

LET'S RESEARCH THE FUTURE

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT

RESEARCH
RETHINK
REIMAGINE



PERCHE' IL PAESE HA BISOGNO DELLA PROPOSTA A INIZIATIVA PRIVATA

Prof. Veronica Vecchi

Il 2025 si apre con un nuovo approccio agli investimenti in infrastrutture e servizi realizzati con capitali privati, cioè con il Partenariato Pubblico Privato (PPP), tanto invocato da tutti e ancora troppo sottoutilizzato.

Da un punto di vista macroeconomico, abbiamo un serio problema sul lato della domanda e dell'offerta di capitali per sostenere la crescita e l'innovazione ed è ben noto il ruolo della domanda pubblica – quando sofisticata – in tal senso.

Quando questa domanda pubblica di progetti innovativi prevede l'utilizzo di capitali privati allora essa può anche stimolare gli investitori di lungo termine a ri-orientare le proprie risorse in modo da assicurare che il ritorno atteso sia associato alla crescita del paese e a migliori servizi.

Questi obiettivi, che sembrano tutto sommato facili, devono essere sorretti da una forte policy. In realtà, in Italia quando si parla di capitali privati e investimenti pubblici la conversazione si ferma a qualche articolo del Codice dei Contratti, quando questo dovrebbe solo stabilire le regole del gioco per la selezione degli operatori economici e in particolare dei concessionari.

Utilizzare i capitali privati richiederebbe ben altro, che in questo momento manca. **Tuttavia, il nuovo Codice che rappresenta anche una riforma del PNRR, contiene molti elementi che -nei fatti- aiuterebbero a creare un contesto favorevole, specie quando gli orientamenti strategici (a livello locale e/o regionale) sono sofisticati e questo è – ahimè- ancora raro.**

Le politiche pubbliche funzionano a canne d'organo, complice anche l'assenza di meccanismi fiscali a livello nazionale. Spendere per esempio di più per investimenti in trasporto pubblico, efficienza energetica o tecnologie sanitarie non viene registrato anche come contributo al PIL e all'innovazione. Da questo punto di vista la PA non riesce a comportarsi come investitore di lungo termine.

Un articolo del Codice potrebbe essere utilizzato, almeno nel breve – medio termine, per allenare la capacità di fare PPP e marcare la transizione tanto auspicata. Si tratta dell'articolo 193 che, appunto, è stato profondamente riformato con il correttivo al Codice. E' l'articolo che disciplina la proposta a iniziativa privata, cioè quel meccanismo per cui la PA può sollecitare proposte di PPP al mercato tramite un avviso – più o meno dettagliato – o tramite cui un privato può presentare idee (manifestazioni di interesse) o veri e propri progetti (di fattibilità tecnico economica – PFTE) alla PA.

La riforma mira a cristallizzare nel Codice meccanismi per stimolare più trasparenza e concorrenza, necessari anche in virtù del fatto che è l'unica procedura realmente utilizzata per aggiudicare Concessioni e questo deve far pensare molto.

Infatti, in base a questa procedura si demanda al mercato la realizzazione del PFTE, che -se fatto in casa da parte della PA- richiede risorse (che spesso non ci sono) e rapidità realizzativa (che manca, visto che servirebbe comunque una gara per affidare questo servizio, con il rischio di selezionare un operatore non all'altezza – la selezione avversa che è un problema grave del procurement, specie quando condotto in modo rigido e formale).

L'art. 193 offre al cosiddetto promotore, cioè a quell'operatore che ha presentato un progetto valutato come di interesse pubblico e fattibile (magari dopo una negoziazione), il diritto di prelazione, cioè la possibilità di subentrare all'aggiudicatario della successiva fase di gara nel caso in cui non dovesse risultare primo in graduatoria. Proprio perché il diritto di prelazione è considerato critico da parte della Commissione Europea (ci fu già una sentenza della Corte di Giustizia sulla causa C-412/04, resa nel 2008, e oggi la stessa è stata nuovamente invocata dal Consiglio di Stato), il nuovo 193 cerca di creare più concorrenza a monte, in altre parole in fase di predisposizione della proposta da parte del mercato.

