

CAPITALE TERRITORIALE E PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO: UN'ANALISI
DEI FATTORI LOCALI DI SUCCESSO¹

Giada CUTICCHIO* ,Giuseppe DI GIACOMO°, Rosalia EPIFANIO* e Fabio MAZZOLA*

SOMMARIO

Al centro di una possibile tassonomia del capitale territoriale si collocano le reti di cooperazione ed, in particolare, i servizi in partenariato pubblico-privato (PPP) che rappresentano beni e servizi ad un intermedio livello di materialità e rivalità. Questa categoria di beni consente di sfruttare le complementarietà tra pubblico e privato e, attraverso un complesso meccanismo di distribuzione del rischio e dei profitti tra i soggetti coinvolti, di accrescere l'efficienza complessiva dei progetti di investimento.

Nel presente lavoro sono state analizzate le possibili determinanti territoriali degli esiti dei bandi di PPP promossi in Italia. Tali determinanti riguardano aspetti relativi alla dotazione di infrastrutture, l'efficienza delle amministrazioni locali, il tessuto imprenditoriale, il dinamismo nelle iniziative di sviluppo locale ed il funzionamento dei meccanismi di mercato. La scala di analisi adottata è quella provinciale.

* Università degli Studi di Palermo, Facoltà di Economia e Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Finanziarie. Viale delle Scienze, Edificio 13, Palermo.

° Ministero dell'Economia e delle Finanze, Servizio Studi RGS, Via XX Settembre, 97, Roma

¹ Il presente lavoro rientra nell'ambito delle attività dell'Unità di Ricerca di Palermo del PRIN 2008, coordinata da F.Mazzola. Il progetto nazionale cofinanziato dal MIUR, dal titolo "Capitale territoriale: scenari qualitativi di superamento della crisi economica e finanziaria per le province italiane", è diretto da R.Camagni.

1 Introduzione

Il capitale territoriale rappresenta una categoria analitica multi-dimensionale che vuole sintetizzare e mettere a sistema tutti gli asset materiali ed immateriali che contribuiscono a definire la competitività di un'area. In questo senso Camagni (2009) ha proposto una classificazione delle diverse fonti di capitale territoriale in base al grado di rivalità e materialità delle sue componenti, che annovera anche i servizi in partenariato pubblico-privato.

In particolar modo, il partenariato pubblico-privato si propone come una delle componenti più innovative del capitale territoriale in quanto integra elementi sia materiali che immateriali e determina forme di cooperazione tra istituzioni locali e soggetti privati per la produzione di beni e servizi caratterizzate da un grado di rivalità intermedio. Al fine di raggiungere più elevati livelli di efficienza complessiva nella realizzazione e gestione di un'infrastruttura o di un grande progetto urbano gli interventi in partenariato pubblico-privato richiedono specifiche forme di governance nell'attuazione e gestione degli interventi ed una forte complementarità e sinergia tra i diversi attori pubblici e privati coinvolti.

In questo quadro, il presente lavoro vuole approfondire questa cruciale dimensione del capitale territoriale con particolare riferimento al contesto italiano, e alle cause che spiegano la maggiore (o minore) diffusione di tale forma di intervento tra gli enti locali, ed i fattori che spiegano il grado di successo di tali iniziative.

2 Il capitale territoriale e il Partenariato Pubblico-Privato

Esiste un'ampia letteratura sui fattori di competitività territoriale che, a partire dagli anni Ottanta, ha condotto ad un progressivo arricchimento di tale concetto. La componente territoriale viene intesa in misura sempre più rilevante come fonte di esternalità sia tecnologiche che pecuniarie ed, in tale ambito, negli ultimi anni si è ampliato considerevolmente lo spettro di fattori esplicativi dell'intensità e della pervasività della performance competitiva. L'identificazione di nuove determinanti ha contribuito ad arricchire la dimensione territoriale, originalmente interpretata in una visione puramente geografica o di mera concentrazione spaziale delle attività produttive, introducendo fattori intangibili/cognitivi, istituzionali ed infrastrutturali. In particolare, i principali contributi in questo senso sono venuti dalle diverse scuole che hanno studiato i sistemi produttivi territoriali con riferimento ai distretti industriali (Becattini, 1987; Brusco, 1989), ai *milieux innovateurs* (Camagni, 1991, 1995; Camagni, Capello, 2002) e ai cluster (Porter, 1998), per citare soltanto le più note. Tutte sono accomunate dall'aver evidenziato la forte relazione esistente tra la dimensione economica e quella socio-istituzionale e relazionale. Anche la letteratura sul capitale sociale (Coleman, 1990; Putnam, 1993; Arrighetti et Al., 2001; Cartocci,

2007, Trigilia 2005), pur non assumendo necessariamente una declinazione territoriale, ha ispirato un approccio volto ad enfatizzare l'importanza in campo economico delle relazioni fiduciarie e della capacità di cooperazione tra i diversi attori (pubblici e privati). Strettamente correlato al concetto di capitale sociale è, peraltro, il filone di contributi di matrice neo-istituzionale (North, 1990; Williamson, 1985, 2002) che ha posto l'accento sul ruolo economico delle istituzioni formali ed informali nel ridurre o amplificare i costi di transazione in virtù della loro capacità di regolare le modalità di interazione tra i diversi agenti economici e di fornire un adeguato sistema di incentivi.

In questo quadro, il concetto di capitale territoriale, inizialmente proposto dall'OCSE (2001) e ripreso dalla Commissione Europea (2005), riflette il passaggio da una visione tradizionale dello sviluppo territoriale esplicita da nessi di tipo deterministico ad un approccio di tipo cognitivo nel quale i fattori di offerta svolgono un ruolo fondamentale nell'influenzare la competitività di un territorio (Camagni, 2009). Rientrano, quindi, nel concetto di capitale territoriale tutte le risorse, materiali e immateriali, i fattori produttivi, le competenze, le conoscenze e le capacità che si sono accumulate sul territorio nel corso del tempo, nonché l'insieme di norme, socialità e relazionalità che costituiscono le identità locali.

Il capitale territoriale può essere considerato tra le determinanti di lungo periodo della competitività territoriale ed esplicativo di capacità di sviluppo differenziato connesse a variazioni di domanda.

In un'interpretazione basata su ipotesi di razionalità limitata e su un approccio cognitivo ai processi economici, specificatamente quelli territorialmente localizzati, la riduzione dei costi di transazione risulta determinante per analizzare le prospettive di competitività e sviluppo locale. Pertanto, gli elementi caratterizzanti del capitale territoriale possono essere considerati "capitale" di un territorio laddove, invece, essi potrebbero apparire, in prima istanza, fattori di variazione del capitale territoriale stesso.

Allo scopo di classificare le fonti di capitale territoriale, significativa appare la tassonomia proposta da Camagni (2009) costruita in riferimento alle dimensioni della rivalità e della materialità dei beni.

In questa tassonomia, rappresentata in figura 1, le categorie di fonti del capitale territoriale che appaiono di maggiore significatività sono quelle corrispondenti a beni a grado intermedio di rivalità e di materialità ("croce innovativa", Camagni, 2009).

Le reti di cooperazione tra soggetti privati ed il Partenariato Pubblico-Privato (PPP), oltre alla governance di suolo e risorse culturali, rientrano tra le fonti di capitale territoriale connesse a beni ad intermedio grado di materialità e rivalità.

