.
- Il soggetto privato assuma almeno uno dei due rischi di disponibilità o di domanda.

Per il primo, deve intendersi il rischio connesso alla fase operativa ed è connesso alla capacità del soggetto privato di offrire il servizio coerentemente con gli standard contrattuali stabiliti. Questo rischio può considerarsi in capo al privato solo qualora il pagamento della Pubblica Amministrazione sia condizionato al controllo dei livelli qualitativi stabiliti contrattualmente. Per rischio di domanda si intende invece il normale rischio di mercato legato alla variabilità della domanda.

Alla luce di quanto sopra esposto, un contratto di PPP che preveda la remunerazione con un canone di disponibilità a fronte del trasferimento al privato del rischio di costruzione e del rischio di disponibilità non richiede la inclusione nel bilancio pubblico delle spese di investimento, ma solo del canone annualmente pagato.

Ovviamente, si tratta di una tipologia contrattuale che include nel corrispettivo anche gli oneri di finanziamento (che, in caso di finanziamento pubblico certamente esistono - essendo parte degli oneri del debito pubblico - ma vengono diversamente conteggiati nel bilancio dello Stato) ma presenta, anche, importanti vantaggi in termini di efficientamento del sistema realizzativo. In particolare:

- la presenza di un fortissimo incentivo a ridurre i tempi di esecuzione, perchè il contraente non viene retribuito se l'opera non è disponibile;
- la presenza di un forte incentivo alla qualità, durabilità e manutenibilità dell'opera, perchè il contraente vede ridurre il proprio corrispettivo ove l'opera, per qualsiasi motivo, non sia disponibile al pubblico; è pertanto economicamente necessario ridurre i tempi ed i costi di rifacimento e manutenzione, incrementando la qualità della costruzione;
- la presenza di una maggiore garanzia per vizi dell'opera, atteso che l'opera è remunerata progressivamente ed in ragione del suo utilizzo. Quella che, negli appalti normali, è una garanzia di buona esecuzione che si estingue al collaudo (e solo per casi estremi si prolunga nel decennio) si trasforma in una garanzia per vizi per tutta la durata del contratto, coperta dalla sempre possibile riduzione del canone; nella misura in cui i vizi non vengono riparati immediatamente e si trasformano perciò in riduzione della fruibilità dell'opera costruita.
- Il decreto sviluppo n. 1 del 24 gennaio 2012 ha introdotto nel Codice dei contratti pubblici una nuova fattispecie di realizzazione di opere pubbliche denominata «contratto di disponibilità».
- L'art. 3 comma 15-bis del d.lgs. 163/2006 definisce il contratto di disponibilità come «il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende *per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera*, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti».
- Il contratto di disponibilità, pertanto, non solo ha per oggetto la costruzione ma anche la gestione dell'opera costruita, in modo da assicurarne la fruibilità, ma, dichiaratamente, mantiene la proprietà dell'opera nella proprietà privata, escludendo che l'investimento per la realizzazione della stessa possa essere posto a carico della finanza pubblica.
- Con riguardo alle condizioni che devono sussistere per qualificare un contratto a livello di PPP «deconsolidato» dal bilancio, è la stessa norma regolatrice del «contratto di disponibilità» (art. 160 ter Codice appalti) che assegna direttamente al costruttore due dei tre rischi presi in considerazione dalla decisione Eurostat per qualificare il contratto di partenariato in relazione agli impatti sulla gestione finanziaria pubblica.
- Difatti la norma pone a carico dell'affidatario del contratto il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'amministrazione.
- Il rischio di gestione tecnica dell'opera, corrisponde al rischio di disponibilità; la lettera a) del comma 1 dell'art. 160-ter precisa infatti che al contraente è riconosciuto «un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera; il





Si crea un vincolo di bilancio, posto a carico degli esercizi futuri; ma si assicura nel contempo alla economia futura - gravata dai canoni - la disponibilità di un'opera produttiva e non altrimenti realizzabile...

canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice ai sensi del comma 3».

Così delineato il contratto, si possono dedurre i vantaggi e gli svantaggi del modello:

- a. primo ed essenziale vantaggio consiste nel **non gravare, come investimento, sul bilancio pubblico e di chiedere un esborso di cassa proporzionato e dilazionato**. Dal punto di vista politico e finanziario, si crea un vincolo di bilancio, posto a carico degli esercizi futuri; ma si assicura nel contempo alla economia futura - gravata dai canoni - la disponibilità di un'opera produttiva e non altrimenti realizzabile. Paga l'opera il bilancio pubblico che ne fruisce, non il bilancio pubblico che la progetta e la costruisce.
- b. **Il costo deve scontare gli oneri finanziari ed i rischi trasferiti**. Ma in questa fase gli investimenti pubblici scontano anch'essi oneri finanziari notevoli ed il trasferimento integrale al contraente dell'autonomia progettuale e tecnica - con i rischi ed i vantaggi connessi - è da ritenersi altamente positiva: il nostro sistema dei lavori pubblici sconta a caro prezzo i difficili rapporti committente-appaltatore: varianti, nuovi prezzi, sospensioni lavori, riserve; eventi tutti collegati alla partecipazione del committente alla costruzione. In questo contratto, invece, l'opera è privata, come pure i rischi.
- c. **il contratto di disponibilità, nel quale è assolutamente prevalente la remunerazione relativa alla fruibilità dell'opera, massimizza la responsabilizzazione dell'esecutore sui tempi di esecuzione e sulla qualità, durabilità e manutenibilità dell'opera**, atteso che se l'opera non è completata, ovvero non è costantemente fruibile, il costruttore non è retribuito. Conseguono un evidente e sostanziale incentivo a ridurre i tempi di esecuzione, ad assicurare la migliore qualità dell'eseguito, a ridurre i tempi di manutenzione ed i conseguenti disagi per gli utenti. ●

Jacopo SIGNORILE
jacoposignorile@profert.it

Jacopo Signorile è laureato in economia presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» e dottore in filosofia presso la «London School of Economics and Political Science». Ha competenze specifiche nel Management Consulting ed attualmente è Senior Advisor presso KPMG e CEO presso Profert.