Effettivamente, a livello internazionale il promotore è premiato con modalità spesso diverse: il bid bonus, cioè punteggi addizionali da utilizzare in fase di gara (5-10), meccanismo peraltro suggerito da ANAC in sede di correttivo; il rimborso delle spese progettuali; l'ammissione ex officio alla cosiddetta best & final offer. In generale l'unsolicited proposal non è molto utilizzata a livello internazionale ma è anche vero che esistono approcci e mercati molto diversi quando si fa riferimento al PPP. Nei paesi emergenti, è utilizzato nell'ambito dei programmi di assistenza

tecnica delle banche di sviluppo, che mettono a disposizione know how e risorse. Nei paesi di common law è utilizzata la procedura negoziata e gradi di importante flessibilità nel dialogo con il mercato. Nei fatti il 193 mima una procedura negoziata.

Lasciare oggi alle PA la scelta se usare la prelazione o il bid bonus (come era stato originariamente previsto dal Consiglio di Stato) bloccherebbe il mercato. Il mercato del PPP va stimolato e sostenuto per le ragioni macroeconomiche espresse sopra.

Il nuovo 193 prevede, infatti, che se la PA riceve una manifestazione di interesse a proporre un progetto e/o un PFTE vero e proprio, allora ne deve dare comunicazione al mercato per esplorare se vi siano altri operatori interessati. Successivamente, sia con una o più proposte, la PA dovrà prima valutare il pubblico interesse delle proposte ricevute e ammettere alla valutazione di fattibilità successiva solo quelle che rispondono ai suoi obiettivi. La valutazione di fattibilità, da condurre in modo comparato, consente di dialogare con gli operatori economici per comprendere la proposta e anche per renderla più rispondente ai propri fabbisogni. La proposta migliore viene premiata con il diritto di prelazione e viene posta a base di gara. Elemento interessante nel nuovo 193 è la semplificazione del PFTE in modo da ridurre i costi e quindi stimolare in modo effettivo la concorrenza.

Invest in IT Lab, laboratorio di ricerca di SDA Bocconi dedicato al PPP e agli investimenti di lungo termine, ha analizzato il mercato del PPP (dal 2018 al 2024) - che da un punto di vista giuridico è una concessione- per capire perché l'art. 193 è così importante per il nostro paese almeno in logica transitoria.

La concessione cosiddetta tradizionale, cioè a iniziativa pubblica, è utilizzata per progetti di piccola dimensione, che rappresentano più dell'80% del mercato in termini di numero di gare, ma solo il 60% per volumi. 8400 gare contro poco meno di 1800 con la procedura a iniziativa privata; 6 milioni il valore medio a base di gara contro 21 milioni (non sempre il dato a base di gara è il valore della concessione). La concessione a iniziativa privata vale il 41% del mercato per volumi economici e il 17% per numero di gare. Infatti, per progetti più complessi e spesso quindi relativi a investimenti viene preferita questa procedura, che consente di colmare il gap della progettazione necessaria per bandire la gara, come illustrato sopra.

Il dato sul numero di offerte è presente per il 20% delle concessioni tradizionali e per il 28% di quelle a iniziativa privata. Ciò evidenzia una carenza compilativa da parte delle PA aggiudicatarie.

La partecipazione media alle gare di concessione è pari a 1,8; la partecipazione alle gare bandite su proposta a iniziativa privata è pari a 1,2. Questa differenza non è solo dovuta alla natura della procedura ma anche e soprattutto alle caratteristiche del progetto. Le concessioni tradizionali hanno importi a base di gara molto più piccoli rispetto a quella a iniziativa privata e quindi la prima è inevitabilmente è più attrattiva per il mercato perché richiede minori risorse (finanziarie, organizzative e tecnologiche).