Figura 1 Una tassonomia teorica delle componenti del capitale territoriale

RIVALITÀ (beni privati) (beni di club) (beni pubblici impuri) (beni pubblici) Rivalità bassa	<u>Capitale fisso</u> <u>Privato</u> <u>Esternalità pecuniarie (hard)</u> <u>Beni pubblici tariffati</u> (escludibili) <i>c</i>	<u>Servizi privati relazionali:</u> -rapporti esterni delle imprese -trasferimento di risultati R&D <u>-Spin-off universit</u> <i>i</i>	<u>Capitale umano:</u> - imprenditorialità - creatività - competenze private <u>Esternalità pecuniarie (soft)</u> <i>f</i>
	<u>Reti proprietarie</u> <u>Beni collettivi:</u> -Paesaggio -Cultural heritage -Risorse culturali “di sistema” <i>b</i>	<u>Reti di cooperazione</u> - alleanze strategiche (R&D e conoscenza) -servizi in partenariato p/p <u>Governance su suolo e risorse culturali</u> <i>h</i>	<u>Capitale relazionale (micro: associaz.)</u> - capacità di cooperazione - capacità di azione collettiva, reputaz. - competenze coll. <i>e</i>
	<u>Risorse:</u> - naturali - culturali puntuali <u>Capitale fisso sociale:</u> - infrastrutture <i>a</i>	<u>Agenzie di trascodifica R&D</u> <u>Sollecitatori di ricettività</u> <u>Connettività</u> <u>Economie di agglomerazione</u> <i>g</i>	<u>Capitale sociale (macro: civiness):</u> - institutions - modelli di comport - valori, rappresentazioni <i>d</i>
	Beni materiali (hard)	Beni misti (hard + soft)	Beni immateriali (soft)
	MATERIALITÀ		

Fonte: Camagni, R. (2009).

Il PPP è caratterizzato dalla presenza di una forte componente relazionale ed immateriale che assume un ruolo fondamentale nel determinare il successo delle iniziative di partenariato. Fattori materiali e immateriali determinanti della cooperazione – quali, tra gli altri, presenza di soggetti privati, esperienza di cooperazione, esperienza di sviluppo, *capabilities* ed efficienza degli attori locali, fiducia - possono essere, quindi, considerati tra gli elementi di stimolo al funzionamento del PPP.

L'esistenza ed il funzionamento di reti di cooperazione e di PPP, in particolare, risultano essere influenzate da variabili territorialmente caratterizzate che influiscono specificatamente anche sul successo di tali relazioni. L' *asset specificity*, connessa alle specificità territoriali dei soggetti e delle relazioni, determina il modo nel quale le relazioni e i contratti sono collegati a

quelli in essere o a quelli del passato. In questo senso l' *asset specificity* risulta collegata al territorio, agli *assets* fisici ed umani. In un'ottica cognitivo-evolutiva, si può anche ritenere che la transazione che si determina nell'interazione tra soggetti pubblici e privati generi conoscenza e che, per la sua natura e modalità di generazione, questa abbia una forte connotazione di *embeddenness* connessa all'istaurarsi di una relazione bilaterale duratura tra i contraenti una volta che l'investimento è stato effettuato. La presenza di PPP, peraltro, può esercitare un'influenza positiva sulla formazione del capitale territoriale nell'ipotesi che l'operatore privato della partnership contribuisca a determinare *knowledge spillovers* e condivisione di "buone pratiche" che determinano apprendimento nel contesto in cui il PPP ha luogo².

Qualsiasi ipotesi venga formulata sulla direzione del nesso causale tra PPP e capitale territoriale e tra questo e le sue componenti, sembra plausibile ritenere che il PPP, indirizzato prevalentemente all'investimento infrastrutturale, costituisca una componente sensibile alla dotazione di infrastrutture già presente nel territorio e che, a sua volta, il PPP rafforzi le relazioni tra soggetti in funzione del consolidamento dell'organizzazione delle interazioni.

Come illustrato più specificatamente nei paragrafi successivi, la costruzione di reti relazionali pubblico-private e la loro gestione implica investimenti, spesso corrispondenti a costi impliciti o sommersi, il cui esito è fortemente influenzato da variabili territorialmente caratterizzate.

3 La diffusione del Partenariato Pubblico-Privato e il ruolo dei fattori di contesto

L'interesse nei confronti del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) è maturato in ragione del suo crescente utilizzo da parte delle Amministrazioni Locali.

La Commissione Europea (2003a) ha affermato che le iniziative di PPP possono produrre alcuni importanti effetti positivi tra i quali il miglioramento della qualità dei servizi offerti, l'accelerazione nel numero di iniziative di finanziamento, la velocità e la minimizzazione dei costi di realizzazione e, più in generale, un più efficace stimolo alla crescita economica.

Il vantaggio di tali iniziative risiede principalmente nella possibilità di effettuare una efficiente allocazione dei rischi tra l'operatore pubblico e quello privato.

La fonte dei ricavi determina la distinzione del PPP in: modello concessorio (opere calde), per quei progetti che hanno una intrinseca capacità di generare reddito, in relazione ai quali, quindi, i principali ricavi dell'operatore privato sono da utenza (ad esempio autostrade, centri sportivi, cimiteri); e operazioni in *Project Financing* (opere fredde), in cui il partner privato ottiene un ricavo fornendo dei servizi direttamente all'amministrazione pubblica (ad esempio costruzione e gestione scuole, carceri ed ospedali).

² Taluni ritengono anche che, attraverso i suddetti processi, il PPP contribuisca a modificare la cultura del lavoro e possa incidere sulla riduzione di pratiche di malversazione.

Il ricorso a questa tipologia di iniziative cooperative è stato incentivato a livello internazionale dalla Banca Mondiale (2009) che le inserisce tra le “*new regional policies*” ed anche come possibile strumento di superamento di un eventuale *gap* infrastrutturale. Inoltre, il PPP costituisce una possibile via per il superamento dei crescenti vincoli alle finanze locali determinati dal Patto di Stabilità Interno.

A tal proposito, in un recente studio, è stato analizzato il legame esistente tra la decisione di ricorso allo strumento del PPP e la consistenza dei bilanci locali. Ne è emerso un chiaro legame tra la situazione finanziaria dell’Amministrazione e la scelta di avviare delle iniziative in PPP (Antellini-Russo, Giamboni, Zampino, 2010).

Sembrerebbe, quindi, che il principale vantaggio all’utilizzo di questo tipo di strumenti sia attribuibile non ad aspetti di efficienza bensì a vantaggi di tipo contabile nonostante la decisione³ Eurostat dell’11 Febbraio del 2004 abbia cercato di contenere tale fenomeno.

Il ricorso in maniera organica al capitale privato nel finanziamento di opere pubbliche si è diffuso per primo nel Regno Unito in cui, nel 1992, furono avviate le *Private Finance Initiatives*.

In Italia, un primo impulso, si è avuto nell’ambito della liberalizzazione del mercato dell’energia elettrica dei primi anni Novanta e, in seguito a ciò, si è determinata l’esigenza di creare una cornice normativa che regolasse le *partnership* tra il settore pubblico e quello privato. Si è intervenuto, quindi, nell’ambito della disciplina relativa ai lavori pubblici, con la legge 109/94 (c.d. Legge Merloni) che ha delineato il contratto di concessione di lavori⁴ e ha previsto la figura del “promotore⁵”. Da quel momento, anche i privati hanno avuto l’opportunità di partecipare a lavori pubblici, o di interesse pubblico, in partenariato con le amministrazioni.

Da allora, la normativa ha subito numerose modifiche ed integrazioni⁶ e, nel 2006, è entrato in vigore il Codice dei Contratti Pubblici⁷ (D. Lgs 163/2006) che ha raccolto in un unico testo tutta la normativa sulla contrattazione pubblica abrogando tutte le leggi precedenti, recependo le direttive comunitarie e ispirandosi alle prassi seguite a livello comunitario contenute nel Libro Verde sui PPP (Commissione europea, 2004). Nel Codice, al fine di stimolare la competizione del settore privato, è stato istituito il “diritto di prelazione” a favore del promotore. Tale diritto è stato, però, abolito solo un anno dopo, con il D.Lgs 113/2007 (“Secondo correttivo”).

