

L'utilizzo degli strumenti di Partenariato Pubblico Privato di tipo contrattuale

Parte Generale

Guide iFEL



L'utilizzo degli strumenti di Partenariato Pubblico Privato di tipo contrattuale Parte Generale



La Guida è stata realizzata
dall'Ufficio Formazione e Servizi di IFEL

Curatore dell'opera: *Francesca Proia*

Elaborazioni, testi ed immagini a cura di:

Francesca Proia (IFEL) - ha redatto l'Introduzione e il Capitolo 1

Claudio Lucidi (Consulente IFEL) - ha redatto i Capitoli 2, 4 e 7

Pasquale Marasco, Giuliana Bo (UTFP) - hanno redatto il Capitolo 3

Matteo Del Fante (CDP) - ha redatto il Capitolo 5

Paolo Leonardi (Consulente IFEL) - ha redatto il Capitolo 6

La presente Guida è stata conclusa
nel mese di dicembre 2011

Progetto grafico:

Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli

www.backup.it

Introduzione	9
Capitolo 1. Il Quadro normativo	13
1.1. Definizione	15
1.2. Il contesto normativo	16
Capitolo 2. L'Idea - Progetto: operazioni preliminari	19
2.1. Attività preliminari alla redazione del programma triennale	22
2.2. Redazione del quadro dei bisogni e delle esigenze	23
2.3. Le indagini propedeutiche alla formazione del Programma Triennale	26
2.3.1. <i>Analisi propedeutiche e alternative di progetto</i>	28
2.3.2. <i>Fattibilità tecnica dell'intervento</i>	33
2.3.3. <i>Compatibilità ambientale</i>	34
2.3.4. <i>Sostenibilità finanziaria</i>	37
2.3.5. <i>Convenienza economico-sociale</i>	39
2.3.6. <i>Verifica procedurale</i>	40
2.3.7. <i>Analisi di rischio e di sensibilità</i>	41
2.4. Prima valutazione sugli interventi finanziabili dai privati	43
2.5. Ricognizione delle risorse disponibili (patrimoniali e finanziarie)	48
2.6. Un modo per ovviare alla complessità degli studi preliminari: il contributo degli operatori economici	52



<i>2.6.1. 1° Caso: Come indagare circa l'interesse del mercato ad intraprendere un'operazione di PPP</i>	52
<i>2.6.2. 2° Caso: Come acquisire le informazioni necessarie per gli studi preliminari. Il Dialogo Tecnico</i>	53
<i>2.6.2.1. Possibili contenuti di un Avviso di Dialogo Tecnico</i>	56
<i>2.7. I presupposti per svolgere un'indagine comparata (Public Sector Comparator): ricognizione delle risorse professionali e delle informazioni disponibili</i>	57

Capitolo 3. La fattibilità finanziaria ed economica **63**

<i>3.1. Analisi di Fattibilità finanziaria ed economica</i>	65
<i>3.1.1. Il PEF - prospetti standard</i>	68
<i>3.1.2. Prospetto Fonte Impieghi</i>	70
<i>3.1.3. Tir di Progetto</i>	70
<i>3.1.4. Van di Progetto</i>	71
<i>3.1.5. TIR e VAN di progetto - Calcolo dei Project Cash Flow</i>	71
<i>3.1.6. Tir degli azionisti</i>	72
<i>3.1.7. Van degli azionisti</i>	72
<i>3.1.8. Equilibrio economico finanziario e valutazione della congruità del contributo pubblico</i>	73
<i>3.2. Quantificazione dei rischi e loro allocazione: l'Eurostat test</i>	74
<i>3.3. Obbligo di comunicazione dei dati di operazioni in PPP all'UTFP</i>	80
<i>3.4. Eurostat test</i>	81

Capitolo 4. La gara: caratteristiche comuni ai vari PPP di tipo contrattuale **85**

<i>4.1. Prima della gara</i>	87
<i>4.1.1. La conferenza di servizi sullo studio di fattibilità</i>	91
<i>4.2. La gara: procedura aperta o ristretta o dialogo competitivo</i>	91
<i>4.2.1. Il sistema del dialogo competitivo</i>	92

4.3. Il sistema di aggiudicazione:	
l'offerta economicamente più vantaggiosa	98
4.3.1. <i>Modalità di assegnazione dei punteggi</i>	100
4.3.2. <i>Determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa</i>	101
4.3.2.1. 1° approfondimento: Metodi di misurazione degli elementi qualitativi	102
4.3.2.2. 2° approfondimento: Metodi di trattazione degli elementi quantitativi	104
Capitolo 5. La bancabilità delle opere in PPP	107
5.1. La verifica dell'Equilibrio Economico Finanziario da parte degli Istituti di credito	110
5.2. La bancabilità dell'operazione	112
5.2.1. <i>Processo di analisi</i>	112
5.2.2. <i>Analisi dei Rischi</i>	117
Capitolo 6. La contabilizzazione delle opere pubbliche realizzate con gli strumenti di Partenariato Pubblico Privato	127
6.1. I vincoli posti dal patto di stabilità ed il divieto di ricorrere a misure considerate elusive	130
6.2. Metodi di contabilizzazione; richiamo degli orientamenti espressi dalla Corte dei conti	131
6.2.1. <i>Il Metodo finanziario</i>	134
6.2.2. <i>Il Metodo patrimoniale</i>	135
6.3. I principi contabili conseguenti alla prossima attuazione della cosiddetta "armonizzazione dei sistemi di contabilità"; l'impatto sulle operazioni di Partenariato Pubblico Privato	137



Capitolo 7. La gestione di un contratto di PPP in fase di esecuzione	143
7.1. Concessione di costruzione e gestione	147
7.2. Locazione finanziaria	147
7.3. La regolamentazione dei rapporti contrattuali	148
 Allegato A	 153
 Normativa Primaria	 157
 Normativa Secondaria	 161

Descrizione ed obiettivi della Collana di "Guide Ifel"

La necessità di orientare l'azione delle Amministrazioni comunali verso percorsi chiari che consentano di raggiungere risultati ottimali, è l'obiettivo della Collana di Guide IFEL, dedicate ai temi più attuali dell'economia, della finanza locale e della valorizzazione del patrimonio immobiliare dei Comuni.

Spesso accade infatti che l'implementazione di procedimenti complessi all'interno di strutture comunali che non detengono elevate conoscenze tecniche, provoca un utilizzo improprio di strumenti che, pur rappresentando valide opportunità di sviluppo e crescita, può dare luogo a rischi e ricadute sull'intero apparato amministrativo e finanziario dell'ente.

Per questo motivo e per sostenere e indirizzare i Comuni verso scelte consapevoli, la Fondazione IFEL, in qualità di soggetto che più da vicino conosce la realtà economica in cui quotidianamente operano i Comuni, intende fornire delle indicazioni pratiche sui processi che governano i sistemi di riferimento di ciascuna Guida. L'obiettivo è quello di rendere più agevole l'applicazione sia della normativa in essere e sia di strumenti che favoriscano la creazione di valore di asset di proprietà.

Il contesto attuale in cui gravita l'economia dei Comuni infatti, è caratterizzato da una grave carenza di risorse, dovuta sia al taglio dei trasferimenti erariali e sia ai pesanti vincoli posti dal Patto di stabilità interno. Diventa prioritario quindi reperire fondi che consentano la prosecuzione delle attività fondamen-



tali, in particolar modo la fornitura alla collettività sottostante dei servizi essenziali; ciò può avvenire solamente assumendo il concetto di “valorizzazione” come base per l’attuazione di tutte le politiche di sviluppo e di crescita.

La crescita economica costituisce infatti la vera sfida per ogni comparto della Pubblica Amministrazione, poichè solo la crescita considerata nella sua dimensione temporale di medio periodo, può garantire la ripresa del sistema, al di là di misure contingenti che mirano al risanamento del deficit. In tale situazione i Comuni assumono un ruolo fondamentale di volano di sviluppo, realizzando la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, ed in considerazione della missione istituzionale affidata ad Ifel dal DM 22 novembre 2005, si è ritenuto opportuno fornire ai Comuni degli strumenti agevoli di formazione continua, denominati “Guide IFEL” con l’intento di semplificare l’operato di quanti, funzionari e dirigenti delle Amministrazioni comunali, sono chiamati ad applicare determinati istituti, tendendo alla ottimizzazione dei risultati ed alla creazione politiche attive di sviluppo.

Pierciro Galeone

Direttore Fondazione IFEL

Introduzione

La situazione attuale degli Enti locali, i vari vincoli posti sulla organizzazione degli Enti (in particolare le misure volte al contenimento delle spese di personale) e dal Patto di stabilità interno, hanno stimolato la ricerca dell'utilizzo di forme alternative di finanziamento per la realizzazione di opere pubbliche e tra queste gli strumenti di Partenariato Pubblico- Privato (di seguito PPP). L'obiettivo principale del ricorso ai capitali privati è quello di realizzare ugualmente, anche in assenza di risorse proprie e con modalità possibilmente più efficienti e potenzialmente più vantaggiose, i servizi e le opere che le Amministrazioni, comunque, intendono continuare a fornire alla collettività di riferimento. Inoltre, in questi ultimi anni si è registrata una volontà più consapevole, di creare le condizioni affinché le risorse, sia imprenditoriali che finanziarie dei privati, potessero essere impiegate per finalità pubbliche.

La presente Guida prende le mosse dai risultati emersi da un'Indagine di campo effettuata da Ifel e Anci della scorsa primavera, in attuazione del Protocollo d'Intesa stipulato tra Anci/Ifel e Cassa Depositi e Prestiti il 10 ottobre 2009, il quale stabilisce che, per la realizzazione di studi e ricerche per la ripresa della spesa per investimenti nei Comuni e per effettuare azioni di sensibilizzazione e formazione verso strumenti che prevedono il coinvolgimento di capitali privati nella costruzione di opere pubbliche, siano previsti interventi di supporto e assistenza tecnica ad un



numero selezionato di Comuni promotori di iniziative di PPP. All'interno dell'Indagine di campo, il progetto di affiancamento territoriale ha perseguito l'obiettivo di verificare, sul campione di Comuni indagato, il grado di conoscenza degli strumenti di PPP previsti dalla normativa nazionale ed europea vigente. In particolare, è stato indagato il grado di coerenza fra la scelta di applicare, nel caso specifico, un particolare strumento di PPP e le ragioni di convenienza economico finanziarie individuate a supporto di tale scelta nonché il livello di fattibilità attuativa e gestionale valutato adatto per la realizzazione di ciascun progetto.

È stato inoltre analizzato il percorso effettuato da ognuno degli Enti, in relazione al necessario contemperamento tra le esigenze di soddisfacimento dei bisogni della collettività ed il rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno.

Dall'Indagine sopra citata, sono emersi significativi aspetti, ed in particolare una conoscenza parziale degli strumenti di PPP e delle loro potenzialità; molto spesso i Comuni infatti, utilizzano il PPP come ultima possibilità e, nel farlo, trascurano alcuni elementi fondamentali (valutazione dei rischi, incidenza delle opere sui bilanci degli enti, indebitamento e riflessi sul Patto di stabilità) per la buona riuscita dell'operazione e non solo.

Proprio con l'intento di fornire alle Amministrazioni comunali le conoscenze di base su come impostare correttamente un intervento con il ricorso a capitali privati, evitando pesanti ripercussioni sui bilanci ed il rischio di mancato completamento delle opere, nasce la presente "Guida sull'Utilizzo degli Strumenti di Partenariato Pubblico Privato di tipo contrattuale nei Comuni-Parte Generale".

In particolare, considerando lo scopo essenzialmente didattico della Guida e la platea cui è rivolta (funzionari e dirigenti tecnici degli enti territoriali in generale), la redazione è stata condotta con l'obiettivo di rendere il più possibile accessibile i relativi contenuti.

La Guida, infatti, è stata impostata nel senso di rappresentare un approccio sostenibile e comprensibile della complessa materia: per questo si è cercato di fornire una illustrazione compiuta e non generica senza eccedere in un tecnicismo di dubbia se non difficile comprensione e quindi di scarsa utilità.

Dal punto di vista dei contenuti, si è data particolare enfasi alla fase preliminare, quella cioè degli studi propedeutici alla formazione del programma dei lavori pubblici.

La particolare cura con cui è stata affrontata questa fase, è stata determinata non solo dal rispetto pedissequo della normativa che regola la materia di lavori pubblici (lo studio di fattibilità quale momento di verifica sulla realizzabilità di un'opera) ma anche dall'esigenza di porre nella dovuta considerazione la centralità rappresentata dalla fase di valutazione preliminare della fattibilità di una determinata opera. Se gli studi propedeutici sono condotti in maniera soddisfacente e accurata, non solo si può evitare che il programma dei lavori pubblici rappresenti una mera elencazione di buoni propositi, ma si possono individuare, con maggiore cognizione di causa, gli elementi che potrebbero giustificare il ricorso a capitali privati quale modalità alternativa di finanziamento rispetto al tradizionale appalto.

Coerentemente con questa impostazione, si sono inseriti degli schemi procedurali con cui è possibile sopperire alla difficoltà di svolgere gli studi propedeutici attraverso il ricorso ad apporti esterni (Dialogo tecnico e Manifestazioni di Interesse).

Il Capitolo dedicato, invece, alle caratteristiche comuni dei vari PPP, fornisce delle indicazioni metodologiche circa l'iter procedimentale propedeutico alla indizione delle gare per l'affidamento del contratto di PPP, analizzando l'istituto della Conferenza di Servizi per soffermarsi, quindi, sullo strumento del Dialogo Competitivo quale valida alternativa (in verità ancora poco utilizzata) alle più tradizionali procedure ristrette o aperte.

L'obiettivo del Capitolo dedicato all'analisi della fattibilità eco-



nomica e finanziaria redatto a cura dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto invece, è quello di indicare le linee guida per la redazione del Piano Economico Finanziario (PEF), da definire in sede di studio di fattibilità.

Successivamente, verrà affrontata l'annosa questione dei metodi di contabilizzazione in bilancio di un'operazione di PPP.

Il Capitolo 5, a cura della Cassa Depositi e Prestiti SpA fornisce invece una serie di indicazioni utili per giungere alla bancabilità delle opere.

Infine il Capitolo relativo alla gestione di un contratto di PPP in fase di esecuzione, risponde ad una esigenza molto sentita dai soggetti pubblici preposti alla conduzione di un contratto di PPP. La normativa di settore non fornisce molte indicazioni circa gli istituti applicabili in fase di esecuzione di un contratto di PPP. Da qui la necessità di chiarire gli istituti regolamentari applicabili secondo la tipologia del contratto di partenariato pubblico privato con particolare riferimento al grado di assunzione del rischio finanziario quale spartiacque per definire le competenze in materia di Vigilanza, Contabilizzazione, Sicurezza, Collaudo. Alla presente Parte generale delle Guida, faranno seguito altre Guide speciali, dedicate a ciascuno strumento di PPP.