La concessione tradizionale è utilizzata prevalentemente (in termini di numero di gare) per impianti sportivi, servizi di riscossione e di gestione di esercizi commerciali (bar). In termini di volume, le gare riguardano soprattutto il trasporto pubblico locale o il settore idrico, quindi ambiti in cui la concessione è considerata modello organizzativo del servizio (di delivery). La proposta a iniziativa privata è utilizzata, invece, per illuminazione pubblica, efficientamento energetico, realizzazione e gestione di cimiteri e impianti sportivi.

Gli interventi di efficientamento energetico (sia su illuminazione stradale sia su edifici pubblici), che esprime il 63% delle gare a iniziativa privata, è un settore dove vi è un certo dinamismo anche nella fase a “monte”. Questo è dovuto sia a uno spiccato fabbisogno (dettato anche dalla necessità di recepire le politiche europee e la direttiva sull’efficientamento energetico) sia a un mercato di operatori economici molto attivo.

Per indagare il grado di concorrenza a monte, essendo tale fase procedimentale e non procedurale e quindi per cui non esistono dati codificati, Invest in IT Lab ha usato tecniche di ricerca qualitativa.

Negli anni più recenti, anche quando non vi erano obblighi di legge, le amministrazioni più sofisticate e proattive, hanno sovente sollecitato il mercato con un avviso a presentare proposte o comunque con una programmazione di dettaglio. Questo è il modo migliore per informare, in modo trasparente, il mercato rispetto agli ambiti su cui l’amministrazione sarebbe interessata a utilizzare il PPP e per dare tutti i necessari per predisporre proposte complete e coerenti.

In sanità è rilevante il caso del Gaslini di Genova (investimento di circa 180 milioni) che a fronte della pubblicazione di un avviso (con il Codice 50/2016) ha ricevuto 3 proposte a iniziativa privata, da parte dei principali operatori economici operativi nell’edilizia sanitaria. Anche quando le amministrazioni non hanno pubblicato avvisi formali, ma si sono dimostrate aperte al mercato mediate interlocuzioni preliminari, il numero delle proposte è stato significativo. Altra progettualità degna di nota è il PPP per il Polo Strategico Nazionale, in cui due grandi player del mercato del digitale (TIM e Fastweb) hanno costituito due raggruppamenti per presentare proposte per un progetto PNRR. Il raggruppamento TIM è risultato promotore ma il raggruppamento Fastweb ha comunque partecipato alla gara a valle in modo competitivo e quindi risultando aggiudicatario. TIM ha esercitato il diritto di prelazione alle condizioni tecniche e contrattuali offerte da Fastweb e quindi con un importante vantaggio economico per le amministrazioni (lo sconto complessivo offerto da Fastweb è stato del 39% contro un 23% circa offerto da TIM).

La giurisprudenza sviluppata sulle prime operazioni di PPP a iniziativa privata ha influenzato in modo significativo le amministrazioni nelle modalità con cui conducono la valutazione a monte, fase in cui avviene anche un confronto costruttivo e trasparente con il mercato. Da un punto di vista sostanziale, è un modo per utilizzare un approccio negoziale in un paese dove le procedure negoziate fanno paura. E la letteratura scientifica conferma che le procedure negoziate sono le più adeguate quando la complessità del progetto aumenta.

In sintesi, la ricerca di SDA Bocconi conferma che la proposta a iniziativa privata è l’unica strada effettivamente utilizzata per aggiudicare contratti di

PPP per investimenti e servizi. Nei settori più contendibili, come quello dell'efficienza energetica, dove il fabbisogno è alto e gli operatori economici sono dinamici, c'è effettivamente concorrenza, anche a monte anche senza pubblicazione di un avviso. Tuttavia, l'avviso è la strada migliore: esso consente di creare concorrenza a monte (e a maggior ragione con le regole del nuovo 193 che semplifica il PFTE) e assicura al mercato di non perdere tempo e risorse in contesti poco interessati al PPP.

Il nuovo 193, se utilizzato in modo virtuoso da parte di pubblico e privato, potrà aiutare a far crescere le evidenze del ruolo macro e microeconomico del PPP e a rafforzare le competenze. Tra qualche anno, con un mercato più solido, ci potrà essere una successiva revisione del 193. In fin dei conti la norma deve essere evolutiva rispetto al mercato.