Ad oggi, in Italia, le operazioni di PPP possono realizzarsi attraverso i seguenti istituti giuridici (disciplinati per la maggior parte dal Codice dei Contratti Pubblici): a) Concessione

³ L’Eurostat ha limitato la registrazione fuori bilancio solamente alle opere fredde nelle quali c’è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica a quella privata.

⁴ Art. 19, c.2 legge 109/1994.

⁵ Art. 37/bis legge 109/1994.

⁶ Legge 415/98 (Merloni-ter), Legge 166/2002 (Merloni-quater), Legge 62/2005 (“legge comunitaria 2004”).

⁷ Modificato con i decreti correttivi D.Lgs 113/2007 e D.Lgs 152/2008.

di costruzione e gestione (*project financing*⁸) che prevede due meccanismi di affidamento (procedimento ad iniziativa pubblica e procedimento su proposta del promotore – quest’ultimo interamente modificato dal D.Lgs 152/2008 “Terzo correttivo del Codice dei Contratti pubblici”); b) concessione di servizi; c) sponsorizzazione; d) *leasing* immobiliare; e) promozione di opere di urbanizzazione; f) promozione di insediamenti turistici; g) concessione di beni immobili per la valorizzazione ed utilizzo a fini economici.

Con riferimento agli aspetti procedurali, le ultime modifiche intervenute con i due decreti correttivi, hanno attribuito un ruolo di primaria importanza all’amministrazione pubblica con riferimento alla redazione dello studio di fattibilità dei progetti, alla regolazione della procedura di affidamento attraverso la definizione degli atti da porre a base delle gare, all’approvazione del progetto preliminare in seguito alle modifiche apportate dalla conferenza di servizi e provenienti dallo studio di impatto ambientale (Unità tecnica finanza di progetto-UTFP, 2010).

L’Amministrazione locale e gli investitori privati sono pertanto i soggetti chiave per l’avvio e la realizzazione delle opere. In base ad alcuni studi (Leland, Pyle, 1977; Iossa, Martimort, 2008; Iossa, Antellini-Russo, 2008) il fatto che dei finanziatori privati siano disposti ad investire capitale proprio fornisce ai terzi input positivi circa la corretta formulazione del piano economico e la profittabilità del progetto riducendo in tal modo i problemi di *adverse selection* e avendo così un guadagno di efficienza.

Per altri versi, si può anche affermare che se un bando non viene aggiudicato, significa che i potenziali finanziatori non hanno fiducia nella capacità di analisi e gestione delle procedure da parte dell’Amministrazione locale.

In Italia, in base alla relazione 2010 dell’UTFP, solamente il 12% delle operazioni di piccola e media dimensione arriva all’aggiudicazione, percentuale che sale al 41% per quelle di grandi dimensioni. Tra le criticità più dirette che hanno potuto determinare questi risultati, si possono annoverare la carenza di *expertise* all’interno delle Amministrazioni locali ma anche un basso grado di concorrenzialità del mercato delle opere pubbliche causato dalla presenza di poche società di dimensioni relativamente ridotte o, come sostenuto da alcuni studi (Calizzani, Lungarella, 2004), il perseguimento, tramite la pubblicazione dell’avviso, di finalità diverse legate all’immagine del comune più che all’effettiva volontà di realizzare l’infrastruttura.

In letteratura, molti studi hanno focalizzato la loro attenzione sui meccanismi di allocazione dei rischi o sul *contract design* (Dewatripont, Legros, 2005; Dini, Pacini, Valletti, 2006, tra gli altri). Pochissimi, invece, hanno puntato su altri aspetti come la relazioni tra il PPP e gli aspetti di finanza locale o demografici (Antellini-Russo; Giamboni, Zampino, 2010). Nella

⁸Il *Project Financing*, è stato definito da Nevitt e Fabozzi (1998) come un finanziamento concesso ad una particolare unità economica, soggetto o gruppo, nel quale il finanziatore fa affidamento sui flussi di reddito generati da quella entità come garanzia per lo stesso.

valutazione dei rischi correlati alla realizzazione dell'infrastruttura, bisogna in particolare valutare il ruolo assunto da ciascun attore coinvolto, e tener conto del rischio da regolamentazione⁹ che può determinare revisioni rilevanti nel piano economico-finanziario o causare, nei casi più gravi, inadempimento o revoca da parte dell'amministrazione. Inoltre, bisogna sottolineare che, anche sotto il profilo della raccolta di risorse finanziarie esterne, le iniziative di PPP non presentano un vantaggio competitivo rispetto agli ordinari canali di finanziamento degli enti locali in quanto quest'ultimi presentano di norma un *rating* migliore rispetto ai privati.

Pertanto, le operazioni di PPP presentano una reale convenienza economica nella misura in cui le sinergie che si producono dall'integrazione tra l'infrastruttura e la sua gestione in termini di efficienza complessiva sono superiori ai costi di transazione e a quelli di tipo contrattuale che sono correlati con la realizzazione di tale forma di intervento (Bentivogli, Panicara, Tidu, 2009).

Nei paragrafi successivi focalizzeremo l'attenzione sugli aspetti "territoriali", con particolare riferimento alle determinanti del numero di bandi aggiudicati a livello provinciale riconducibili ad alcune variabili di contesto quali la *capability* istituzionale, la rischiosità dell' "ambiente" territoriale, la dotazione infrastrutturale e la qualità degli investitori privati.

4 Alcune informazioni statistiche sull'evoluzione del Partenariato Pubblico-Privato

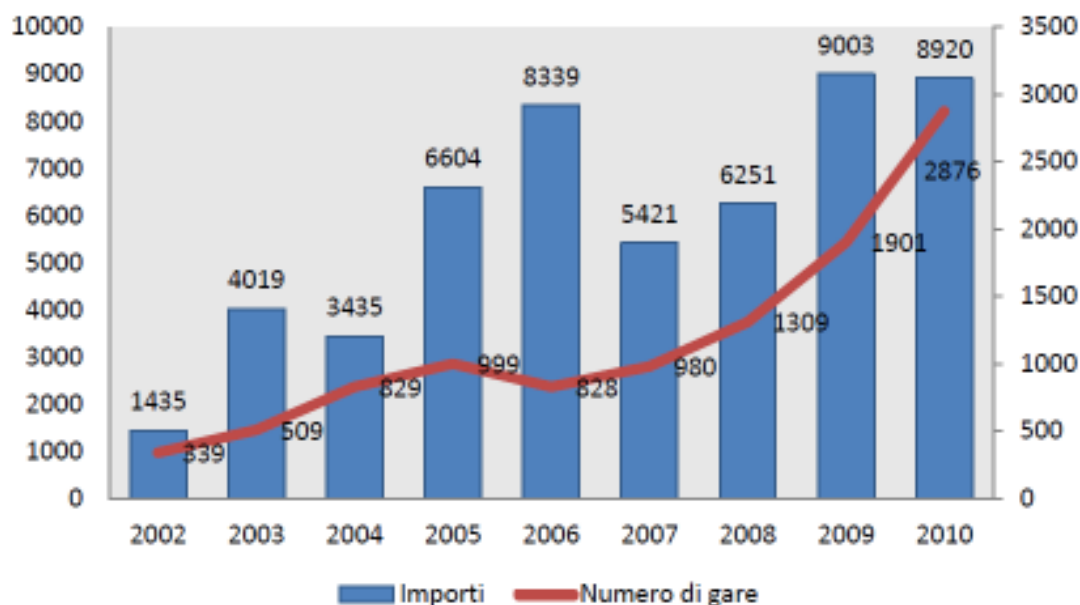
A livello nazionale, i dati del CRESME mostrano come, a partire dal 2002, il fenomeno del partenariato pubblico privato sia costantemente cresciuto sia in termini di numero che di importo delle gare finanziate (cfr Figura 2). L'incidenza complessiva nel 2010 ha raggiunto, secondo la medesima fonte, una quota pari al 25,5% dei bandi di opere pubbliche, confermando come ormai rappresenti un segmento importante del settore.