1. Il quadro normativo



1.1. Definizione

Con il termine Partenariato Pubblico-Privato si fa riferimento ad una serie di strutture e concetti che comportano la divisione di rischi e responsabilità tra il settore pubblico e quello privato. In un progetto PPP, l'autorità pubblica affida all'operatore privato, sulla base di uno specifico contratto, l'attuazione di un progetto che spesso implica una complessa costruzione e gestione.

Quattro elementi chiave sono alla base dei progetti PPP:

- Il finanziamento;
- La progettazione;
- La costruzione;
- La gestione.

In base al grado di coinvolgimento del settore pubblico si creano diverse situazioni che configurano diversi tipi di PPP.

In pratica i progetti PPP vanno dalla semplice commercializzazione di una struttura che rimane di proprietà pubblica, fino a progetti in cui si parla di virtuale privatizzazione. Bisogna, però, fare attenzione alle differenze tra le due: il PPP introduce la gestione privata nel servizio pubblico tramite un contratto di lungo termine tra un operatore e l'ente pubblico; *“privatizzare si-*



gnifica, invece, trasferire un pubblico servizio o una struttura al settore privato affinché sia gestito secondo le forze di mercato ed all'interno del quadro di un diritto esclusivo concesso con atto parlamentare o ministeriale".

1.2. Il contesto normativo

Il quadro giuridico comunitario in materia di PPP è costituito da un complesso di norme e principi generali contenuti in fonti diverse. Per motivi di opportunità in questa sede verrà trattato brevemente solo il "Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni"(Commissione Europea 30.04.04)il quale, seppur non definisca il concetto di PPP, chiarisce che con tale termine ci si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione e la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio e che presentano le seguenti caratteristiche:

- Durata relativamente lunga della collaborazione pubblico-privato;
- Modalità di finanziamento sostanzialmente privato, ma a volte anche con una partecipazione pubblica;
- Ruolo importante del privato che partecipa a varie fasi del progetto. Il pubblico definisce gli obiettivi;
- Ripartizione dei rischi al soggetto che meglio li sopporta.

Il Libro Verde distingue due macro categorie di partenariati, in base agli strumenti in base ai quali si realizzano tali operazioni:

- Partenariato contrattuale, che prevede l'affidamento di uno o più compiti al partner privato;
- Partenariato istituzionalizzato che prevede l'esistenza di un'en-

tità ad hoc, detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, cui è demandato il compito di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività.

La distinzione ha rilievo poiché nella presente Guida, si farà riferimento solo agli strumenti di PPP di tipo contrattuale, poiché nel panorama generale, sono quelli che hanno un maggiore riscontro nell'universo dei Comuni.

Per quanto invece riguarda la normativa nazionale, la disciplina degli istituti di PPP è contenuta principalmente nel Codice dei Contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (D. lgs 163/2006 e s.m.i.) in cui, l'unico riferimento al termine PPP si rinviene nel comma 15-ter dell'art. 3 che definisce i contratti di PPP come *"contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti"*. Inoltre, lo stesso comma nel rinviare alle prescrizioni e indirizzi europei, stabilisce che alle operazioni di PPP si applicano le disposizioni Eurostat¹ e stabilisce che rientrano, in questa fattispecie:

1. le concessioni a progettualità pubblica
2. le concessioni a progettualità privata
3. le locazioni finanziarie di iniziativa privata
4. le locazioni finanziarie
5. i contratti di disponibilità
6. le sponsorizzazioni di cui all'art. 26

¹ Cfr. Decisione EUROSTAT 11 Febbraio 2004 "Treatment of public-private partnerships" con particolare riferimento alla trasferibilità al partner privato dei rischi di costruzione e di disponibilità o di domanda al fine di non considerare l'infrastruttura come attivo patrimoniale pubblico, e, pertanto, da considerare fuori bilancio delle amministrazioni pubbliche (off balance).

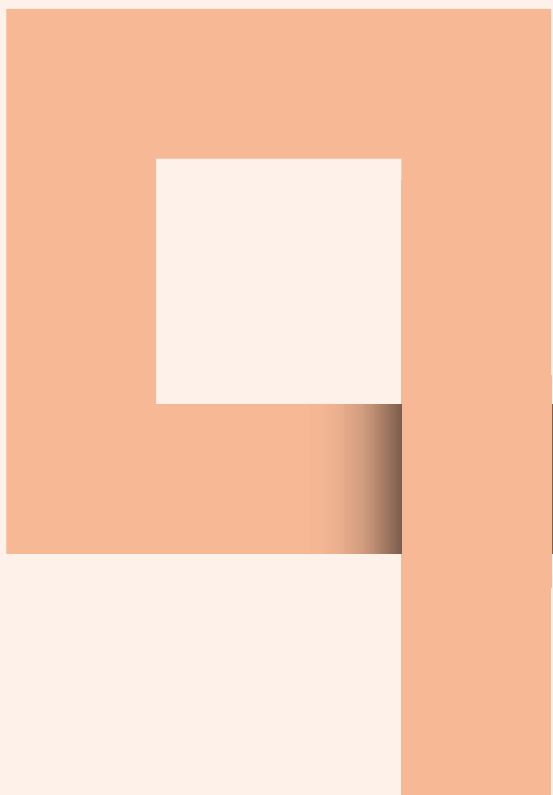


La caratteristica che accomuna tutti e cinque gli strumenti è determinata dal finanziamento dell'opera o del servizio che è posta in capo al soggetto privato totalmente o parzialmente, potendosi prevedere una qualche forma di partecipazione pubblica sia in conto costruzione che in fase di gestione.

L'interesse pubblico sotteso all'iniziativa determina anche il grado di partecipazione pubblica sotto forma di contribuzione. Con questa ultima precisazione, il legislatore nazionale ha voluto escludere, dal novero dei vari PPP, l'appalto tradizionale (di sola costruzione o di progettazione e costruzione) caratterizzato dal finanziamento interamente pubblico.

2. L'idea

**Progetto: operazioni
preliminari**



La realizzazione di lavori pubblici di importo superiore a 100.000 euro, passa attraverso il Programma Triennale delle Opere Pubbliche ed i suoi aggiornamenti annuali. Lo schema di Programma Triennale deve essere affisso nell'Albo Pretorio dell'Amministrazione Comunale aggiudicatrice per almeno sessanta giorni consecutivi.

Articolo 128 del D. Lgs. 163/2006 e s.m.i.

La programmazione costituisce quindi il momento decisionale in cui il Comune fissa i propri obiettivi e le modalità con cui saranno realizzati. Nei documenti di programmazione, sono inseriti anche gli interventi da realizzare tramite il ricorso a capitali privati, e quindi con il Partenariato Pubblico Privato. In particolare e per ciò che più interessa in questa sede, all'interno del Piano Triennale, le amministrazioni aggiudicatrici devono individuare con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica.

Prima della redazione del Programma Triennale tuttavia, è necessario compiere una serie di attività preliminari che saranno trattate nel prosieguo della presente Guida.



2.1. Attività preliminari alla redazione del programma triennale

L'organo di indirizzo politico, che nel Comune si identifica nel Consiglio comunale, approva la programmazione dei lavori pubblici, proposta dalla Giunta, che a sua volta costituisce identificazione degli interventi necessari per soddisfare i bisogni e le esigenze che si manifestano, nell'ambito territoriale di propria competenza, attraverso la domanda di opere pubbliche.

Come sopra anticipato, l'art. 128 del Codice dei Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (D.Lgs. n.163/2006) di seguito denominato "Codice", individua il momento di identificazione e quantificazione dei bisogni della collettività, nel Programma Triennale dei Lavori Pubblici, nei suoi aggiornamenti annuali, nonché nell'elenco dei lavori da eseguire nell'anno stesso.

La programmazione costituisce, pertanto, l'imprescindibile anello di congiunzione con l'attività di esecuzione delle opere pubbliche; al dirigente responsabile spetta il compito di coordinare programmazione ed esecuzione dei lavori pubblici, ottemperando, così ad uno dei principi fondamentali del nuovo sistema normativo .

Il dirigente responsabile, deve garantire che la predisposizione del Programma Triennale, dei suoi aggiornamenti e dell'elenco annuale avvenga nel rispetto degli strumenti di pianificazione ed urbanistici previsti dalla normativa vigente. Assicura, altresì, che la loro formazione sia condotta contestualmente all'elaborazione dei documenti di programmazione finanziaria, quali il bilancio di previsione ed il bilancio pluriennale, al fine di quantificare le risorse finanziarie ed immobiliari a disposizione dell'amministrazione per la realizzazione delle opere pubbliche.

2.2. Redazione del quadro dei bisogni e delle esigenze

La redazione del Programma Triennale deve essere preceduta da uno studio generale, finalizzato ad individuare “il quadro dei bisogni e delle esigenze, per identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento”

In prima istanza, pertanto, il Dirigente responsabile per la Programmazione sovrintende alla realizzazione dello studio del quadro dei bisogni e delle esigenze della collettività. Tale strumento consente la verifica della reale possibilità dell'Amministrazione procedente, di realizzare gli interventi strumentali al soddisfacimento dei bisogni individuati.

Gli amministratori segnalano al Dirigente responsabile i bisogni da soddisfare, individuati sulla base delle esigenze collettive e puntuali emerse nell'ambito territoriale di rispettiva competenza. Tali esigenze possono rispondere a necessità interne all'Amministrazione, rilevate nell'ambito dei singoli settori (patrimonio, scuola, ecc) o derivare da segnalazioni esterne da parte di rappresentanti di interessi collettivi (associazioni, circoli, cittadini) oppure da parte di singoli utenti¹.

L'identificazione dei soggetti (individui o istituzioni) che hanno un interesse specifico rispetto all'intervento oggetto di valutazione consente:

- 1) Di valutare gli impatti che una determinata alternativa progettuale può generare;*
- 2) Di individuare potenziali resistenze alla realizzazione dell'intervento e per questa via ridurre il rischio politico che può gravare sul progetto*

¹ Per maggiori approfondimenti si veda anche “La valutazione dei progetti d'investimento pubblici – Linee Guida” in Quaderni del NUVV-1, Regione Veneto



Esempio di portatori di interessi

Si consideri un progetto per la realizzazione di una struttura polivalente da adibire a museo e centro conferenze. Fra i portatori di interessi, vanno annoverati non solo gli utenti diretti dell'infrastruttura, ma anche gli esercenti attività commerciali prossime al nuovo edificio (che presumibilmente, registreranno un aumento della clientela), i residenti della zona (che potrebbero subire disagi a causa dell'insufficienza di parcheggi in corrispondenza delle principali manifestazioni), etc.

Oltre le suddette necessità, il Dirigente responsabile della programmazione può rilevare ulteriori bisogni della collettività anche per effetto di altri interventi a carattere infrastrutturale, urbanistico o di altra natura.

L'individuazione dei fabbisogni della collettività va, altresì, condotta parallelamente all'indagine sulle risorse finanziarie e del patrimonio immobiliare a disposizione dell'Amministrazione comunale: per una proficua collaborazione in tal senso, il Dirigente responsabile della programmazione si dovrà relazionare con i Dirigenti responsabili del servizio finanziario e del patrimonio immobiliare per verificare sia l'entità delle risorse disponibili per realizzare opere pubbliche, e sia i limiti posti dal patto di stabilità interno sugli investimenti nel caso di Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti .

Il diagramma nella pagina che segue rappresenta il flusso informativo appena descritto.



A tal fine, lo studio generale del quadro dei bisogni e delle esigenze deve, inoltre, contenere un'analisi della consistenza e delle potenzialità del patrimonio immobiliare di proprietà dell'Amministrazione, suddiviso tra beni disponibili e indisponibili.

Lo studio generale, come sopra descritto, può essere l'occasione per determinare un contesto "sociale" favorevole alla costituzione di partenariati pubblici privati, a condizione che la sua redazione non venga intesa in modo meramente burocratico.

I "bisogni collettivi", infatti, dovrebbero essere rilevati direttamente presso la collettività di riferimento, attraverso la costituzione di tavoli di ascolto con gli stakeholder, affinché ognuno dei soggetti interessati (dal singolo residente, alle organizzazioni di categoria, ai gruppi culturali, etc) possa esprimere la propria idea.

In base ad autorevole dottrina², i contenuti minimi del quadro dei bisogni e delle esigenze sono i seguenti:

- Ricognizione degli interventi in corso di realizzazione;
- Elenco delle nuove esigenze;
- Verifica della compatibilità finanziaria;
- Analisi dei progetti disponibili;
- Individuazione delle priorità.

² Vedi "Linee Guida sulla Programmazione dei Lavori Pubblici" di A. Aiello in www.rete.toscana.it



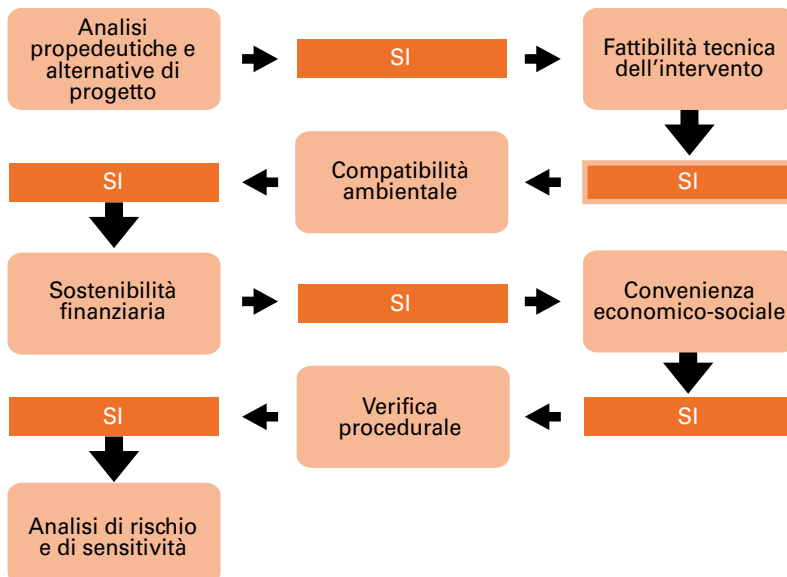
2.3. Le indagini propedeutiche alla formazione del Programma Triennale

Come già anticipato all'inizio del presente capitolo, ai fini dell'inserimento di ogni singolo intervento nel Programma Triennale, è necessario condurre una serie di analisi che confluiranno nello studio di fattibilità che accompagnerà l'opera. Dall'esito delle suddette analisi, l'Amministrazione potrà essere in grado di esprimere una prima valutazione circa la compatibilità dell'intervento con il ricorso a finanziamenti privati.

