

Qualche ulteriore riflessione sul PPP

AGCM, 16 Settembre 2015

Incontro Studio sul Recepimento Direttive Appalti e Concessioni

Elisabetta Iossa

elisabetta.iossa@uniroma2.it



Proxcenter
Center of Research in Procurement and Supply Chain
University of Rome Tor Vergata
www.proxcenter.it

Caratteristiche del Partenariato Pubblico Privato (PPP)

- ❑ **Bundling**: Accorpamento di progettazione, costruzione, finanziamento e gestione in un unico contratto
- ❑ Diritto di gestire l'opera (**trasferimento rischio operativo**)
- ❑ **Capitali privati**
- ❑ **Prospettiva di lungo periodo (durata contratto)**

Perché ricorrere al PPP?

(i) I privati sono **più innovativi** ed affidabili del pubblico?



No, dipende (Megginson Netter, 2001)

(ii) L'impiego di capitali privati fa risparmiare soldi al pubblico?



No, capitali privati più costosi per il premio rischio

(iii) Permette di costruire opere "fuori bilancio"



IPPR (2001), BI (2010)
Eurostat (2004)
ISTAT (2015):...71% eludono regole di contabilità

Allora perché?

Hart (2003), Bennett and Iossa (2004), Iossa and Martimort (2008, 2011, 2015)

Perché crea un unico centro di responsabilità per progettazione, costruzione, gestione e finanziamento infrastruttura (bundling)

...incentiva il concessionario a progettare e costruire infrastrutture tenendo conto dell'impatto sulla gestione" ..dando così **INCENTIVI OTTIMALI**

..che, se unito al trasferimento del rischio operativo...

↑ *qualità infrastrutture*

↓ *costi gestione*

Mollisi, 2015: PPP nel Teleriscaldamento in Italia

- ❑ PPP rappresenta 13% interventi (35% del valore) negli ultimi 10 anni
- ❑ Sinergie tra costruzione e gestione impianto (una migliore progettazione della rete riduce le dispersioni agevola la manutenzione riducendo i costi)

Dataset: (AIRU) 148 impianti tra 2007-2013, 750 osservazioni. Il dataset è stato incrociato con studio SioP, permettendo l'identificazione impianti costruiti in PPP.

- Dati sull'output (volumetria riscaldata m³, energia termica trasferita Mwh)
- Dati sugli input (sottocentrali di distribuzioni, lunghezza della rete m, Costi del lavotoro)
- Proxy dell'investimento in qualità dell' impianto (frequenza sottocentrali per 100m, a parità di rete un miglior design permette posizionare meglio le sottocentrali e ottimizzare la distribuzione di calore)

- ❑ Approccio strutturale, utilizza variabilità crossectional e time series dei dati.
- ❑ OLS usa solo la prima, Fixed Effects (FE) usa solo la seconda
- ❑ **Impianti di PPP sono associati a 5% più produttività**

Il settore del Teleriscaldamento italiano

	PPP effect on TFP
OLS	0.028 (0.017)
FE	0.108*** (0.022)
MODEL	0.052*** (0.018)

* $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

Table: Variazione TFP dovuta ad un investimento in qualità

In genere, tutto dipende da se e come si trasferisce il rischio operativo

- ❑ Direttiva Europea: Art. 5: “L’aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un **rischio operativo** legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell’offerta, o entrambi. ”
- ❑ DDL: Non si parla di rischio operativo. Il ragionamento verrà fatto in sede di contratti tipo e line guida? A livello di settore chi?

Trasparenza: Opacità informazioni sui contratti, sui piani economico-finanziari (BI, 2015, Cori Giorgiantonio Paradisi, 2010;

Rischio: 71% mancanza di trasferimento rischio operativo (Istat 2015)

Questioni interconnesse: per favorire la concorrenza e l'efficienza economica

Benvengano:

- ☐ Approccio soft law e contratti tipo, rivedibili alla luce del riscontro empirico
- ☐ Limitare la durata e vincolarla al PEF (DDL zz)
- ☐ Limiti alle proroghe ex post
- ☐ Contenimento (annullamento?) valore di subentro

❑ **Gara al valore atteso dei ricavi:** PA fissa tasso di sconto e tariffe, Offerte costituite dal valore atteso dei ricavi. Chi offre il valore più basso (LPVR) si aggiudica la gara. Il contratto dura fino quando il valore atteso dei ricavi non eguaglia l'offerta

(Es: Queen Elizabeth II Bridge on Thames, Second Severn Bridge UK e Cile)

❑ **Rischio di domanda:** se domanda è inaspettatamente bassa, la durata del contratto **si allunga**; se domanda è inaspettatamente alta, la durata **si abbrevia**.

❑ Relativamente facile stabilire **compenso in caso di recesso** o nuovi investimenti

❑ Incentivi al contenimento dei costi

❑ Preferibile a regolazione tariffe che attualmente prevede aumenti in caso di domanda bassa (!)

Il diritto di prelazione

- ❑ L'incentivo alla presentazione di proposte innovative ed a cogliere opportunità di mercato avviene con il **diritto di prelazione** al promotore nella II fase di gara in cui si compete solo sul prezzo.
- ❑ Ma il diritto di prelazione esaspera il problema della “**maledizione del vincitore**” (*winner's curse*) inducendo offerte poco aggressive o scoraggiando la partecipazione (**ben $\frac{3}{4}$ deserte** in Lombardia 2007, Bentivogli, Panicara, Tidu, 2008).
- ❑ Le imprese anticipano che il promotore tenderà ad esercitare il diritto di prelazione, quando profittevole. Il promotore invece non tenderà ad esercitare il diritto di prelazione, quando riterrà che l'offerta dell'impresa concorrente sia basata su stime erranee ed aggiudicarsi il contratto a quelle condizioni non sia profittevole.

- ❑ **Che, Iossa and Rey (2015):** il diritto di prelazione è generalmente subottimale. Meglio un Bonus system in cui il promotore riceve punti BONUS nella valutazione offerta economica e tecnica.
- ❑ Procedure complesse ed atipiche costituiscono una barriera all'entrata

*“Foreigners have long said that Italy is a mystery to us”
(Public Private Finance Magazine, Maggio 2008).*

**Benvenuta la semplificazione e l'approccio di soft law
Con bandi e contratti tipo**

**Serve più attenzione alla esecuzione del contratto e reale trasferimento
del rischio operativo**