Le opere di dimensioni maggiori riguardano principalmente il settore dei trasporti (prevalentemente il trasporto pubblico locale) e, secondariamente, quello delle *utilities*, concentrandosi nelle regioni del Centro e del Nord.

Da un punto di vista settoriale, la maggioranza di interventi in partenariato pubblico privato ha riguardato infrastrutture locali per la realizzazione di parcheggi, impianti sportivi, cimiteri, focalizzandosi dunque su opere con livelli di complessità tecnica molto contenuta, flussi di cassa prevedibili e dunque rischi molto contenuti.

⁹ Il rischio di regolamentazione è positivamente correlato con i tempi di realizzazione e/o gestione dell'opera e con la sua complessità.

Figura 2. Evoluzione delle iniziative di partenariato pubblico privato in Italia (numero di progetti ed importo).



Fonte: Osservatorio sul Project Financing, 2010.

I dati appena presentati riguardano il mercato del partenariato pubblico privato considerato nella sua totalità. Ai fini di una più puntuale caratterizzazione del fenomeno ci siamo concentrati, in particolare, sul segmento di maggiore dimensione (importi superiori ai 10 milioni di euro) osservandone le specificità a livello nazionale ed europeo. Poiché può esistere una certa differenza tra la distribuzione degli avvisi di partenariato pubblico privato e quella degli esiti, abbiamo ricostruito il tasso di successo delle iniziative in partenariato pubblico privato rapportando il numero degli esiti positivi al totale degli avvisi.

La differenza tra esiti e avvisi può essere dovuta anche al fatto che esiste uno sfasamento temporale, anche di diversi anni, tra il momento in cui viene bandita la gara e quello dell'eventuale assegnazione (ad esempio, il comune di Napoli ha fatto registrare ritardi anche di tre anni tra il bando e l'assegnazione).

Al fine di creare una relazione diretta tra bandi ed esiti positivi, abbiamo considerato solamente gli esiti riconducibili ai bandi tra il 2003 e il 2007 e proiettati sino al primo semestre 2009, escludendo così quelli che sono stati frutto di bandi anteriori al 2003.

Nella tabella 1 sono riportate le prime dieci province per numero di avvisi e, per ciascuna di esse, è stato riportato il tasso di successo. A livello nazionale, mediamente, tale tasso assume un valore di 0,26.

Tabella 1 – Graduatoria delle province italiane per numero di bandi di partenariato pubblico privato di importo superiore ai 10 Meuro (2003- 2007, esiti sino al I semestre 2009).

Provincia	Numero di Bandi	Tasso di successo (% esiti favorevoli su bandi effettuati)
Napoli	52	0,25
Roma	50	0,18
Milano	43	0,44
Palermo	30	0,07
Caserta	27	0,26
Catania	26	0,31
Salerno	25	0,08
Bari	21	0,24
Genova	20	0,20
Trapani	18	0,33
Cagliari	18	0,11

Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul Project Financing

Ne emerge che, tra le prime dieci province, Milano, Caserta, Catania e Trapani sono tra quelle che hanno un elevato numero di bandi e, al contempo, mostrano valori della probabilità di successo superiori alla media nazionale. Si nota, inoltre, che, nella classifica delle dieci province con più iniziative, sono presenti principalmente province meridionali.

Il coefficiente di correlazione di rango (rho di Spearman) tra il numero di bandi effettuati e il tasso di successo fornisce evidenza di una bassa correlazione (0,35): le città più vivaci sono dunque anche le meno “efficaci”.

La graduatoria delle province per tasso di successo, considerando esclusivamente le province con numero di bandi uguale o superiore a tre¹⁰, mostra l’efficacia relativa delle province del Nord e del Centro (tabella 2) Ma quali sono le città che hanno valori superiori alla media? Per effettuare tale verifica, abbiamo escluso tutte quelle province con un numero di bandi inferiore a 3 perché sono quelle che hanno generalmente una probabilità di successo pari ad 1. Sono state escluse, quindi, 33 province e, sulle restanti, è emerso che, a parte Taranto, le province più “efficaci” sono localizzate al Nord ed al Centro (cfr Tab.2). Da notare che la provincia di Torino è tra quelle più efficaci e con un numero di bandi elevato.

¹⁰ L’applicazione di tale vincolo ha portato all’esclusione di 33 province

Tabella 2 – Graduatoria delle province italiane per tasso di successo dei bandi di partenariato pubblico privato di importo superiore ai 10 Meuro (2003-2007, esiti sino al I semestre 2009).

Provincia	Probabilità di successo	Numero di Bandi (a)
Taranto	1,00	3
Brescia	0,83	6
Torino	0,75	12
Latina	0,75	8
Novara	0,71	7
Gorizia	0,67	3
Pisa	0,67	3
Venezia	0,63	8
Mantova	0,60	5
Modena	0,56	9

Fonte: Nostre rielaborazioni su dati dell'Osservatorio sul Project Financing.

Con riferimento alle tipologie di opere finanziate, solamente nelle province di Parma e Cagliari si sono registrati esiti positivi agli avvisi nel settore “arredo urbano e verde pubblico” che, infatti, è quello che tra tutti, ha il peso percentuale più basso (cfr tabella 3).

Il settore dei trasporti, che appartiene alla categoria delle “opere calde”, mostra un peso inferiore al previsto (7,56 %). Le città che hanno avuto degli esiti positivi in questo settore sono state Catania, Firenze, Latina, Milano, Pavia, Pescara, Roma, Savona, Taranto e Venezia. Si ricorda come Il PPP, nella letteratura economica (Iossa, Antellini-Russo, 2008) sia invocato come un efficiente strumento per il superamento del gap infrastrutturale delle regioni meridionali. Per questo motivo il dato appena presentato mostra che gli esiti sfavorevoli spesso impediscono la realizzazione di quella che dovrebbe essere una delle principali finalità del PPP.

Tabella 3 – Distribuzione percentuale del numero di esiti per settore di attività (Anni 2003-2009).

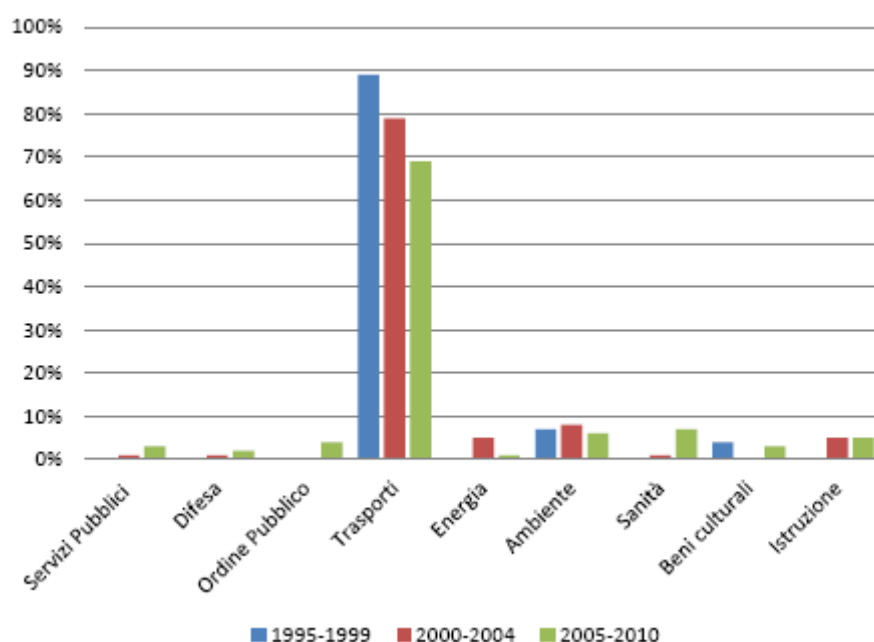
Settori di attività	Peso %
Sanità	16,66
Acqua, gas, energia, telecomunicazioni	14,65
Parcheggi	16,16
Riqualificazione urbana	9,59
Trasporti	7,56
Impianti sportivi	6,56
Cimiteri	5,55
Scolastico sociale	4,54
Approdi turistici	3,55
Igiene urbana	3,03
Varie	3,03
Centri polivalenti	2,02
Commercio e artigianato	2,52
Direzionale	2,52
Arredo urbano e verde pubblico	1,01
Tempo libero	0,50
Turismo	0,50
<i>Totale</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul Project Financing..