Auspiciabilmente, le analisi di base dovranno essere condotte ad un livello semplificato e comprendere:

- a) analisi propedeutiche e alternative di progetto;
- b) fattibilità tecnica dell'intervento;
- c) compatibilità ambientale;
- d) sostenibilità finanziaria;
- e) convenienza economico-sociale;
- f) verifica procedurale;
- g) analisi di rischio e di sensitività.

Il diagramma di flusso che segue, rappresenta lo sviluppo logico, consequenziale (solo nel caso di esito positivo) delle varie fasi sopra elencate. Così intese, le analisi propedeutiche consentono da un lato di verificare la mancanza di ostacoli alla realizzazione dell'intervento e dall'altro di acquisire gli elementi necessari per la redazione dello Studio di Fattibilità.





2.3.1. Analisi propedeutiche e alternative di progetto

Le alternative progettuali devono riguardare la stessa tipologia settoriale e devono essere caratterizzate da variabili significativamente diverse in termini di risposta alla domanda che si intende soddisfare.

Gli elementi conoscitivi di base riguardano: l'inquadramento complessivo dell'opera, la stima ed analisi del fabbisogno (domanda) e della proposta per il suo soddisfacimento (offerta), il modello di gestione e manutenzione dell'opera e la presa in conto delle alternative progettuali di maggiore rilevanza. Inoltre, è necessario effettuare uno "Studio del contesto" (territoriale, socio-economico, istituzionale, normativo, programmatico, ecc.) nel quale si inserisce il progetto, le sue finalità dirette e indirette e le possibili connessioni con altri interventi e opere. Va evidenziato, inoltre, se l'intervento fa parte o meno di un complesso progettuale più ampio, se è stato preceduto (o sarà seguito) da altre realizzazioni ad esso collegabili o se è un intervento a sé stante. In particolare, potrebbero verificarsi tre fattispecie di massima:

- a) intervento inserito in un **progetto organico**;
- b) intervento inserito in un **lotto funzionale**, cioè un'opera che, pur essendo parte di un intervento più vasto, possiede una propria autonomia tecnico-funzionale ed economica ed è perciò capace di generare benefici anche in assenza della realizzazione delle altre componenti dell'intervento più vasto;
- c) intervento come **componente** di un complesso progettuale più ampio, ma **senza autonomia funzionale**.

Tra le analisi propedeutiche all'inserimento nella Programmazione Triennale, rilievo assume **l'analisi della domanda³ e dell'offerta**.

³ Per maggiori approfondimenti si veda anche: "L'analisi della domanda negli studi di fattibilità" a cura di Claudio Mazziotta in www.db.formez.it

L'analisi della domanda ha l'obiettivo di identificare/verificare l'esistenza - quantitativamente significativa - di un bisogno collettivo cui il progetto intende dare risposta

Proprio per la finalità cui tale analisi è destinata che, si ricorda, è l'inserimento dell'intervento nel Piano Triennale delle Opere Pubbliche, il livello di approfondimento deve considerarsi di livello semplificato. Ogni opera pubblica ha come obiettivo la "produzione" di un output (cioè beni e servizi, destinabili o meno alla vendita) e/o il dispiegamento di effetti esterni (miglioramento della fruibilità dell'ambiente economico, aumento delle opzioni degli utenti, riduzione inquinamento o tasso di incidentalità ecc.). La corretta analisi e stima della domanda e dell'offerta degli output, rappresenta il "cuore" dello studio di fattibilità. È infatti solo partendo dalla identificazione di un fabbisogno e dalla costruzione di una proposta per rispondere a tale fabbisogno, che l'ipotesi di un'opera pubblica trae fondamento. **Il bilancio domanda-offerta** assume dunque un'importanza decisiva per la giustificazione economico-sociale (utilità) degli investimenti.

Occorre descrivere in termini quali-quantitativi lo stato attuale e le prospettive di evoluzione della **domanda** di beni e/o servizi che costituiscono i bisogni da soddisfare direttamente con l'intervento proposto. Per fare ciò è necessario: identificare con precisione i beni e i servizi di riferimento, il loro bacino di utenza e la corrispondente domanda potenziale soddisfatta e da soddisfare, presente e futura. È bene tener presente che è solo partendo da una motivata ipotesi di sviluppo della domanda che può giustificarsi o meno la realizzazione dell'opera.

Nei casi in cui l'andamento futuro della domanda può essere influenzato dalla realizzazione dell'intervento proposto, occorre evidenziare la domanda "aggiuntiva" attivata dalla realizzazione stessa dell'opera.



Anche per quanto riguarda l'**offerta** dei beni e servizi riferibili direttamente all'opera studiata, è necessario fare riferimento all'offerta attuale e a quella prevedibile in assenza di intervento e con intervento. Quest'ultima, trae naturalmente spunto dagli obiettivi di output dell'opera studiata. Nell'impostare l'analisi della domanda e quella dell'offerta occorre utilizzare definizioni e metodi di misura identici e fare riferimento ad uno stesso arco temporale per i trend futuri. A queste condizioni è infine possibile fare un **bilancio domanda-offerta**, indicando il grado di soddisfazione (percentuale di copertura) del fabbisogno attuale e futuro, nella duplice ipotesi di assenza e di realizzazione dell'opera. L'**arco temporale di riferimento** per le previsioni di domanda e offerta, e per conseguenza di tutte le analisi di sostenibilità finanziaria e di convenienza economico-sociale, può essere fissato in **20 anni** (vita utile media). È possibile scostarsi da questo orizzonte temporale, riducendolo od allungandolo, in funzione di particolari tipologie di opere (ad esempio un'opera con prevalenti componenti di hardware e software può avere una vita economica di 5 anni, mentre un porto può estendere la propria utilità economica a 35-40 anni).

L'identificazione del bacino di utenza e l'analisi sia qualitativa che quantitativa riguarda solo il principale output dell'opera. L'analisi va condotta anche in termini storici (sull'andamento passato). Le informazioni, i dati statistici, le ipotesi debbono essere accompagnate sempre dalla citazione delle fonti (documenti, pubblicazioni) utilizzate. I criteri di stima dell'evoluzione delle variabili considerate, devono essere esplicitati in particolare per quanto riguarda i metodi di valutazione e le tecniche quantitative cui si è fatto ricorso per le proiezioni.

Per quanto riguarda la capacità di offerta dell'opera si dovranno adottare parametri riconosciuti o comunque sperimentati, ovvero derivanti da ipotesi specifiche esaurientemente esplicitate.

Di seguito viene rappresentato uno schema di analisi di domanda e offerta per un intervento di riqualificazione di un complesso turistico termale.

ANALISI DELL'OFFERTA	ANALISI DELLA DOMANDA
Offerta attuale (senza intervento) Analisi della tipologia dei servizi, dei periodi di apertura, delle tariffe applicate e del personale impiegato per le seguenti attività - Servizi curativi - Piscina termale - Wellnes - Parco acquatico - Sabbieature - Solarium Analisi delle infrastrutture - Parcheggi - Alberghi - Centro congressi	Turismo L'afflusso turistico - nel contesto regionale - nel contesto comunale Origine dell'afflusso turistico - locale - regionale - nazionale - straniero Temporalizzazione dell'afflusso turistico - stanziale - stagionale - fine settimana - giornaliero La spesa turistica - Alberghiera - Case Vacanza
Offerta potenziale (con intervento) - Selezione della attività da mantenere - Ampliamento del periodo di apertura - Turismo congressuale - Servizi alberghieri integrati - Ampliamento dotazione di parcheggio	Turismo Tipologia e spesa per i servizi - curativi - wellness - ludico Congressuale Analisi delle manifestazioni - Numero di eventi - Giornate - Presenze Parcheggi Analisi della dotazione - Numero di stalli - Numero di ingressi automobilistici

**Il bilancio domanda-offerta determina la
CONVENIENZA ECONOMICO-SOCIALE**



Altro elemento fondamentale da considerare per l'inserimento nel Programma Triennale è il **modello di gestione dell'opera**.

È da tempo ormai evidente come realizzare un'opera pubblica sia spesso più facile che gestirla con efficienza. Lo Studio preliminare deve dunque porre una particolare attenzione nell'individuare il sistema più efficiente di gestione dell'opera pubblica. Tutte le opere, sebbene con diverso grado di complessità, necessitano di un'attività di gestione nella fase di regime: dalla sola attività di manutenzione dell'opera a quelle di gestione di sistemi complessi.

Occorre descrivere il modello di gestione previsto (in gestione diretta, affidamento a soggetti privati, in economia) individuandone normativa, soggetti, modalità, attività, nonché le azioni che dovranno essere intraprese per rendere possibile sul piano gestionale, il conseguimento degli obiettivi ai quali l'intervento è finalizzato. L'analisi dovrà includere tutti gli aspetti, istituzionali, finanziari ed economici pertinenti, anche al fine di stimare i valori di costo e prevederne la copertura (rientri tariffari o non) a regime. Il modello può essere supportato da analisi parametriche e/o basate su esperienze analoghe, che vanno citate e descritte. Il modello di gestione previsto deve essere, ovviamente, "fattibile" a normativa vigente. Se si sono vagliate ipotesi alternative occorre descriverle.

Anche l'elemento della **individuazione delle alternative progettuali** assume, nel contesto di scelta sul "come" intraprendere la costruzione di un'opera, una posizione rilevante.

Tutti gli Studi preliminari infatti, debbono porsi l'obiettivo di identificare ed illustrare le soluzioni alternative per rispondere alla domanda attuale e/o futura insoddisfatta di beni e/o servizi. È infatti soltanto lo studio di fattibilità, in quanto primo passo del processo decisionale, che può e deve affrontare il problema fondamentale delle alternative progettuali al soddisfacimento del fabbisogno rilevato.

Infatti, una volta avviato il processo di progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva) dell'opera, i margini di reale valutazione delle alternative vere e proprie saranno sempre più ristretti (solitamente vengono presi in conto solo aspetti progettuali parziali e specifici).

Le soluzioni alternative da considerare debbono riguardare innanzitutto le modalità complessive di soddisfacimento della domanda e cioè se esso debba necessariamente avvenire con la realizzazione di un'opera pubblica nuova e non invece utilizzando modalità alternative (ad esempio col miglioramento del funzionamento delle opere esistenti, oppure con la distribuzione di bonus o crediti all'utenza potenziale per il reperimento sul mercato dei beni e servizi) che minimizzi l'erogazione di risorse pubbliche. Trattandosi di studio di fattibilità occorre poi prendere in conto solo le "macro alternative" progettuali dell'opera, cioè eventuali dimensioni, tecnologie, localizzazioni, ipotesi gestionali ecc. decisamente diverse (alternative) fra loro.

L'inesistenza di alternative all'intervento proposto dovrà in ogni caso essere puntualmente motivato

2.3.2. Fattibilità tecnica dell'intervento

L'ipotesi (tecnica) di opera pubblica, prescelta fra le alternative considerate per rispondere al fabbisogno individuato, da sottoporre a studio di fattibilità, va delineata e descritta con un dettaglio sufficiente per permettere di realizzare le successive fasi di fattibilità (in particolare quelle: ambientale, finanziaria ed economica).

Si tratta di identificare:

- le funzioni da insediare;
- le caratteristiche tecnico-funzionali e dimensionali, con riferimento alle opere necessarie per la realizzazione dell'intervento;
- la localizzazione delle suddette opere.



La descrizione delle (cosiddette) opere distinguibili delle attività elementari, delle relazioni logiche e temporali fra attività ed opere e della loro proiezione su un calendario presumibile, deve essere sufficientemente dettagliata per individuare chiaramente cosa debba essere fatto, come e quando e per permettere le valutazioni di convenienza finanziaria ed economica. Lo strumento più efficace per fornire questi elementi in modo sintetico può essere considerato il cosiddetto “diagramma di Gantt” (vedi allegato A).

Vanno poi dettagliatamente descritti, in termini quantitativi e qualitativi, gli output (beni e/o servizi) previsti dell’opera.

2.3.3. Compatibilità ambientale

La valutazione di compatibilità ambientale di un’opera pubblica dovrebbe assicurare che nei processi di formazione delle decisioni - come peraltro indicato del DPR 12 aprile 1996 in materia di VIA - non siano compromessi gli obiettivi generali di protezione della salute e della qualità della vita, di mantenimento della biodiversità, di riproduzione degli ecosistemi, di utilizzo razionale e durevole delle risorse naturali e più in generale sia garantita la sostenibilità dell’intervento antropico.

Data la definizione pre-progettuale dello SDF e la difficoltà di redigere un vero e proprio studio di compatibilità ambientale sulla base di elementi localizzativi, tecnico-progettuali e gestionali ancora approssimativi, si tratta di fornire sostanzialmente una descrizione qualitativa della situazione ambientale esistente ed un quadro sintetico dei principali fattori di rischio/impatto ambientale e dei principali ricettori, eventualmente indicando le maggiori criticità prevedibili, le priorità di approfondimento tecnico per le successive fasi progettuali (progetto preliminare, definitivo ed esecutivo) e le procedure che si intendono adottare. Si tratta in sostanza di un’attività istruttoria alla fase di valuta-

zione di impatto ambientale o allo studio di compatibilità ambientale, nella quale vengono sinteticamente individuati a livello macro le principali situazioni di criticità e rischio ambientale, con particolare riferimento ai seguenti fattori:

- macro-localizzazione dell'opera (a livello areale o lineare);
- tipologia progettuale dell'opera pubblica e le tecnologie adottate;
- l'organizzazione, il sistema relazionale e di gestione dell'intervento, nei casi in cui questi aspetti abbiano rilevanza ambientale.

I contenuti della valutazione di compatibilità ambientale per l'ipotesi di opera prescelta fra le alternative considerate per rispondere al fabbisogno individuato, riguardano tre aspetti:

A) Verifica della compatibilità dell'opera con il quadro normativo in materia ambientale e della conformità rispetto agli strumenti di pianificazione di settore. Tale aspetto è in parte preso in conto anche nell'ambito della "verifica procedurale"

B) Analisi dello stato attuale dell'ambiente

C) Descrizione degli impatti dovuti all'opera e delle misure compensative da prevedersi

Per quanto riguarda gli aspetti sub b) e c) il grado di approfondimento è diverso a seconda della dimensione dell'opera.

Per le opere di minore dimensione, oltre alla verifica della coerenza con la normativa in materia ambientale di cui al punto sub A), occorre effettuare le analisi di cui ai punti sub B) e sub C) con le seguenti modalità:

- b) **descrizione sintetica dello stato dell'ambiente** relativo all'ambito territoriale interessato dall'opera, contenente una diagnosi schematica dei fattori di pressione antropica e dei livelli di qualità delle risorse ambientali ante operam, coinvolti dal progetto;
- c) **descrizione sintetica delle principali modificazioni previste** sull'ambiente con individuazione dei principali ricettori ambientali e **indicazione delle principali misure previste per eliminare o**



mitigare gli effetti negativi sull'ambiente, delle eventuali misure compensative e delle azioni di prevenzione da adottare. Accorgimenti da adottare nella progettazione, nella realizzazione e nella gestione dell'intervento.

Per le opere di maggiore dimensione, oltre alla verifica della coerenza con la normativa in materia ambientale sub A), occorre sviluppare, relativamente al punto sub B), l'analisi delle principali componenti ambientali presenti nel territorio direttamente interessato dall'opera e potenzialmente da essa coinvolte, individuando eventualmente fattori di utilizzo non sostenibile delle risorse (idriche, energetiche, ecc.) che possono interagire con la realizzazione dell'opera, nonché i punti di forza e di debolezza del sistema ambientale interessato, gli elementi di maggiore criticità, ecc..

Analogamente, per quanto riguarda le analisi di cui al punto C), occorrerà procedere alla:

c1) descrizione sintetica dei parametri macro-localizzativi dell'opera, con particolare riferimento all'interazione con le componenti ambientali, delle eventuali scelte tecnologiche eco-efficienti adottate e dei sistemi organizzativo-gestionali sostenibili;

c2) descrizione delle principali modificazioni previste sull'ambiente e dei principali fattori di pressione sulle risorse naturali, paesistiche, storico-culturali e sulla qualità della vita (consumo di suolo, consumo energetico, produzione di rifiuti, ecc.), con individuazione dei principali ricettori ambientali;

c3) descrizione del livello degli impatti sulle componenti ambientali principali, con indicazioni qualitative dei potenziali effetti attesi e dei principali rischi ambientali (con eventuale utilizzo di matrici sintetiche fattori di pressione-ricettore-livello di impatto), ed individuazione dei fattori di impatto più significativi e per i quali si renderà necessario un maggiore approfondimento in fase di progettazione dell'opera;

c4) indicazione delle principali misure previste per eliminare o mitigare gli effetti negativi sull'ambiente, delle eventuali misure compensative e delle azioni di prevenzione da considerare nella progettazione e poi da adottare.

2.3.4. Sostenibilità finanziaria

Per tutti gli studi di fattibilità è necessario condurre un'accurata analisi finanziaria relativa sia alla fase di realizzazione dell'opera (investimento e suo finanziamento), che a quella di esercizio (costi e, eventuali, ricavi).

Scopo delle analisi è quello di prospettare un valido piano di finanziamento dell'opera e di verificare e valutare quella che sarà la situazione finanziaria per la gestione e manutenzione dell'opera. Quest'ultimo aspetto assume una particolare rilevanza poiché se la gestione dell'opera prevede rientri finanziari di qualunque natura (riscossione di tariffe, canoni, vendita di beni e servizi, sovvenzioni pubbliche, ecc.) essi dovrebbero almeno coprire tutte le uscite, se invece si tratta di un'opera per la quale non sono prevedibili rientri si tratterà di programmare la copertura del deficit di esercizio, individuandone le competenze, titolarità e modalità (ovviamente sono prevedibili anche casi intermedi cioè con rientri finanziari che coprono solo parzialmente le uscite).

L'analisi finanziaria si articola in tre principali ambiti:

- stima della situazione finanziaria senza intervento,
- stima di quella derivante dalla realizzazione dell'opera,
- valutazioni di sintesi dei risultati finanziari dell'intervento e Piano di finanziamento.

Situazione senza intervento

Sulla base di quanto previsto nell'analisi domanda-offerta in assenza di intervento (vedi precedente paragrafo in particolare per quanto riguarda i danni o i minori benefici causati dal



protrarsi della situazione attuale) risulta necessario descrivere e quantificare i costi finanziari derivanti da quegli interventi che comunque sarà necessario effettuare, nell'arco temporale dell'analisi (20 anni, salvo eccezioni), al fine di mantenere le strutture esistenti agli attuali livelli di efficienza. Si tratta di:

- quantificare (e indicare i criteri utilizzati) i costi di investimento che debbono essere sostenuti, per realizzare gli interventi necessari al mantenimento dell'offerta attuale;
- quantificare (e indicare i criteri utilizzati) i costi di esercizio (complessivi) necessari per mantenere gli attuali livelli di efficienza. È poi necessario quantificare (ed indicare i criteri utilizzati) gli eventuali rientri tariffari (commisurati al pagamento di un canone, di un pedaggio ecc.) e non (risultanti dalla vendita di beni o servizi, nonché sovvenzioni pubbliche ecc.) nella situazione senza intervento.

Situazione derivante dalla realizzazione dell'opera

Sulla base di quanto previsto nella analisi domanda-offerta, per la ipotesi di gestione dell'opera e nella fattibilità tecnica occorre:

- quantificare (e indicare i criteri utilizzati) i costi di investimento che debbono essere sostenuti, per realizzare l'opera per gli anni di cantiere e per la manutenzione straordinaria nel periodo di esercizio;
- quantificare (e indicare i criteri utilizzati) i costi di esercizio (complessivi e non soltanto aggiuntivi) compresa la manutenzione ordinaria ed in funzione della ipotesi gestionale;
- quantificare (e indicare i criteri utilizzati) i rientri tariffari e non.
- quantificare il valore residuo dell'opera al termine dell'arco temporale di riferimento.

I risultati finanziari

Partendo dai valori finanziari di sintesi (saldo fra costi e rientri, senza e con intervento) è possibile calcolare:

- il **valore attuale netto finanziario** (VANF) dei costi e dei rientri scontati ad un tasso convenzionale;
- il **saggio di rendimento interno finanziario** (SRIF), cioè il tasso di attualizzazione che, applicato al flusso dei rientri e dei costi di intervento, eguaglia il valore attuale netto a zero.

È necessario infine elaborare un **Piano di finanziamento (copertura finanziaria)** da cui debbono risultare tutte le informazioni utili per evidenziare la capacità del progetto a provvedere alla copertura del fabbisogno finanziario, sia nella fase di investimento sia in quella di esercizio relativamente all'intero arco della vita economica dell'opera. La capacità di coprire le spese di esercizio dovrà essere ovviamente giustificata sulla base del modello gestionale prescelto. In particolare vanno indicate le risorse pubbliche cui si intende ricorrere, specificando, gli ambiti normativi, istituzionali, programmatici delle ipotesi.

2.3.5. Convenienza economico-sociale

L'analisi economico-sociale all'interno dello studio di fattibilità di un'opera pubblica ha lo scopo di verificare il grado di utilità dell'opera per la collettività. L'analisi economica è strutturalmente simile a quella finanziaria, ma deve tenere conto anche degli eventuali costi e benefici economici non derivanti dai costi e rientri finanziari, cioè di quelli esterni o indiretti. In sostanza i concetti di benefici e costi dell'analisi economica hanno un significato più vasto di quelli di entrate e uscite dell'analisi finanziaria.

Per costi esterni si intendono quei costi sopportati da soggetti diversi da quello cui compete la realizzazione o la gestione dell'opera. Si può trattare dei costi relativi ad opere collaterali all'intervento ma necessarie per la sua funzionalità, di quelli connessi alle attività economiche indotte (ai quali corrispondono i relativi benefici esterni), dei costi "esterni al mercato"



cioè relativi a beni e servizi non vendibili (per esempio i costi sociali relativi alla salute, all'impiego del tempo ecc.).

I benefici economici esterni sono quelli che derivano alla collettività nel suo insieme dalla realizzazione e gestione dell'opera e sono dunque diversi rispetto a quelli (interni) eventualmente individuati dall'analisi finanziaria.

Il livello di approfondimento dell'analisi economica che confluirà nello SDF, dipende in modo rilevante dalla dimensione dell'opera considerata.

2.3.6. Verifica procedurale

Gli aspetti amministrativi e procedurali giocano un ruolo molto rilevante sulla probabilità di realizzare e gestire in modo efficiente le opere pubbliche. Gli studi devono dunque verificare le condizioni istituzionali, amministrative, organizzative ed operative necessarie alla realizzazione dell'intervento. Si tratta in particolare di identificare ed analizzare le problematiche di tipo amministrativo-procedurale e di individuare le soluzioni da adottare per realizzare condizioni minime di "fattibilità procedurale" del progetto.

Gli ambiti di analisi, verifica e previsione riguardano:

- **gli adempimenti tecnici, amministrativi e procedurali.** Occorre individuare dettagliatamente le autorizzazioni, i pareri e nulla osta preliminari ai quali è subordinato l'avvio dell'iniziativa e i tempi e previsti per il loro rilascio. Il campo è vasto e dipende dalla tipologia e localizzazione dell'opera. Si tratta ad esempio degli aspetti: di tutela ambientale e dei beni culturali, dei vincoli paesaggistico, idrogeologico, forestale, di coerenza con gli strumenti urbanistici, della normativa antisismica, delle servitù militari ecc. Occorre poi, se necessario, prevedere (e verificarne la fattibilità e i tempi) azioni tipo: variazioni di bilancio, modifiche a piani regolatori, espropri, interventi normativi o regolamentari ecc.;

- le **interferenze con altri enti**. Occorre indicare se la natura o la fattispecie dell'intervento comporta interferenze tra competenze del soggetto promotore e quelle di altri soggetti. Per esempio se l'opera interferisce con infrastrutture (strade, ferrovie, elettrodotto ecc.) occorre prevedere il benessere degli enti competenti o comunque l'atto di concerto e verificarne la fattibilità e i tempi necessari;
- l'individuazione (ovvero l'indicazione delle procedure che si intendono seguire per l'individuazione) dei **partner istituzionali, gestionali e finanziari** coinvolti nell'attuazione e gestione dell'opera;
- valutazione dell'esistenza delle **competenze tecniche e gestionali** (ovvero indicazione delle procedure necessarie per la loro acquisizione) necessarie ad assicurare il buon funzionamento dell'opera;

Tutti e quattro i predetti ambiti di analisi (ovviamente per particolari tipologie o fattispecie di opere può risultare necessario affrontare anche altri aspetti specifici) devono essere sviluppati, indipendentemente dalla dimensione dell'opera studiata. Nel caso in cui un ambito di analisi non sia pertinente con il progetto di cui allo Studio di fattibilità è necessario evidenziarne il motivo.

2.3.7. Analisi di rischio e di sensitività

L'**analisi di rischio** ha lo scopo di identificare gli eventi sfavorevoli che possono incidere sulle condizioni di fattibilità dell'opera (realizzazione e gestione). Il fine è poi quello di valutare entro quali limiti i rischi insiti nel progetto possano, eventualmente, influenzare i risultati economici e finanziari dell'opera.

Le condizioni di incertezza che il progetto deve affrontare (in particolare le situazioni "peggiorative" rispetto a quanto previsto) possono riguardare una gamma molto vasta di aspetti: i tempi di realizzazione, gli impatti ambientali, la variabilità della domanda, l'evoluzione tecnologica, la *partnership*, il modello di gestione, i costi ecc.



Se gli studi propedeutici consentono di ritenere che il progetto non presenti condizioni di incertezza, è necessario evidenziarne il motivo.

L'analisi di sensitività, consiste nell'esaminare la variazione dei risultati finanziari ed economici in relazione a variazioni (derivanti dalla analisi di rischio o teoriche/standard) dei costi, dei rientri e dei benefici.

Lo scopo è quello di verificare la validità e stabilità delle ipotesi e dei valori assunti e di identificare le aree di maggiore incertezza e prevedere le misure da prendere per minimizzare gli effetti negativi.

Si tratta quindi innanzitutto di definire ipotesi significative di variazione delle stime per la determinazione dei costi, dei rientri e dei benefici (derivanti dalla analisi di rischio o standard, per esempio +/- 10%, 20%). Poi di quantificarne i risultati finanziari ed economici e in conseguenza di esporre gli effetti di queste variazioni. Ad esempio una variabile per la quale uno scostamento dell'1% comporti un aumento o una diminuzione dell'1% del rendimento finanziario o economico è indubbiamente una variabile critica per la quale occorre una stima affidabile.

Un modello di check list sintetica per valutare l'attendibilità delle indagini propedeutiche, potrebbe essere rappresentata dalla seguente griglia:

APPROFONDIMENTO/ACCURATEZZA (livello sufficiente di)			
	SI	NO	Motivazioni (eventuale)
Analisi propedeutiche e alternative di progetto			
Fattibilità Tecnica			
Compatibilità ambientale			
Sostenibilità finanziaria			
Convenienza economico-sociale			
Verifica procedurale			
Analisi di rischio e di sensitività			

RISULTATI DELLO STUDIO			
	SI	NO	Motivazioni (eventuale)
Sostenibilità finanziaria			
Convenienza economico			

2.4. Prima valutazione sugli interventi finanziabili dai privati

Sulla base degli studi condotti in fase di preparazione del Programma Triennale e di cui si è accennato nel precedente paragrafo, l'Amministrazione ora dovrebbe essere in condizione di individuare quegli interventi per i quali esistono i presupposti per procedere mediante uno degli strumenti di Partenariato Pubblico Privato.



Prima di effettuare un investimento infrastrutturale, l'Amministrazione comunale dovrà valutare preliminarmente, la convenienza di ricorrere ad una forma di Partenariato con il privato oppure, diversamente, se ricorrere ad un contratto di appalto più tradizionale, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 128 del D.lgs 163/2006 e cioè "Nello stabilire le priorità degli interventi, la precedenza deve essere data a quelli finanziabili con risorse private".

Tale analisi va effettuata in modo differenziato in rapporto alle caratteristiche e alle dimensioni dell'intervento che si prevede debba essere realizzato ed alle risorse economiche disponibili. In questa fase, pertanto, occorrerà svolgere delle ulteriori valutazioni, eventualmente da approfondire nella successiva fase di redazione dello Studio di Fattibilità che, nel caso della concessione di costruzione e gestione nella forma della finanza di progetto, rappresenterà il documento posto a base di gara per l'individuazione dell'aggiudicatario.

Codice dei Contratti, Art. 153: "Per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, inseriti nella programmazione triennale e nell'elenco annuale di cui all'art. 128, ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente finanziabili in tutto o in parte con capitali privati, le amministrazioni aggiudicatrici possono, in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi dell'art. 143, affidare una concessione ponendo a base di gara uno studio di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti".

La verifica della praticabilità del Partenariato Pubblico Privato va effettuata quando sono disponibili alcune informazioni sulle alternative per la realizzazione delle idee progetto, ma in ogni caso prima della conclusione dello SdF poiché, ad esempio, un esito non favorevole al Partenariato potrebbe comportare anche la rinuncia alla procedura di svolgimento della gara. Infatti, il modello prescelto dovrà assicurare un'ottimale metodo di approvvigionamento delle infrastrutture e dei servizi ed una migliore allocazione delle risorse pubbliche.