Nel caso dei parcheggi (anch'essi appartenenti alla categoria delle "opere calde") si constata, invece, un peso elevato. Come già accennato in precedenza, i Comuni talvolta scelgono progetti poco rischiosi e non sempre utilizzano il PPP come strumento di policy per lo sviluppo locale. Le province di Milano, con sette esiti positivi, e Catania, con cinque, sono quelle che hanno realizzato il maggior numero progetti avviati in tale ambito. La sanità è il settore con la quota più elevata (16,66 %). Tra tutte le province, Milano è quella che ha promosso cinque delle 38 iniziative avviate sul territorio nazionale. Le restanti sono state avviate – prevalentemente - in province del Nord o del Centro.

Anche a livello europeo, il *partenariato pubblico privato* ha avuto una notevole crescita negli ultimi anni ed è stato indicato anche come strumento per il superamento della attuale crisi economica e finanziaria (Commissione Europea, 2009). . Uno dei dati che ci sembra utile sottolineare è che, i grandi progetti europei in Partenariato Pubblico-Privato (superiori ai 5 milioni di euro), vedono il settore dei trasporti dominante rispetto a tutti gli altri (cfr figura 3).

Figura 3 – Distribuzione per settore di attività del numero di progetti avviati in partenariato pubblico privato in Europa (%)



Fonte: EIB (2010).

La sanità, invece, ha un peso molto basso. Per entrambi i settori, il dato italiano risulta, dunque, in controtendenza rispetto allo scenario europeo. Tale differenziazione potrebbe essere ricondotta ad un diverso peso assunto dalle variabili di contesto territoriale nella spiegazione del “buon esito” delle iniziative avviate.

5 Le determinanti territoriali del PPP: il modello interpretativo

Al fine di analizzare il peso delle determinanti territoriali del partenariato pubblico privato in Italia si è provveduto a stimare un modello tobit sulla probabilità di dar luogo a iniziative di partenariato pubblico privato. L'idea di fondo è che esista una variabile latente y^* , la profittabilità di una iniziativa di partenariato pubblico privato, che è funzione di diverse variabili legate sia alle caratteristiche dell'ente locale che bandisce la gara sia a fattori di contesto di tipo territoriale che possono favorire o sfavorire questa tipologia di investimento. Tra le variabili che incidono sul partenariato pubblico privato si colloca in primo luogo la dotazione infrastrutturale nell'area poiché è evidente che la minore dotazione infrastrutturale spinge i comuni ad intraprendere investimenti in infrastrutture allo scopo di recuperare il *gap*. In tal senso, ci aspetteremmo che l'impatto della variabile infrastrutture assumesse una valenza negativa. A parità di *gap* infrastrutturale, tuttavia, i comuni più efficienti nella

gestione dell'investimento infrastrutturale registreranno probabilmente un maggiore tasso di successo nel portare a termine le gare bandite. In altri termini, maggiore è l'efficienza e maggiore dovrebbe risultare la profittabilità dell'iniziativa mentre nei casi di profittabilità negativa l'investimento potrebbe non avere luogo.

La buona riuscita di un investimento di partenariato pubblico privato dovrebbe tuttavia essere condizionata anche dalla numerosità imprenditoriale nell'area per cui è ragionevole pensare che più elevata è la presenza di imprese e maggiore è la probabilità che i bandi emessi dal Comune trovino adeguate risposte da parte dell'imprenditoria privata. Al contempo, le condizioni generali del credito e quelle di sicurezza ambientale, legate anche alla diffusione della criminalità sul territorio, dovrebbero non favorire il buon esito dell'iniziativa. E' tuttavia lecito pensare che le iniziative di partenariato pubblico privato possano diventare esse stesse uno strumento attraente per la criminalità organizzata laddove questa sia presente. Per altri aspetti lo strumento potrebbe far registrare maggiori tassi di successo nei contesti in cui è più salda l'economia di mercato. Pertanto se, da un lato, le difficoltà creditizie dovrebbero sfavorire l'uso dello strumento è lecito anche supporre che i comuni siano maggiormente indotti a realizzare tali iniziative proprio quando le regole del mercato funzionano meglio.

Di fondamentale importanza risulta anche considerare la capacità finanziaria del comune in quanto, da un lato, i comuni con maggiori entrate fiscali potrebbero esser meno indotti ad utilizzare lo strumento e, dall'altro, i comuni più efficienti potrebbero far registrare un tasso di successo maggiore ma al contempo essere coinvolti in un numero minore di iniziative. Si suppone anche che il grado di coinvolgimento dei comuni in strumenti nuovi di finanziamento delle infrastrutture sia collegato anche alla loro capacità endogena di mettere in atto processi di sviluppo endogeni su base locale.

Una variabile di controllo sulla performance comunale in merito al partenariato pubblico privato potrebbe inoltre essere costituita dal reddito pro-capite che dovrebbe essere correlato sia al numero di iniziative che al loro tasso di successo.

Il modello di riferimento per la stima empirica è stato un modello tobit standard con limite inferiore pari a zero per la variabile dipendente. La scelta di un tale modello di regressione è giustificata dalle caratteristiche della variabile dipendente (numero di bandi con esito positivo), che risulta essere pari a zero per una parte rilevante delle province.

Definendo con $ESITI_PPP^*$ la variabile latente non osservabile, si suppone che laddove la $ESITI_PPP^*$ assuma valori negativi l'iniziativa di partenariato pubblico privato non abbia luogo. Pertanto, si assume che vi sia una variabile osservabile, $ESITI_PPP$, che assume valore 0 se la $ESITI_PPP^*$ ha valore negativo e valore uguale a $ESITI_PPP^*$ se la stessa variabile ha valore positivo:

$$ESITI_PPP_i^* = X_i' \beta + \varepsilon_i, \quad i=1,2, \dots, N \quad (1)$$

$$ESITI_PPP_i = ESITI_PPP_i^* \text{ se } ESITI_PPP_i^* > 0 \quad (2)$$

$$ESITI_PPP_i = 0 \text{ se } ESITI_PPP_i^* \leq 0$$

dove il pedice “i” indica le osservazioni relative alle diverse province, X rappresenta il vettore delle variabili esplicative ed ε ha per ipotesi una distribuzione $N(0, \sigma^2)$.

Nel complesso, dunque, esplicitando le singole variabili esplicative, si è proceduto a stimare il seguente modello:

$$ESIT_PPP_i^* = \beta_0 + \beta_1 (INFR) + \beta_2 (EFFINFR) + \beta_3 (VAPOP) + \beta_4 (CRIM) + \beta_5 (SVLOC) + \beta_6 (EFFCOM) + \beta_7 (ENTRCOM) + \beta_8 (IMPR) + \beta_9 (CRED) + \varepsilon_i \quad (3)$$

nella quale INFR è un indicatore di dotazione infrastrutturale, EFFINFR un indice di efficienza delle stesse infrastrutture, VAPOP è il valore aggiunto pro-capite, CRIM un indicatore ambientale di contesto, ad esempio riferito alla diffusione della criminalità sul territorio, SVLOC è una variabile che cattura la capacità del comune di mettere in atto iniziative di sviluppo locale, EFFCOM è un indice di efficienza comunale, ENTRCOM è un indicatore che identifica il peso delle entrate comunali, IMPR è un indice di densità imprenditoriale e CRED un indicatore sulle disponibilità di credito nell’area.