In particolare occorrerà valutare:

- la presenza di un quadro normativo e regolatorio compatibile con l'intervento;
- L'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato, con la contrattualizzazione delle diverse responsabilità;
- la capacità organizzativa e la presenza del know how della pubblica amministrazione per intraprendere un'operazione di Partenariato Pubblico Privato;
- la possibilità di praticare un sistema di pagamenti da legare a prefissati livelli quantitativi e qualitativi in sede di gestione;
- la tariffabilità dei servizi da erogare e verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi alla Pubblica Amministrazione.

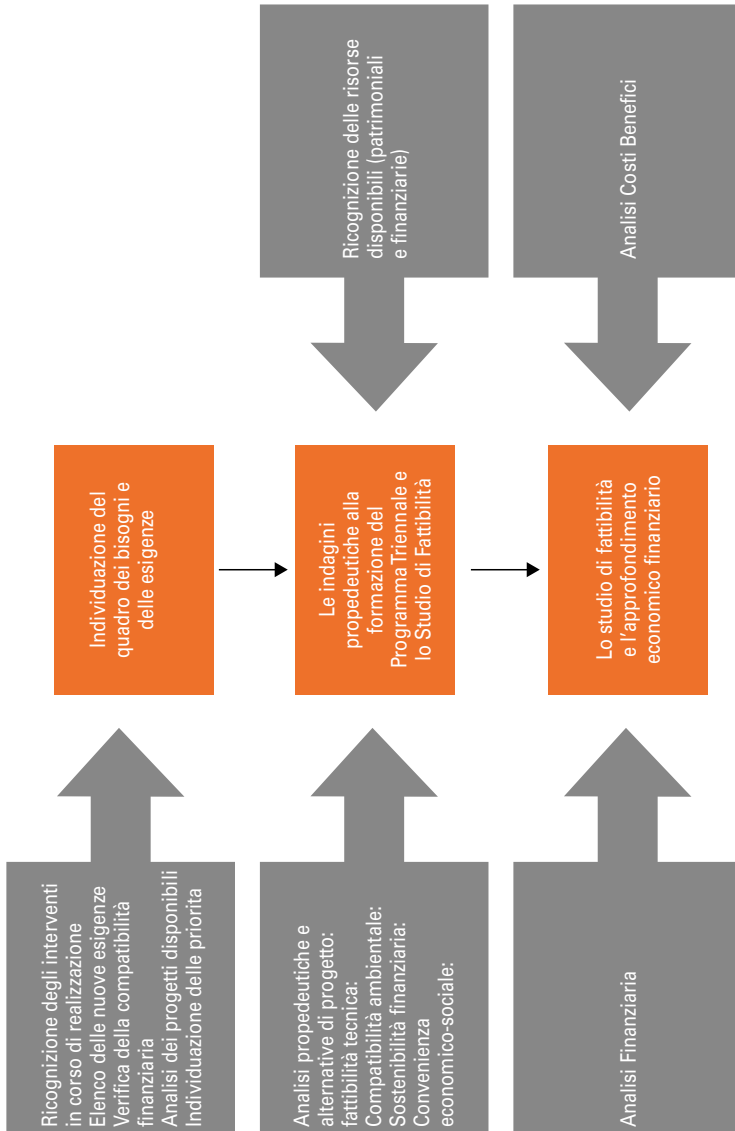
Pertanto, l'approccio al Partenariato Pubblico Privato deve rappresentare un'attenta verifica e valutazione delle condizioni sopra esposte e delle opzioni di finanziamento concretamente disponibili per la Pubblica Amministrazione, incluse quelle tradizionali, con l'obiettivo di raggiungere la condizione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati (*Value for Money*).

Se l'obiettivo di un procedimento di realizzazione di un intervento basato sullo schema di Partenariato Pubblico Privato è il



perseguimento del *Value for Money*, uno dei metodi più diffusi per misurarne l'entità è quello del Public Sector Comparator (PSC). Come sarà descritto nel prosieguo della presente Guida, questo modello di valutazione si basa sul confronto del Valore Attuale Netto (VAN) dei costi e dei ricavi generati nelle due diverse soluzioni di appalto/concessione. La differenza fra i valori riportati, rappresenta la misura del VfM espresso in termini di risparmio sui costi di un'alternativa rispetto all'altra (PPP e *PSC-Public Sector Comparator*).

LA FASE DI PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE PPP





2.5. Ricognizione delle risorse disponibili (patrimoniali e finanziarie)

Risorse Patrimoniali

Il Codice dei Contratti Pubblici prevede la possibilità di finanziare un appalto con la cessione della proprietà di un bene immobile della stazione appaltante, in sostituzione totale o parziale delle somme di denaro costituenti il corrispettivo del contratto. Il trasferimento all'affidatario della proprietà di beni immobili appartenenti all'Amministrazione aggiudicatrice tuttavia, può avvenire solo a condizione che i beni non assolvano più a funzioni di interesse pubblico. Possono formare oggetto di trasferimento, ai sensi del presente comma, anche i beni immobili già inclusi in programmi di dismissione del patrimonio pubblico, purché non sia stato già pubblicato il bando o avviso per l'alienazione, ovvero se la procedura di dismissione ha avuto esito negativo.

D. Lgs. 163/2006, Art. 53, comma 6.

In modo pressoché analogo è prevista la possibilità di riconoscere un "Prezzo" (contributo) in un'operazione di concessione di costruzione e gestione mediante cessione di proprietà ovvero mediante la concessione di un diritto di godimento su bene immobile della stazione appaltante.

Codice dei Contratti, Art. 143 c. 5: "A titolo di prezzo, le amministrazioni aggiudicatrici possono cedere in proprietà o in diritto di godimento beni immobili nella propria disponibilità, o allo scopo espropriati, la cui utilizzazione sia strumentale o connessa all'opera da affidare in concessione, nonché beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico, già indicate nel programma di cui all'articolo 128. Si applica l'articolo 53, commi 6, 7, 8, 11, 12."

Insomma, sia l'appalto che una concessione, possono prevedere che il corrispettivo sia rappresentato da un bene patrimoniale in luogo della dazione di denaro.

Stante questo scenario, diventa importante disporre di un grado di conoscenza approfondita del proprio patrimonio immobiliare. Ciò a maggior ragione qualora si intenda ricorrere a qualche forma di Partenariato Pubblico Privato dove la possibilità di ricorrere a questo mezzo di finanziamento è ampiamente prevista. L'indagine sui beni immobili, come ampiamente descritto nella Guida Ifel interamente dedicata al tema della conoscenza del patrimonio immobiliare degli enti territoriali, consiste nell'elaborare i dati di consistenza e di stato dei beni immobili.

La raccolta dei dati deve essere, preferibilmente, divisa nei capitoli seguenti:

a) aree in uso, con indicazione delle funzioni presenti, e non in uso, loro collocazione, dati di proprietà, di superficie, eventuali vincoli di proprietà e servitù, urbanistico/territoriali, altri;

b) beni edilizi in uso, catalogati per destinazione d'uso prevalente, e non in uso con i loro principali dati identificativi/descrittivi;

c) opere a rete con localizzazione sul territorio, responsabile della gestione, interfacce con reti di livello superiore e/o inferiore, stato funzionale e tecnologico.

La realizzazione dell'anagrafe nel seguito indicata può essere una parte di un'anagrafe più completa ed impostata con finalità di gestione "dinamica" del patrimonio immobiliare, per quanto attiene programmi di manutenzione ma anche di valorizzazione del patrimonio stesso sia in termini storici, culturali ecc. e anche economici.

Indicazioni semplificate di anagrafe immobiliare

L'indagine dalla Pubblica Amministrazione deve distinguere tra:

- **beni demaniali** (artt. 822 e 823 del codice civile);
- **beni patrimoniali indisponibili e disponibili** (art.826 del codice civile)



Nel caso di assenza di un archivio immobiliare i contenuti minimi, orientativi, delle schede anagrafiche ai fini della programmazione sono i seguenti:

- **Elemento identificativo della risorsa immobiliare:** deve essere predisposto un sistema di classificazione che individui univocamente ogni risorsa immobiliare.
- **Localizzazione:** via, n. civico, comune.
- **Epoca di costruzione:** indicazione dell'anno di inizio e/o di fine o di messa in esercizio, se non conosciuto stima con opportuna approssimazione, oppure o in aggiunta data dell'ultimo intervento di ripristino funzionale.
- **Anno di acquisizione:** quando diverso da quello sopra.
- **Riferimenti catastali:** foglio catastale; partita NCEU; n. mappale del catasto terreni o edilizio; n. subalterno; categoria catastale ecc.
- **Eventuale presenza di vincoli:** indicarli suddivisi per tipo di vincolo (proprietà e servitù, regolamenti per beni culturali ecc.).
- **Regolamenti e dati urbanistico/territoriali:** descrivere il tipo di regolamento urbanistico territoriale applicabile e gli articoli/prescrizioni applicabili (zona omogenea, destinazione funzionale, strumento di attuazione PRG ecc.).
- **Dati quantitativi e qualitativi di massima:** superficie totale dell'area, superficie coperta, superficie lorda, superficie di pavimento ecc. Estensione per le opere ed altri dati significativi per le opere a rete.
- **Funzioni insediate/presenti:** descrivere la funzione d'uso prevalente ed altre eventuali funzioni di supporto a quella insediata o ad altre (eventuale breve storia della destinazione d'uso se significativa).
- **Stato delle prestazioni:** indicare in sintesi lo stato rispetto alle principali prestazioni che l'opera deve fornire o, per contro, indicare i più evidenti stati di degrado che possono influire sulla efficienza dell'opera.
- **Valore e/o reddito:** indicare eventuali altri dati significativi (ol-

tre a dati catastali e vincoli) utili per la stima del valore (valore di mercato, valore "sociale" nel caso di immobili di interesse storico-artistico e ambientale – valore di capitalizzazione, valore locativo, da considerarsi nel caso di cessione di usufrutto ecc.).

- **Allegati:** allegare o fare rinvio a cartografia o suo stralcio per la localizzazione, foto e/o disegni della configurazione e stato attuale, cartografie dei vincoli urbani, cartografia catastale ecc. (a seconda del tipo di opera).

Risorse finanziarie

Ogni settore operativo raccoglierà le informazioni relative alle proprie risorse finanziarie. In particolare, l'indagine dovrà riguardare:

- fondi trasferiti e vincolati come capitolo di spesa;
- fondi trasferiti senza vincolo;
- fondi propri vincolati come capitolo di spesa;
- fondi propri senza vincolo;
- possibile ricorso ad altre risorse (per esempio, project financing, BOC, ecc.).

Dopo di che, si potrà procedere a:

- Raggruppare per fonti di origine, i mezzi finanziari ritenuti disponibili per gli interventi sul patrimonio immobiliare nel triennio in considerazione;
- Presentare i dati predetti suddivisi per destinazione d'uso vincolate in origine o a seguito di programmi ed interventi già avviati;
- Indicare le somme residue non vincolate e le eventuali somme acquisibili (e periodo di probabile acquisizione) con azioni da promuovere quali richiesta mutui, richiesta fondi in conto, richiesta in fondo capitale, interventi di project financing, dismissioni/permute di beni immobili ecc.

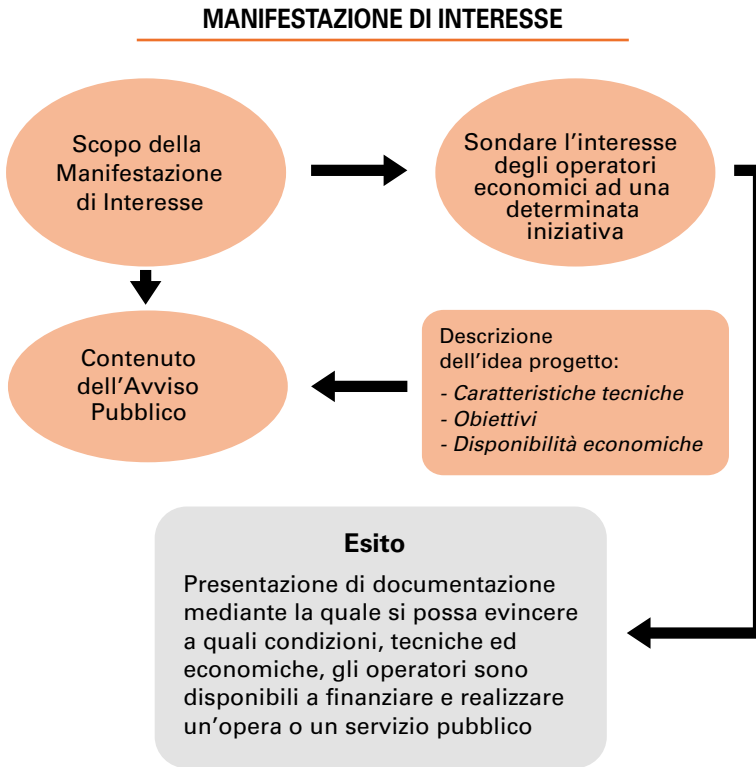


2.6. Un modo per ovviare alla complessità degli studi preliminari: il contributo degli operatori economici

Spesso il ricorso agli strumenti di PPP sono posti in essere da Amministrazioni comunali di modeste dimensioni con scarse risorse professionali e specializzate. Un modo per sopperire alla scarsità di risorse per promuovere un' iniziativa di PPP potrebbe essere quello di rivolgersi direttamente al mercato che può fornire utili indicazioni sia nel senso di sondare l'interesse di operatori economici ad investire in determinate opere pubbliche sia per acquisire studi preliminari necessari per condurre gli approfondimenti preliminari ad una operazione di PPP.

2.6.1. 1° Caso: Come indagare circa l'interesse del mercato ad intraprendere un'operazione di PPP.

Lo strumento cui un'Amministrazione pubblica può ricorrere per sondare il reale interesse del mercato è la "Manifestazione di Interesse", da provocare attraverso Avvisi Pubblici adeguatamente pubblicizzati. Dalle risultanze dell'indagine di mercato, l'Amministrazione potrà essere in condizione di approfondire ulteriormente gli aspetti tecnici ed economici.



2.6.2. 2° Caso: Come acquisire le informazioni necessarie per gli studi preliminari. Il Dialogo Tecnico

Anche in questo caso un'Amministrazione può ricorrere agli strumenti previsti dalla normativa di riferimento al fine di acquisire quel know how necessario per definire gli aspetti tecnici ed economici per una operazione di PPP.

La Direttiva Europea 2004/18/CE, introduce lo strumento del "Dialogo tecnico" inteso come modalità per acquisire informa-



zioni finalizzate alla preparazione della documentazione di gara (capitolati tecnici ma anche documenti economici)⁴.

Il Dialogo Tecnico non va confuso con il Dialogo Competitivo. Il Dialogo Tecnico è un istituto che rientra nella normale prassi di dialettica preparatoria degli atti di gara che trova la sua fonte normativa nell'8° Considerando della direttiva 2004/18/CE, mentre il dialogo competitivo costituisce una vera e propria procedura di aggiudicazione e di scelta del contraente.

Il Dialogo Tecnico è definito come la procedura in cui l'amministrazione aggiudicatrice cerca e accetta i consigli sui contenuti di tutto o parte della documentazione per la procedura di gara che intende bandire, a condizione che tali consulenze non abbiano l'effetto di ostacolare la concorrenza.

Il Dialogo Tecnico è utilizzato in maniera selettiva dall'amministrazione aggiudicatrice nel caso di appalti pubblici tradizionali o attraverso una delle forme del PPP che possiedano una o più delle seguenti caratteristiche:

1. comportano specifiche innovative in termini di esecuzione;
2. sono particolarmente complesse con riferimento alla individuazione dei requisiti che devono essere posseduti dalle imprese concorrenti con conseguente difficoltà a stabilirne esattamente i dettagli;
3. limitata professionalità interna alla amministrazione aggiudicatrice e impossibilità di ricorrere a consulenti esterni (i) a causa

4 Direttiva 2004/18/CE : (8) Prima dell'avvio di una procedura di aggiudicazione di un appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono, avvalendosi di un «dialogo tecnico», sollecitare o accettare consulenze che possono essere utilizzate nella preparazione del capitolato d'oneri a condizione che tali consulenze non abbiano l'effetto di ostacolare la concorrenza

dei vincoli relativi ai tempi di conclusione del contratto, (ii) oppure per indisponibilità di risorse finanziarie.

4. non è possibile stabilire una relazione tra le condizioni di mercato e i requisiti funzionali del contratto, con la conseguenza che gli operatori economici potrebbero non essere interessati a presentare adeguate offerte in una ipotetica gara.

Il ricorso al dialogo tecnico può essere avviato⁵:

- sia durante la fase di avvio del progetto, qualora il committente ritiene fin dal principio che le caratteristiche del contratto possano giustificare l'apporto esterno,
- oppure, dopo aver determinato le risorse (finanziarie o immobiliari) a disposizione,
- oppure a valle della predisposizione della documentazione di gara quando si hanno fondati motivi che la stessa possa essere incompleta o non abbastanza esaustiva.

Per verificare l'opportunità di condurre un dialogo tecnico e decidere su di esso, l'amministrazione aggiudicatrice dovrà sempre considerare i vantaggi e gli svantaggi di questa particolare procedura, riassunti nella tabella seguente:

VANTAGGI	SVANTAGGI
- Assicurare la correttezza e la completezza dei documenti di gara - Certezza che la gara non andrà deserta - Acquisire offerte vantaggiose sia nel merito tecnico che in quello economico - Riduzione del rischio di ricorsi amministrativi nei confronti del contenuto dei documenti di gara	- Ritardi nell'avvio della procedura di gara - Possibili abusi da parte degli operatori economici che potrebbero essere indotti a modificare i termini e il contenuto delle specifiche tecniche per adattarle alle proprie esigenze e per questa via limitare il confronto concorrenziale

5 Maggiori approfondimenti sono disponibili in "Public Procurement Best Practice Guide" www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy



2.6.2.1 Possibili contenuti di un Avviso di Dialogo Tecnico⁶:



⁶ Per un maggior approfondimento si veda anche l'articolo di Ivana Rossi "Il dialogo competitivo nell'ordinamento italiano" 2010 in www.nuovarassegna.it

2.7. I presupposti per svolgere un'indagine comparata (Public Sector Comparator): ricognizione delle risorse professionali e delle informazioni disponibili

Il metodo del Public Sector Comparator consiste nel confronto tra un'ipotesi di opera finanziata interamente con fondi pubblici e la stessa opera finanziata con risorse private. L'analisi comparativa è finalizzata a verificare il Value for Money che misura la capacità per una amministrazione pubblica di orientare la propria spesa verso le soluzioni più efficaci ed efficienti⁷.

Il Value for Money può essere associato ad una analisi di tipo costi-benefici dove i benefici presi in considerazione sono quelli determinati da una migliore gestione dei rischi (di costruzione e di gestione).

I dati rilevanti per svolgere l'indagine sono i seguenti:

Costi base suddivisi in:

- Costi di progettazione;
- Costi di costruzione;
- Costi finanziari;
- Oneri finanziari capitalizzati;
- Oneri finanziari durante la fase di gestione dell'opera;
- Costi di gestione.

Calcolo del costo dei rischi

Dopo aver determinato i costi base si dovrà procedere alla individuazione, analisi e valutazione dei rischi di progetto.

⁷ (AVCP-UTFP Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore, Settembre 2009)



In via esemplificativa possono elencarsi i seguenti rischi:

1. incremento dei costi di costruzione;
2. ritardo nei tempi di ultimazione dei lavori;
3. rischio di manutenzione;
4. rischio di incremento dei costi operativi;
5. rischio di performance.

Per la quantificazione dei rischi ci si può basare o su una stima soggettiva di probabilità di accadimento dell'evento rischioso e delle sue conseguenze, condotta da soggetti professionali interni o esterni all'amministrazione ovvero attraverso indagini di tipo statistico che presuppongono la disponibilità di una banca dati circa l'andamento delle opere realizzate negli anni precedenti. Pertanto per svolgere l'analisi comparativa occorre disporre di dati storici rappresentativi delle caratteristiche delle opere già realizzate.

Esempio: TIPO INFRASTRUTTURA - ASILO

	Rilevazione		Statistica		Nuovo	Progetto
	Appalto	Inc.	Privati	Inc.	Appalto	Privati
Costo di costruzione iniziale	1.500	%	1.500	%	1.000	1.000
Rischio di costruzione						
Rischio di progettazione	105	7%	15	1%	70	10
Rischio di ritardo	75	5%	105	7%	50	70
Rischio di non corretta esecuzione	120	8%	60	4%	80	40
Rischio di superamento dei costi	165	11%	135	9%	110	90
Rischi di effetti negativi esterni	75	5%	75	5%	50	50
Rischio politico	75	5%	75	5%	50	50
Rischi generici assicurabili	30	2%	30	2%	20	20
Rischio di forza maggiore	15	1%	15	1%	10	10
Totale costo rischio di costruzione	660	44%	510	34%	440	340
Costo di costruzione a consuntivo	2.160		2.010		1.440	1.340
Costo di gestione iniziale	1.000		1.000		4.000	4.000
Rischio di gestione						
Rischio di capacità produttiva	50	5%	40	4%	200	160
Rischio di obsolescenza	25	2,5%	30	3%	100	120
Rischio amministrativo	30	3%	30	3%	120	120
Rischio politico	25	2,5%	25	2,5%	100	100
Rischi generici assicurabili	25	2,5%	25	2,5%	100	100
Rischio di forza maggiore	15	1,5%	15	1,5%	60	60
Totale costo rischio di gestione	170	17%	165	16,5%	680	660
Costo di gestione consuntivo	1.170		1.165		4.680	4.660



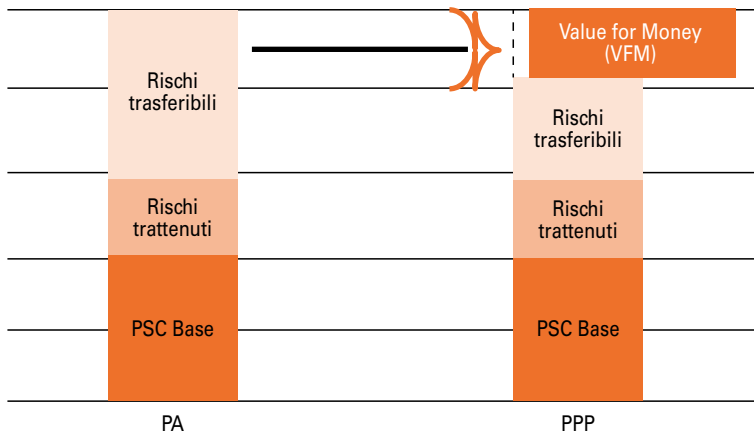
La tabella mostra un esempio per calcolare, in via preventiva, il possibile Value for money per un intervento che ha ad oggetto la costruzione e la gestione di un Asilo (in via preventiva il costo di costruzione è valutato pari a 1.000 mentre quello di gestione a 4.000). La prima parte rappresenta una fotografia di due interventi simili realizzati sia con il metodo tradizionale di un appalto finanziato interamente dalla Amministrazione Pubblica ovvero mediante finanziamento di un soggetto privato.

Ad opere concluse e a collaudo effettuato, il costo di costruzione nel primo caso è lievitato da 1.500 a 2.160, mentre nel secondo caso da 1.500 è passato ad 2.010. In sostanza il trasferimento del rischio di costruzione in capo al soggetto privato ha comportato un beneficio, in termini di riduzione complessiva dei costi di costruzione, di 150.

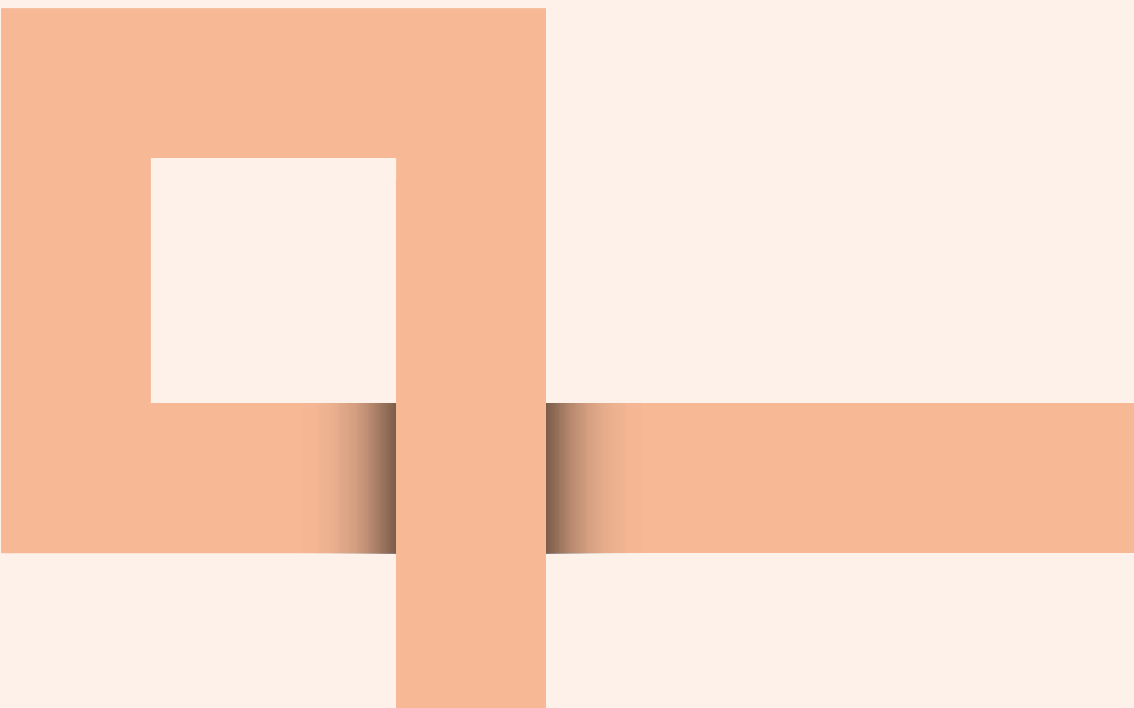
Lo stesso ragionamento è svolto per il costo di gestione, anche in questo caso si evidenzia una diminuzione dei costi di gestione del 5%.

La seconda parte rappresenta la proiezione, in termini di valutazione, del beneficio che può comportare il ricorso ad un partner privato per la costruzione e gestione di un asilo (costi pari rispettivamente a 1.000 e 4.000). All'esito dell'analisi risulta un costo di costruzione finale inferiore di 100 (1.440 - 1.340) e un costo di gestione inferiore di 20 (4.680 - 4.660) nell'ipotesi che l'intervento venga realizzato attraverso un contratto di partenariato pubblico privato.

PSC E VALUE FOR MONEY



3. La fattibilità finanziaria ed economica



3.1. Analisi di Fattibilità finanziaria ed economica

L'Analisi di Fattibilità Finanziaria stima l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione di un Progetto tenendo in considerazione anche le sue diverse modalità di finanziamento.

L'obiettivo di tale analisi è quello di stabilire se il Progetto sarà in grado di generare un sufficiente flusso di cassa tale da coprire le uscite finanziarie nel momento in cui si verificano, o se, al contrario, il Progetto rischia l'insolvenza e di valutare le condizioni di sostenibilità e di rendimento dell'investimento.

Il primo passo dell'analisi consiste nella quantificazione dei flussi di cassa associati al Progetto. Si procede, pertanto, a stimare i flussi monetari futuri generati da un investimento infrastrutturale tramite l'aggregazione delle voci del bilancio aziendale in un piano di conti integrato (Piano Economico Finanziario).

L'elaborazione del PEF di base ha la finalità di individuare preliminarmente:

- la redditività dell'attività che si intende gestire con la realizzazione di un progetto (i.e. erogazione del servizio energia);
- i fabbisogni finanziari correlati alla realizzazione delle opere e dell'investimento nel suo complesso.



Il PEF viene usualmente sviluppato in base a diversi scenari di riferimento che:

- sono delineati in funzione delle differenti ipotesi elaborate per le tipologie di ricavo prefigurabili per l'attività (conto energia e vendita sul mercato) che si intende gestire con la realizzazione del Progetto;
- tengono conto delle risultanze dell'analisi della capacità produttiva, con particolare riferimento ai volumi e alle caratteristiche della stessa. Nel caso in questione si parla più precisamente di ore di irraggiamento solare annue.

Per ogni scenario viene quindi elaborato un piano economico finanziario su cui valutare, in via preliminare, l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione del Progetto. Con il termine equilibrio economico finanziario degli investimenti deve intendersi il contemporaneo rispetto sia delle condizioni di convenienza economica che di sostenibilità finanziaria di un investimento. La convenienza economica si individua, con il calcolo di specifici indici, confrontando il livello di redditività del Progetto con quelli mediamente ritenuti accettabili dagli investitori privati e dagli istituti finanziari in relazione a iniziative simili realizzate nello stesso settore di appartenenza del Progetto.

La bancabilità, invece, come verrà ampiamente descritto nel prosieguo della presente Guida, viene:

- valutata mediante il calcolo di specifici indici, che analizzano la capacità del Progetto di generare flussi di cassa (differenza costi-ricavi operativi) sufficienti a garantire la restituzione dei finanziamenti contratti;
- verificata mediante il confronto con i livelli di bancabilità ritenuti accettabili dai potenziali finanziatori considerate le caratteristiche dei finanziamenti contratti e dei rischi che caratterizzano il Progetto specifico.