6 Le determinanti territoriali del PPP: l’evidenza empirica

6.1 Il data base

I dati sul Partenariato pubblico-privato provengono da report periodici del Cresme e della Camera di Commercio di Roma e forniscono informazioni circa i singoli avvisi ed esiti la cui fonte è l’Osservatorio Nazionale sul *Project Financing*. Nella nostra analisi abbiamo utilizzato i dati sugli esiti favorevoli dal 2006 al primo semestre del 2009.

Sono state considerate le iniziative con esito favorevole di importo superiore ai 10 milioni di euro aggregate a livello provinciale perché l’intento è quello di far emergere i fattori di successo dei progetti che necessitano, a causa del loro elevato impegno finanziario, di *asset* di qualità superiore.

Per quanto riguarda le infrastrutture, allo scopo di verificare, come detto in precedenza, se esiste una relazione significativa tra *gap* infrastrutturale e numero di esiti positivi, abbiamo considerato l’indice generale infrastrutturale realizzato dall’Istituto Tagliacarne (INFR, anno 2001). La ragione della scelta di questa tipologia di indice risiede nel fatto che contempla sia

le infrastrutture economiche che quelle sociale coprendo così quasi l'intera tipologia di interventi realizzati in partenariato pubblico-privato. L'indice Tagliacarne è stato preferito ad altri indici infrastrutturali a disposizione (Messina, 2007; Di Palma, Mazziotta, 2002).

A questa variabile, si è affiancato un indicatore di efficienza della spesa in infrastrutture (EFFINFR), calcolato nel nostro caso come l'inverso dell'indice proposto da Picci (2002), che misura il rapporto tra l'impegno finanziario dei progetti infrastrutturali (misurato con il metodo dell'inventario permanente) fino al 1997, e l'indice di dotazione infrastrutturale calcolato, per lo stesso anno, da Di Palma e Mazziotta (2002).

Il numero di iniziative di sviluppo locale attivate a livello provinciale (SVLOC) è stato inserito nel modello al fine di quantificare la relazione tra l'*expertise* maturata dalle amministrazioni nell'ambito della fase di avvio e gestione di tali iniziative e la fiducia che i privati "investitori" le riconoscono. Per costruire tale variabile sono state considerate le seguenti iniziative: PRUSST (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2009 -Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti - Anni 2007-2008,), Urban I e II (Commissione Europea, 2003b), Patti territoriali, Contratti di programma, Leader I e II (Ministero dello Sviluppo Economico, DPS, Rapporto annuale, anni dal 2003 al 2008).

Quanto alle variabili rappresentative delle caratteristiche dell'Amministrazione pubblica locale, è stato inserito innanzitutto un indice di efficienza della spesa dei comuni, aggregato a livello provinciale (EFFDEA). Per costruire tale indice sono stati considerati i dati di bilancio dei 2.353 comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (fonte: Ministero dell'Interno, 2007). In particolare, i punteggi di efficienza degli enti locali, sono stati calcolati stimando una frontiera di efficienza relativa mediante la metodologia statistica DEA (*Data Envelopment Analysis*) di tipo non parametrico, con rendimenti variabili¹¹ ed *input oriented*. I comuni che si trovano sulla frontiera efficiente fungono dunque da *standard* per la valutazione degli altri comuni, e viene loro assegnato un punteggio di efficienza pari ad uno. In coerenza con la letteratura sull'efficienza degli enti locali (De Borger, Kerstens, 1996; Afonso, Fernandes, 2005; Boetti *et al.*, 2009) è stato utilizzato un solo *input* rappresentato dalla spesa corrente totale dei comuni, e 15 *output* corrispondenti agli indicatori utilizzati per la misurazione dei servizi a domanda individuale erogati dai comuni. Sia gli *input* che gli *output* hanno come fonte i bilanci consuntivi del 2007. Per i servizi, sono stati considerati tutti gli indicatori rappresentativi di un provento economico conseguito dal comune per l'erogazione del servizio, nonché il numero di domande soddisfatte, ed il numero di servizi o strutture offerti alla cittadinanza. Non sono stati invece considerati gli indicatori riguardanti il numero di addetti dedicati ad uno specifico servizio, il costo totale diretto del medesimo

¹¹ Adottando un orientamento *input oriented* si cerca di minimizzare la quantità impiegata di input per ottenere un dato output, mentre l'assunzione di rendimenti variabili assume la convessità della frontiera di efficienza stimata.

servizio e la sua domanda potenziale (domande presentate)¹². In questo modo gli indicatori di *output* coprono, in maniera abbastanza uniforme, le 12 macro-funzioni che compongono la spesa corrente. Una volta calcolati i punteggi di efficienza per ciascun comune, si è proceduto ad aggregarli su base provinciale calcolando una media ponderata con pesi rappresentati dalla popolazione di ciascun comune.

Da un punto di vista rappresentativo, l'indicatore di efficienza calcolato rappresenta una *proxy* della capacità di ciascun comune di produrre un certo ammontare di *output* in maniera efficiente, ovvero, riducendo al minimo (in termini relativi) le risorse finanziarie impiegate. In questo senso, anche tenendo conto che del fatto che una parte degli indicatori di *output* catturano la capacità del comune di auto-finanziare il servizio conseguendo proventi economici, si può assumere che i comuni più efficienti sono anche quelli che presentano minori vincoli finanziari. Si può dunque assumere e verificare empiricamente se questa maggiore capacità finanziaria si traduce o meno in un minore fabbisogno di interventi in partenariato pubblico privato.

Inoltre, nel modello, è stato inserito l'indice di pressione tributaria (PT), calcolato come media provinciale delle entrate tributarie pro-capite dei comuni, tra gli anni 2003 e 2007. Ciò al fine di avere un riscontro in merito alla disponibilità finanziaria e per misurare, quindi, la possibile distorsione nell'impiego delle iniziative di PPP riconducibile alla possibilità di iscriverle fuori bilancio.

Altra variabile utilizzata nel modello è stata la densità imprenditoriale, definita come numero di imprese attive (IMPR) (fonte Unioncamere-Movimprese, dati 2007) ed indicativa della vivacità del tessuto economico in cui vengono intraprese le iniziative in PPP.

Ipotizzando che una delle possibili frizioni all'avvio di iniziative in PPP sia imputabile alla rischiosità territoriale in termini di eventi criminosi, abbiamo inserito nel modello il numero di delitti denunciati ogni 100.000 abitanti (CRIM, fonte Unioncamere, anno 2008) o, in alternativa, il numero di reati denunciati contro il patrimonio per i quali è iniziata l'azione penale (fonte: Unioncamere, anno 2005). La disponibilità di credito è stata considerata nel modello inserendo il rapporto sofferenze su crediti per le imprese non finanziarie (fonte Banca d'Italia, anno 2007) o, in alternativa, il numero di imprese fallite sul totale delle imprese attive della provincia (FALLTOT, fonte Unioncamere-Movimprese, anno 2007).

Come variabile di controllo, è stato infine inserito il valore aggiunto procapite (VAPOP, fonte Istat, 2007).

¹² Alcuni servizi a domanda individuale non sono stati presi in considerazione perché più del 50% della distribuzione dell'indicatore risultava essere pari a zero.

6.2. La stima del modello

In tabella 4 si riportano le stime del modello tobit sugli esiti del partenariato pubblico privato stimato sulle 103 province italiane. Per alcuni dati le serie costituiscono aggregazioni di dati comunali.

Tab.5- Determinanti del partenariato pubblico privato (modello tobit)

Variabile	Coefficienti	Errore standard	t-stat
Costante	-4,7364	1,7304	-2,74***
INFR	-0,0065	0,0038	-1,74*
SVLOC	0,0651	0,0497	1,31°
EFF_INFR	0,0061	0,0031	1,95**
CRIM	0,0011	0,0002	5,49***
EFFDEA	-2,5931	1,9696	-1,32°
PT	-0,1030E-05	0,4278E-06	-2,41**
VAPOP	0,0001	0,0001	1,88*
IMPR	0,1101E-04	0,4185E-05	2,63***
FALLTOT	0,4370	0,1137	3,84***
N	103		
Loglikelihood	-160,47		
Dev.standard errore	1,9144	0,1743	10,983***
R ² - ANOVA ^a	0,444		
R ² -Decomposizione ^b	0,487		

Note: ***: significativo all'1% , **: significativo al 5%, *: significativo al 10%; °: significatività tra il 10 e il 20% ; ^a: rapporto tra la varianza della media condizionata prevista e la varianza della variabile dipendente; ^b: rapporto tra la varianza della media condizionata prevista e la somma della varianza della media condizionata prevista e della varianza dei residui

I risultati mettono in evidenza in primo luogo due distinti gruppi che influenzano positivamente la capacità di promuovere iniziative di successo nel partenariato pubblico-privato da parte dell'ente locale. Un primo gruppo di variabili sembra maggiormente associato a fattori legati alle capacità attuative e al dinamismo economico dei contesti territoriali. Di questo primo raggruppamento fanno parte in primo luogo le variabili che esprime il valore aggiunto pro-capite (VAPOP) e il numero di imprese attive (IMPR), ed una terza variabile (EFF_INFR) che esprime la capacità di attuare in maniera efficiente la spesa in infrastrutture. Per quanto concerne la variabile IMPR essa, insieme alla variabile di controllo rappresentata dal valore aggiunto pro-capite, è significativa ed assume valori positivi, a dimostrazione che una maggiore dinamicità e diffusione del tessuto imprenditoriale risulta essere positivamente correlata con il numero di iniziative di PPP promosse dall'ente

locale. Allo stesso modo, la variabile che esprime l'efficienza infrastrutturale (EFF_INFR) evidenzia un impatto positivo sulla variabile dipendente, confermando come una maggiore capacità di mettere a valore gli investimenti infrastrutturali sia un importante *driver* in grado di incentivare forme di partenariato pubblico-privato.

Un secondo gruppo di variabili invece sembra maggiormente associato a comportamenti di tipo opportunistico in grado di produrre una distorsione dei processi di mercato.

A questo secondo gruppo sono associate le variabili relative al numero di fallimenti di impresa, alla diffusione della criminalità misurata sia in termini di numero di delitti denunciati per 100.000 abitanti che come reati denunciati contro il patrimonio (i risultati con quest'ultima variabile non sono riportati in tabella). Una maggiore diffusione di queste componenti può portare alla costruzione di reti di relazioni e contrattuali nell'ambito delle iniziative di partenariato pubblico-privato che sono orientate più a forme di *rent-seeking* (Millock, Olson, 1993) ovvero alla creazione di gruppi di interesse in vista della possibilità di distribuzione delle risorse pubbliche più che a forme di sinergia tra pubblico-privato in grado di aumentare l'efficienza complessiva del sistema infrastrutturale.

Infine, la variabile che esprime il numero di iniziative di sviluppo locale risulta essere debolmente significativa e la sua collocazione in uno dei due sotto-gruppi evidenziati non è univoca. Infatti, se da un lato la capacità di promuovere esperienze di sviluppo locale è indice di un maggiore attivismo da parte dell'ente locale e dunque di una maggiore capacità di promuovere iniziative di tipo innovativo, dall'altro essa può essere espressione di una maggiore capacità di intermediazione di risorse finanziarie esterne che più che a promuovere una migliore efficienza e competitività risultano essere orientate verso obiettivi di tipo distributivo.

Le variabili che esercitano un impatto negativo sul numero di esiti positivi di iniziative in PPP sono invece correlate ad una migliore capacità di utilizzo/raccolta di risorse finanziarie da parte dell'ente territoriale, o a fattori esterni all'amministrazione e connessi ad una migliore dotazione infrastrutturale. In merito ai fattori interni all'ente locale, la variabile che maggiormente rileva è riguarda la pressione tributaria¹³, una maggiore capacità di raccolta di tributi locali comporta infatti un minore fabbisogno di risorse esterne per il finanziamento di interventi infrastrutturali. Allo stesso modo, anche se con un limitato grado di significatività,

¹³ Altri indici di bilancio utilizzati (rigidità strutturale, grado di dipendenza erariale, autonomia finanziaria e impositiva) non sono risultati significativi. L'impatto negativo della pressione tributaria sulla variabile dipendente ESITI può essere facilmente spiegato dalla maggiore raccolta di tributi che determina un minore fabbisogno di risorse finanziarie per il finanziamento dei servizi pubblici locali e delle infrastrutture.

la variabile EFFDEA si può ipotizzare che esprima la capacità dell'ente di erogare servizi in maniera economica, manifestando dunque anche in questo caso un minore fabbisogno di risorse esterne. Per quanto attiene la variabile INFR, che esprime efficacemente il grado di fabbisogno di interventi infrastrutturali, i risultati confermano che una migliore dotazione infrastrutturale, come atteso, esercita un impatto negativo sul numero di esiti positivi in quanto espressione di una minore domanda di interventi in PPP.

7 Considerazioni conclusive

Il presente lavoro ha analizzato il fenomeno del partenariato pubblico-privato che si propone come una delle componenti più innovative del capitale territoriale e può rappresentare uno strumento importante per incrementare i livelli di efficienza complessiva nell'attuazione e gestione di interventi infrastrutturali e di grandi progetti urbani. In Italia nell'ultimo quinquennio (2005-2010) si è assistito ad una forte crescita delle esperienze di partenariato pubblico-privato per il finanziamento di opere infrastrutturali e dei servizi pubblici locali.

L'analisi, basandosi sulla stima di un modello empirico, ha approfondito i fattori che spiegano una maggiore o minore diffusione di iniziative di partenariato pubblico-privato a livello provinciale, mettendo in evidenza alcuni elementi di riflessione. In primo luogo il ricorso a tali iniziative è fortemente legato all'esigenza di colmare gap infrastrutturali preesistenti, in questo senso la relazione tra questa dimensione del capitale territoriale e la sua componente più tradizionale rappresentata dal capitale fisso sociale può presentare una relazione inversa. Al contempo, se si considera invece l'efficienza complessiva del sistema infrastrutturale, la relazione tra questa dimensione e le iniziative di partenariato pubblico-privato diventa positiva evidenziando possibili sinergie. Sembrerebbe dunque opportuno declinare la dimensione del capitale territoriale riguardante la dotazione di infrastrutture su aspetti maggiormente legati all'efficienza di quest'ultime più che su indicatori più tradizionali che si basano su una misurazione del livello di dotazione complessivo.

Altro aspetto di interesse, che in qualche misura è influenzato dalla scelta della variabile dipendente, è legato alla relazione positiva tra una maggiore diffusione di esperienze di PPP e fenomeni territoriali che, tuttavia, può anche denotare possibili rischi di distorsione di tali iniziative verso finalità non legate a logiche di efficienza e di miglioramento della competitività territoriale.

Complessa appare, infatti, la spiegazione dei segni positivi delle variabili criminalità e numero di fallimenti. Per quanto concerne la prima, l'impatto positivo può essere spiegato o con la possibilità che nelle aree a maggiore valenza criminale vi sia minore diffusione delle denunce per reati connessi ovvero argomentando che, proprio nelle regioni a maggiore problematicità, sussiste comunque un pericolo di inquinamento anche nelle procedure di

partenariato pubblico-privato. Stante le caratteristiche del modello utilizzato, appare prevalente in ogni caso l'effetto della numerosità delle iniziative di partenariato pubblico privato nelle province meridionali piuttosto che la presenza di un tasso di successo inferiore alla media nelle stesse province.