LA FASE DI PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE PPP



Obiettivi finanziari della Analisi di Fattibilità Finanziaria

Per poter sollecitare l'interesse del mercato e prefigurare l'attivazione dei finanziamenti bancari strutturati anche in project financing, i progetti d'investimento infrastrutturale devono esprimere livelli di redditività e di bancabilità considerati "accettabili", per il settore, da promotori e finanziatori.

Sulla base di tali premesse, è possibile individuare gli obiettivi di redditività e di bancabilità che il Progetto, per essere messo in gara, deve poter assicurare per essere in grado di sollecitare effettivamente l'interesse del mercato. Tali obiettivi sono qualificabili come segue:

A) Redditività definita come:

- Tasso interno di rendimento degli Azionisti almeno pari al 9,5%;
- Tasso interno di rendimento del Progetto superiore ad un tasso soglia che nelle attuali condizioni di mercato dovrebbe essere compreso tra il 9 e il 10% - Tasso di attualizzazione usato per il calcolo del Valore Attuale netto (VAN); Il TIR non solo deve essere calcolabile ma possibilmente superiore al TIR progetto soglia post tax;
- VAN di progetto superiore allo zero; infatti se il valore del VAN è positivo, significa che l'investimento è in grado di generare ritorni (i.e. flussi monetari) superiori alle risorse impiegate nel progetto (i.e. capitale investito).



B) Struttura finanziaria ipotizzata come segue:

- finanziamento bancario (inteso come livello minimo accettabile) pari all'80% degli investimenti;
- apporto di capitale (inteso come livello minimo accettabile) dei soci azionisti pari al 20% degli investimenti;

C) Bancabilità definita come capacità del Progetto di rimborsare il debito contratto entro un periodo massimo di 15 anni¹ e soddisfacendo i seguenti criteri di bancabilità:

- indice Annual Debt Service Cover Ratio (ADSCR) minimo pari ad almeno l'1,3x;
- indice Loan Life Cover Ratio (LLCR) minimo pari a 1,35x.

Gli elementi sopra indicati sono di carattere generale e dovranno essere definiti in maniera specifica sulle caratteristiche degli interventi e sulle condizioni di accesso al credito, il cui peggioramento o miglioramento produce effetti sostanziali sui valori sopra indicati.

3.1.1. Il PEF - prospetti standard

Al fine di facilitare il lavoro di analisi delle Amministrazioni², in fase di valutazione delle proposte, sarebbe preferibile richiedere, oltre alla redazione del Bilancio previsionale prospettico, i seguenti contenuti minimi:

- a. prospetto dei flussi di cassa riclassificato come da modello presentato;
- b. prospetto Fonti-Impieghi;
- c. calcolo degli indici di redditività - TIR e VAN di Progetto, TIR e VAN Azionisti;

¹ Durata media massima dell' indebitamento bancario a medio e lungo termine in progetti simili.

² Cfr. "PPP: project finance elementi introduttivi" - UTFP 2010. http://www.utfp.it/docs/documenti/PROJECT%20FINANCE_elementi%20introduttivi%20edizione_2010_GFPM.pdf

- d. indicazione dei tassi di attualizzazione o dei tassi di raffronto utilizzati;
- e. calcolo degli indici di bancabilità - DSCR minimo e medio, LLCR minimo e medio.

POSSIBILE CLASSIFICAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

Ricavi Totali

Costi Operativi totali

MARGINE OPERATIVO LORDO

IRES

IRAP

Altre imposte

FLUSSO DI CASSA ECONOMICO

Variazione CCN

Rettifiche per utilizzo MRA

FLUSSO DI CASSA ANTE INVESTIMENTI

Investimenti

Contributi pubblici

IVA su investimenti

Rimborso IVA su investimenti

FLUSSO DI CASSA OPERATIVO

Finanziamento Principale

Finanziamento IVA

Capitale Proprio

Finanziamento soci

FLUSSO DI CASSA DISPONIBILE PER DEBITO

Rimborso Finanziamento Principale

Rimborso Finanziamento IVA

Interessi passivi su Finanziamento Principale

Interessi passivi su Finanziamento IVA

Commissioni bancarie

FLUSSO DI CASSA PER DSRA

Flusso di cassa generato/assorbito dalla DSRA

FLUSSO DI CASSA PER MRA

Flusso di cassa generato/assorbito dalla MRA

FLUSSO DI CASSA PER DISTRIBUZIONI

Interessi attivi (passivi) su tesoreria

Pagamento Interessi su Finanziamento soci

Rimborso Finanziamento soci

Distribuzione di dividendi

FLUSSO DI CASSA NETTO GENERATO

DSRA= Debt service reserve account MRA= maintenance reserve account



3.1.2. Prospetto Fonte Impieghi

IMPIEGHI	FONTI
Costi di realizzazione Altri costi Costi finanziari Commissioni Bancarie Imposte Riserva di cassa	Contributi pubblici Capitale Proprio Finanziamento Soci Finanziamento Principale
IVA	Finanziamento IVA
TOTALE IMPIEGHI	TOTALE FONTI

3.1.3. Tir di Progetto

Il TIR di progetto rappresenta la redditività del progetto calcolato tenendo esclusivamente conto dei flussi di cassa dello stesso in assenza di struttura finanziaria. Il calcolo del TIR di progetto presuppone l'individuazione dei seguenti flussi di cassa (project cash flow):

- CF relativo agli investimenti netti;
- CF relativo alla gestione operativa;
- CF relativo alle variazioni di CCN;
- CF relativo all'IVA sugli investimenti;

CF relativo a Imposte e tasse.

$$\sum_{t=0}^n \frac{CF_t^-}{(1+TIR)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{CF_t^+}{(1+TIR)^t} = 0$$

3.1.4. Van di Progetto

Il VAN di Progetto fornisce un' indicazione, in termini monetari, del valore creato o disperso dal progetto nell'arco del periodo di concessione.

La proposta di accettazione o di rifiuto del progetto di investimento infrastrutturale, consiste nell'accettare gli investimenti il cui VAN sia maggiore o uguale a zero, e nel rifiutare le proposte con VAN negativo.

$$VAN = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t^-}{(1+i)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{CF_t^+}{(1+i)^t}$$

3.1.5. TIR e VAN di progetto - Calcolo dei Project Cash Flow

CF relativo agli investimenti al netto dei contributi
Costi di realizzazione
Contributo pubblico
CF relativo alla gestione operativa
Ricavi operativi
Costi operativi
CF relativo alla variazione del CCN
Variazione del Capitale Circolante Netto
CF relativo all'IVA sugli investimenti
Costo dell'IVA su investimenti
Rimborso IVA su investimenti
CF relativo alle Imposte e Tasse
IRES
IRAP
Project Cash Flow
TIR di Progetto
Tasso d'attuazione - TIR di progetto soglia
VAN di progetto



3.1.6. Tir degli azionisti

Il TIR Azionisti esprime in termini percentuali la redditività dei flussi di cassa associati agli Azionisti e tiene in considerazione la distribuzione temporale dei seguenti flussi di cassa (shareholder cash flow):

- i) CF relativi al capitale proprio;
- ii) CF relativi al finanziamento soci;
- iii) CF relativi alla tesoreria finale.

$$\sum_{t=0}^n \frac{CF_t^-}{(1+TIR)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{CF_t^+}{(1+TIR)^t} = 0$$

3.1.7. Van degli azionisti

Il VAN Azionisti fornisce un' indicazione, in termini monetari, del valore creato o disperso dall'investimento effettuato dagli azionisti nell'arco del periodo di concessione.

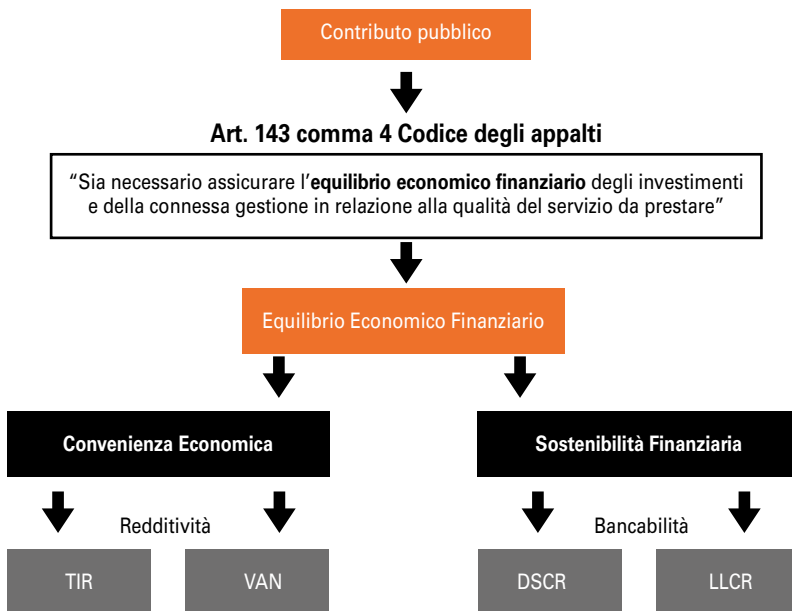
La proposta di accettazione o di rifiuto del progetto di investimento infrastrutturale, consiste nell'accettare gli investimenti il cui VAN sia maggiore o uguale a zero, e nel rifiutare le proposte con VAN negativo.

$$VAN = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t^-}{(1+i)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{CF_t^+}{(1+i)^t}$$

3.1.8. Equilibrio economico finanziario e valutazione della congruità del contributo pubblico

Attraverso gli indici di redditività e sostenibilità finanziaria calcolati è possibile individuare in via preliminare, ex-ante, i margini dell'equilibrio economico finanziario di un progetto e sviluppare un'analisi di congruità del probabile contributo pubblico da corrispondere.

Per equilibrio economico finanziario si intende il contemporaneo rispetto della convenienza economica e sostenibilità finanziaria.



Soddisfatte tali condizioni e stabilito il livello degli indici dell'equilibrio economico finanziario è possibile valutare il livello ottimale del contributo pubblico, vale a dire la congruità di esso per il progetto in fase di valutazione.



3.2. Quantificazione dei rischi e loro allocazione: l'Eurostat test

Le operazioni di PPP possono costituire un'opportunità per la Pubblica Amministrazione per de-consolidare parte dei costi degli investimenti infrastrutturali del bilancio pubblico.

I principali documenti di riferimento comunitario utili per l'impostazione della contabilizzazione di operazioni di Partenariato Pubblico Privato, sono la *"Decisione Eurostat sul deficit e sul debito"* dell'11.02.2004 ed il *"Manual on Government Deficit and Debt"*, meglio noto come *"ESA 95"*, in tutte le sue edizioni (2002 - 2004) - di cui l'ultimo aggiornamento risale a ottobre 2010.

La Eurostat Decision *"Treatment of public-private partnerships"* riguarda operazioni di PPP, in cui la Pubblica Amministrazione è il *main payer* dei beni e servizi forniti dall'infrastruttura, la cui classificazione *on balance* o *off balance* avviene attraverso la valutazione di tre categorie di rischio (costruzione, disponibilità e domanda).

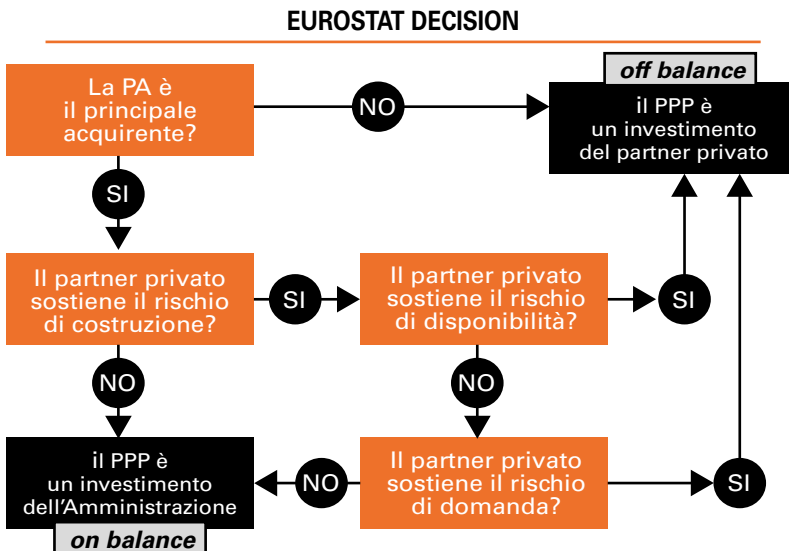
Il fattore d'interpretazione chiave della Decisione risiede nella classificazione delle attività coinvolte nel partenariato come *"government asset"* o come *"partner's asset"*. L'elemento sostanziale per la selezione di operazioni contabilizzabili on/off-balance consiste nell'allocazione dei rischi del progetto: se vi è una forte evidenza che il partner privato sopporti la maggior parte dei rischi relativi ad una operazione di partenariato, allora le attività coinvolte in quello specifico progetto possono essere considerate come *"non-government asset"*, e dunque iscrivibili fuori bilancio. Le categorie di rischio indicate nella Decisione sono le seguenti:

a) rischio di costruzione: si riferisce ad eventi relativi allo stato degli asset coinvolti nell'operazione. In pratica, copre eventi come il ritardo nei tempi di consegna, il mancato rispetto degli standard di progetto, l'aumento dei costi in corso d'opera, gli inconvenienti di tipo tecnico, il mancato completamento dell'opera, etc.

b) rischio di disponibilità: si riferisce ai casi in cui il concessionario eroghi prestazioni di servizi non in linea con quanto contrattualmente pattuito. Nello specifico, riguarda la capacità del concessionario di erogare prestazioni contrattuali sia in relazione a standard di qualità, sia con riferimento ai volumi

c) rischio di domanda: si origina dalla variabilità della domanda, che sia indipendente dalla qualità del servizio prestato. Tale shift può risultare da altre variabili, quali, ad esempio, il ciclo economico, un cambiamento nelle preferenze dei consumatori, nuove tendenze di mercato.

Nel caso in cui il partner privato sopporti il rischio di costruzione e almeno uno tra il rischio di domanda e il rischio di disponibilità l'asset potrà essere classificato come "non-government" e pertanto contabilizzato off-balance. In maniera più esplicativa il percorso logico raccomandato dalla decisione Eurostat è rappresentato nel flow chart che segue.





L'ultima versione dell'ESA 95, aggiornato ad ottobre 2010, conferma l'impostazione del 2004 e introduce altri tre elementi, al fine di una maggiore specificità nella valutazione dell'allocazione del rischio, fattore principe nel trattamento contabile di queste operazioni. Gli elementi indicati sono il finanziamento pubblico, le garanzie pubbliche, l'allocazione degli asset a fine contratto e le clausole a fine contratto.