Quanto al numero di fallimenti, l'impatto positivo potrebbe essere indicativo di una maggiore diffusione del PPP proprio nelle aree dove vi è un miglior funzionamento dei meccanismi di mercato. L'utilizzo del numero di fallimenti come *proxy* delle condizioni di credito nell'area appare infatti debolmente conducente anche perché, laddove inserito direttamente, il rapporto tra sofferenze e crediti totali per le imprese non finanziarie non ha mostrato particolare significatività sulla variabile dipendente.

Questi risultati suggeriscono alcune indicazioni di *policy* volte ad un più attento monitoraggio delle iniziative di PPP ed al rafforzamento dei meccanismi di trasparenza e legalità che devono presiedere la promozione ed attuazione di questi strumenti di cooperazione tra pubblico e privato al fine di non distorcere le finalità e l'utilità di tale strumento.

Bibliografia

Afonso, A., Fernandes, S. (2005), Local government spending efficiency: DEA evidence for the Lisbon Region, *Regional Studies*, 40(1), 39-53.

Antellini-Russo, F., Giamboni, L., Zampino, R., (2010), Il partenariato pubblico-privato come escamotage?, *Società Italiana di Economia Pubblica - Atti della Conferenza*

Arrighetti, A. Lasagni, A., Serravalli, G. (2001), Capitale sociale, associazionismo economico e istituzioni: indicatori statistici di sintesi, *Working Papers*, Dipartimento di Economia, Università di Parma, n.4.

Banca d'Italia, (2007), *Statistiche creditizie provinciali*, Roma.

Banca Mondiale, (2009), Reshapig Economic Geography, in *World development Report*, 2009.

Becattini, G. (a cura di) (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.

- Bentivogli C., Panicara E., Tidu A. (2009), Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto?, *Economia Pubblica*, n. 3-4, pp.115-152.
- Boetti L., Piacenza M., Turati G. (2009), Fiscal Decentralization and Spending Efficiency of Local Governments. An Empirical Investigation on a Sample of Italian Municipalities, *Working paper SIE*.
- Brusco, S. (a cura di) (1989), *Piccole imprese e distretti industriali: una raccolta di saggi*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Camagni, R. (ed.) (1991), *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Belhaven-Pinter, London.
- Camagni, R. (1995), Global network and local milieu: towards a theory of economic space, in Conti S., Malecki E. e Oinas P. (eds.), *The industrial enterprise and its environment: spatial perspectives*, Avebury, Aldershot, 195-216
- Camagni, R.(2009), Per un concetto di capitale territoriale, in Borri, D., Ferlaino, F.(a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Franco Angeli, 66-90.
- Camagni, R., Capello, R. (2002), Milieux Innovateurs and Collective Learning: From Concepts to Measurement, in Acs, Z., de Groot, H., Nijkamp, P. (eds.) *The Emergence of the Knowledge Economy: A Regional Perspective*, Springer Verlag, Berlino, pp.15-45
- Cartocci, R. (2007) *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Coleman J. (1990), *Foundations of Social theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Commissione Europea, (2003a), *Guidelines for successful public-private partnerships*. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm
- Commissione Europea (2003b), *Il partenariato con le città, L'iniziativa comunitaria URBAN*, Unione Europea, Politica regionale.
- Commissione Europea, (2004), *Libro Verde relativo al partenariato pubblico privato e al diritto comunitario degli appalti pubblici*. Comunicazione n. 327.
- Commissione Europea (2005), *Territorial State and Perspectives of The European Union: Scoping document and Summary of Political Messages*, Bruxelles, Maggio.
- Commissione Europea, (2009), *Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato*, COM(2009) 615.
- De Borger B., Kerstens K. (1996), Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches, *Regional Science and Urban Economics*, 26,145-170.

- Dewatripont M., Legros P. (2005), Public-Private Partnerships: Contract Design and Risk Transfer, *EIB papers*, vol. 10, n. 1, pp. 121-145.
- Di Palma, M., Mazziotta, C. (2002), La dotazione di capitale pubblico in Europa e in Italia: un quadro di riscontri empirici, in: Baldassarri, M., Galli, G., Piga, G. (a cura di), *L'Italia nella Competizione Globale – Regole per il Mercato*, Edizioni il Sole 24 Ore.
- Dini, F., Pacini, R., Valletti, T. (2006), Scoring Rules, in Dimitri, N., Piga, G., Spagonolo, G. (eds.), *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 293-321.
- EIB, (2010), “Public-Private Partnership in Europe – before and during the recent financial crisis”, *Economic and Financial Report 2010/04*.
- Iossa, E., Antellini-Russo, F., (2008), Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia, *Rivista di Politica Economica*, Maggio-Giugno, pp.125-158.
- Iossa, E., Martimort, D. (2008), The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships, *Working paper IDEI*, Toulouse School of Economics, 2008.
- Istituto Tagliacarne, (2006), La dotazione delle infrastrutture nelle province italiane, in *Infrastrutture e competitività: quale scenario per il sistema Italia?*, Roma.
- Leland, H.E., Pyle, D.H., (1977), Informational Asymmetries, Financial Structures, and Financial Intermediation, *Journal of Finance*, n. 32, pp.371-387.
- Messina G. (2007), *Un nuovo metodo per misurare la dotazione territoriale di infrastrutture di trasporto*, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia, n° 624.
- Millock K., Olson S. (1993), Why Poor Regions Stay Poor, *Journal of Regional Policy* 1/93, 51-71. Vol. 13 January/March. English Edition of “Mezzogiorno d'Europa”.
- Ministero dell'Interno (2007), *Dati sui certificati di bilancio dei Comuni*, <http://www.interno.it>.
- Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, (2009), *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti - Anni 2007-2008*, Ufficio di Statistica.
- Ministero dello Sviluppo Economico, (anni vari), *Rapporto annuale*, Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, anni 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.
- Nevitt, P.K. e Fabozzi, M. (1989), *Project financing*, V edition, Euromoney publications, London.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

OCSE/OECD (2001), *OECD Territorial Outlook*, Paris.

Osservatorio nazionale sul project financing (2010), *Il mercato del PPP in Italia*.

Osservatorio nazionale sul project financing, CRESME, Camera di Commercio di Roma, (anni vari) *Il partenariato pubblico privato in Italia - Rapporto mensile-Osservatorio nazionale sul Project Financing*, Cresme-Europa servizi, anni 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

Picci L. (2002), Le infrastrutture in Italia. Le differenze territoriali e l'efficienza della spesa, in Baldassarri, M., Galli, G., Piga, G. (a cura di), *L'Italia nella Competizione Globale – Regole per il Mercato*, Edizioni il Sole 24 Ore.

Porter, M. (1998), *The competitive advantage of Nations*, **Free Press**, New York.

Putnam R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

Triglia, C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza.

Unioncamere, (2008), *L'atlante della competitività delle province italiane*, Roma.

Unità Tecnica Finanza di Progetto, (2010), *Il partenariato pubblico privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte*. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica.

Williamson, O. (1985), *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*, Free Press, New York.

Williamson, O. (2002), The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract, *Journal of Economic Perspectives* 16 (3): 171–195

ABSTRACT

The territorial capital is a concept which tries to encompass all material and non-material assets competitiveness at a local level. The paper focuses on a particular aspect of the territorial capital with an intermediate degree of rivalry and material content, namely the public-private partnership (PPP). PPP determines cooperation between local institutions and private agents in the production of goods and services. Public-private partnership determinants range from the infrastructure/endowments to the efficiency of local administrations, from dynamism in local development initiatives to firms' density and the smooth functioning of the market mechanisms.