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico, si rileva che, accanto alle tradizionali forme di contributo in conto capitale, vengono individuati come finanziamenti pubblici anche gli interventi diretti da parte dell'amministrazione al i) capitale di rischio (equity) e al ii) capitale di credito (finanziamento bancario).

Nei casi in cui ci sia una partecipazione finanziaria dell'Amministrazione anche sottoforma di equity e/o capitale di debito, il manuale stabilisce che quando "il costo del capitale³" è prevalentemente coperto dall'Amministrazione, questa si assume la maggioranza dei rischi del progetto e pertanto l'asset di nuova realizzazione è da considerarsi on *balance sheet*.

Per quanto riguarda le garanzie pubbliche, la loro presenza può comportare la classificazione (o riclassificazione) on *balance* nel caso in cui:

- a) si concordi un prezzo fisso che l'amministrazione dovrà pagare alla scadenza del contratto, il quale non rispecchi il reale valore di mercato dell'asset;
- b) sia previsto un valore maggiorato rispetto al valore economico atteso;
- c) sia previsto un valore più basso del valore economico atteso, perché l'amministrazione ha già pagato in precedenza per l'acquisizione dell'asset.

3 Per costo del capitale si intende il costo dell'investimento, al momento dal punto di vista dell'interpretazione non è chiaro se fa riferimento al solo costo dei lavori o al totale delle fonti.

Il nuovo ESA 95 fornisce chiarimenti, in particolare, sul criterio operativo della “prevalenza” (convenzionalmente più del 50%) del finanziamento pubblico. L'utilizzo dei canoni di disponibilità possono, in tale contesto, essere incentivanti, se alternativi ai contributi in c/capitale, ai finanziamenti bancari o di tipo equity, per una riduzione dell'effetto sul disavanzo, riconducibile a un minor impatto annuale sulla spesa pubblica; fermo restando la necessità di valutare ex ante la sostenibilità nel medio - lungo termine dei canoni da corrispondere.

Al fine di garantire che le operazioni siano *Eurostat friendly* occorre prevedere che la Convenzione stabilisca condizioni contrattuali che rispecchino la seguente Matrice dei rischi.

MATRICE DEI RISCHI			
1	Amministrativo	x	
2	Progettazione		x
3	Costruzione		x
4	Finanziamento		x
5	Mercato		x
6	Gestione		x
7	Forza maggiore	x	x

A titolo esemplificativo vengono evidenziate le azioni da compiere al fine di trasferire i rischi sopra indicati sulla parte pubblica o privata.

(1) Rischio Amministrativo

Definizione

Ritardi e/o extracosti derivanti dalle procedure amministrative connesse alla realizzazione delle opere (Ritardi nel rilascio delle autorizzazioni, ritardi nel rilascio di permessi, incertezze sull'interpretazione delle norme, etc.)



Azioni di mitigazione

La Convenzione deve necessariamente prevedere quali siano le categorie di rischio che rientrano nel Rischio Amministrativo e la loro eventuale allocazione sulla parte pubblica.

(2) Rischio di progettazione

Definizione

Errori nella progettazione esecutiva che comportano ritardi o extracosti o difficoltà a garantire le prestazioni previste, in particolare dal punto di vista impiantistico ed energetico.

Azioni di mitigazione

La Convenzione dovrebbe prevedere che il soggetto privato sia responsabile della redazione, a propria cura e spese, dei documenti di progettazione nel rispetto di tutte le normative vigenti in materia, tenuto conto anche delle eventuali prescrizioni e indicazioni fornite dal Concedente. Qualora vi siano errori od omissioni nel progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione, la parte privata sarà tenuta a sopportare i costi delle relative varianti necessarie, oltre a risarcire il Concedente di qualsiasi danno conseguito in relazione a detti errori od omissioni.

(3) Rischio di costruzione

Definizione

Ritardi e/o extracosti nella fase di costruzione delle opere (mancato rispetto della tempistica o delle prestazioni progettuali, superamento dei budget, problemi di RCT, fallimento di sub-contractors, soluzioni tecnologiche inadeguate, etc.).

Azioni di mitigazione

La Convenzione dovrebbe prevedere che il mancato rispetto del crono programma, con conseguenti ritardi nella conclusione

dei lavori, non comporterà proroghe della durata della Convenzione stessa, con conseguente riduzione del periodo di gestione, fatti salvi alcuni casi particolari disciplinati nel contratto. In caso di ritardi imputabili al soggetto privato dovrebbero essere previste delle penali a carico del soggetto privato.

(4) Rischio di finanziamento

Definizione

Mutazione dei termini e/o delle condizioni per il reperimento delle risorse finanziarie a supporto del progetto.

Azioni di mitigazione

La Convenzione non dovrebbe prevedere alcuna forma di revisione del PEF per tali motivi in quanto tale rischio dovrebbe essere necessariamente trasferito sulla parte privata.

(5) Rischio di mercato

Definizione

Variazione nelle stime associate allo sviluppo dei ricavi legati all'attività di mercato che il Concessionario andrà a gestire

Azioni di mitigazione

Sono espressamente escluse dalla Convenzione formule di garanzia da parte del pubblico in relazione a tale attività di natura imprenditoriale, che, quindi, rimane a esclusivo carico del privato. Sarebbe opportuno prevedere una clausola di *benefit sharing* nel caso in cui la redditività del progetto, in dipendenza di diversi valori dei costi di strutturazione e dei ricavi, porti a margini operativi maggiori di quanto ipotizzato in sede di piano economico finanziario offerto in sede di gara.



(6) Rischio di gestione

Definizione

Mancata erogazione dei servizi previsti nella fase di gestione.

Azioni di mitigazione

La Convenzione dovrebbe prevedere penali a fronte di prestazioni non fornite o che presentino standard qualitativi/quantitativi inferiori rispetto a quanto previsto.

(7) Rischi da cause di forza maggiore

Definizione

Aumento dei costi o dei tempi o variazione delle condizioni di costruzione o erogazione dei servizi dovuti ad eventi imprevedibili ed incontrollabili per entrambe le parti contrattuali.

Azioni di mitigazione

La Convenzione dovrebbe disciplinare gli eventi o le circostanze che impediscono al soggetto privato di adempiere agli obblighi assunti, stabilendo che ove tali accadimenti diano luogo a maggiori oneri a carico della parte privata, superiori ad un importo prestabilito, questi avrà diritto al riequilibrio del Piano Economico Finanziario.

3.3. Obbligo di comunicazione dei dati di operazioni in PPP all'UTFP

In Italia solo recentemente si è posto concretamente all'attenzione pubblica il problema dei progetti in PPP *off-balance*. In ordine cronologico, inizialmente, la L. 31/2008 ha disposto con l'art. 44, comma 1-bis che per il monitoraggio e l'attuazione della decisione Eurostat l'obbligo di fornire i dati per le rilevazioni statistiche e disposizioni concernenti le informazioni relative al

PPP, all'Unità tecnica Finanza di Progetto, in particolare *“al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di PPP avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'UTFP le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istat”*.

Tuttavia, ancora più di rilievo è l'introduzione nel Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) di nuove disposizioni in materia di PPP ad opera del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. terzo correttivo), tra le quali quella che stabilisce, all'art. 3, c. 15-ter, che *“Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 44, comma 1-bis del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat”*.

3.4. Eurostat test

In virtù anche di tali previsioni normative, le pubbliche amministrazioni che intendono intraprendere operazioni in PPP, dovranno essere più sensibili ad effettuare un'attenta analisi del progetto e dei rischi connessi, anche al fine di utilizzare uno strumento, come l'opportunità di contabilizzare le operazioni *on/off balance*, a disposizione per il rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno.

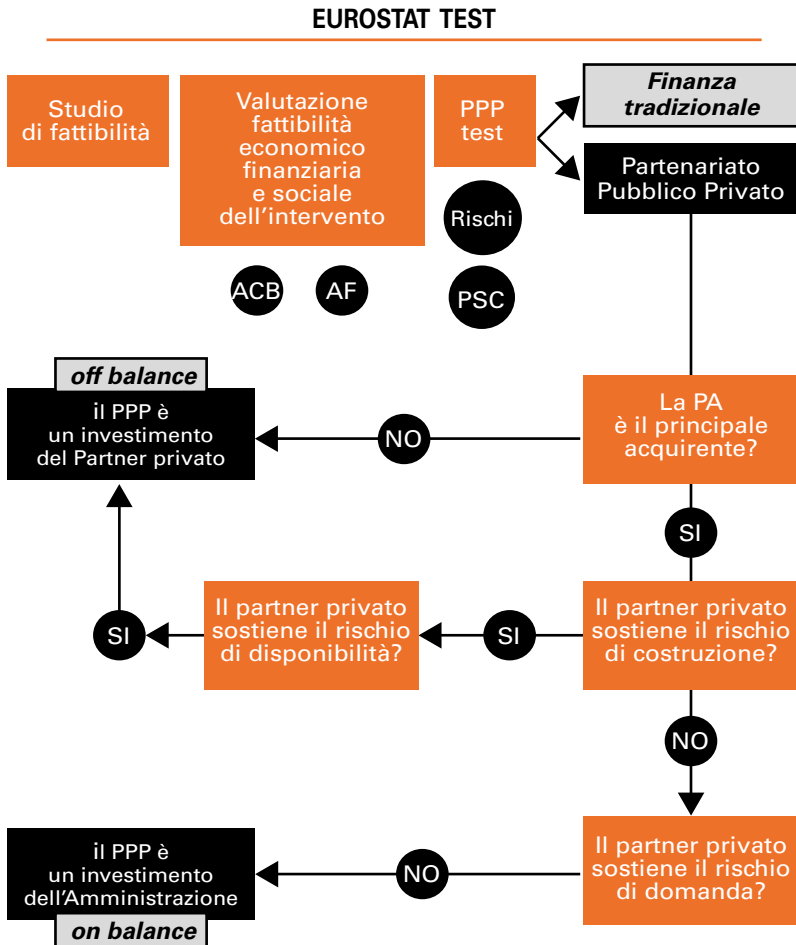
Tuttavia, è importante sottolineare che il PPP non deve essere una operazione di finanza sostitutiva, ma principalmente una



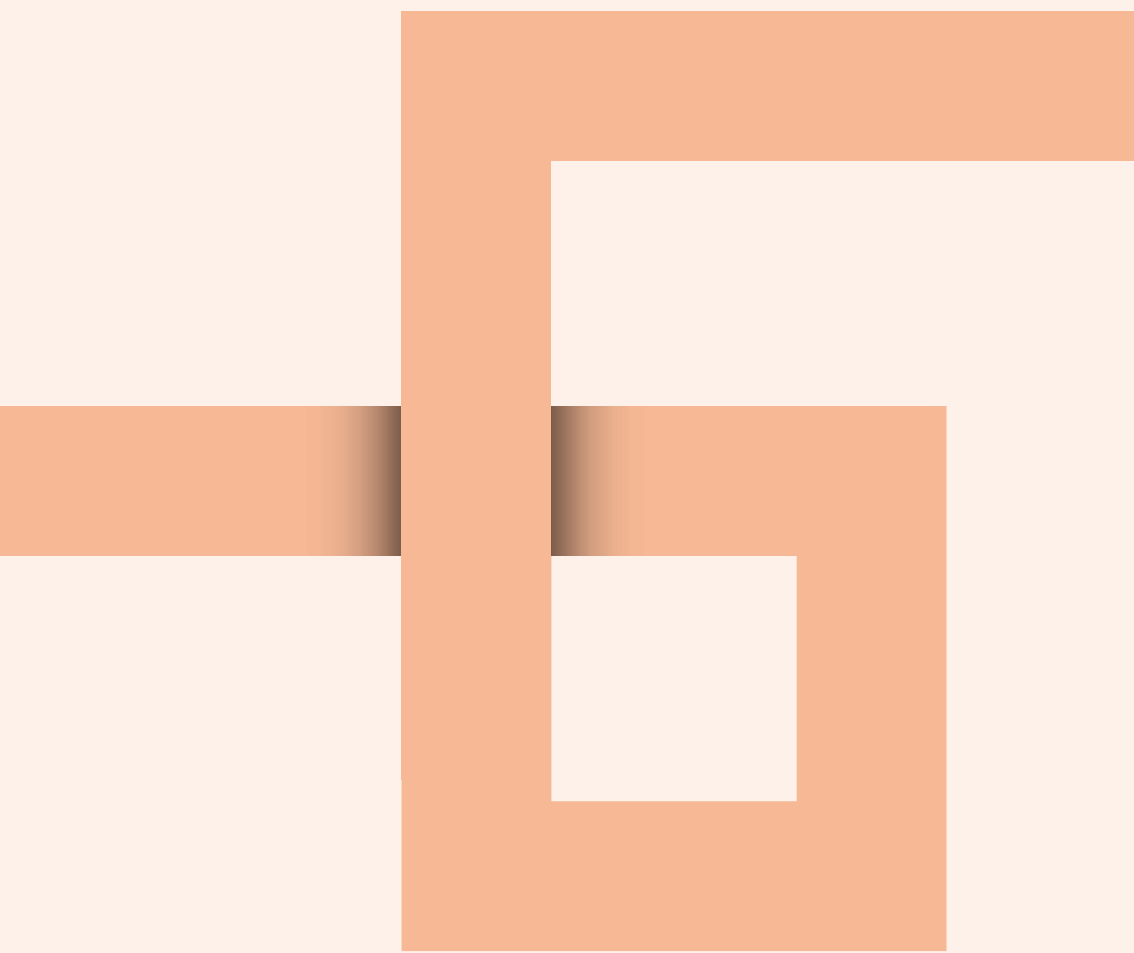
scelta volta al miglioramento della realizzazione delle infrastrutture pubbliche, che può avere come effetto collaterale rilevante il miglioramento dei profili di finanza pubblica. In tal senso si suggerisce alle amministrazioni l'introduzione nell'ambito dello Studio di Fattibilità di analisi e osservazioni preliminari circa l'impatto di Eurostat nel bilancio della PA tramite una sorta di "Eurostat- test" che permetterebbe una corretta analisi ed allocazione preliminare dei rischi ai fini della classificazione *on - off balance* dell'asset. L'effettiva contabilizzazione delle operazioni in PPP e l'impatto sul debito pubblico dovrà comunque effettuarsi ex post, caso per caso, data la varietà delle tipologie di PPP e le diverse modalità di finanziamento da parte della PA. In ogni caso si ribadisce che la sede migliore per un primo inquadramento dell'opera in termini di finanza pubblica, nelle varie alternative progettuali, sembra essere lo SdF, anche in considerazione del fatto che tali evidenze potrebbero influenzare la scelta tra le diverse modalità di realizzazione e finanziamento.

Tali osservazioni preliminari sull'introduzione del "Eurostat-test" all'interno dello SdF, costituiscono per l'amministrazione uno strumento utile a supportare la valutazione delle conseguenze di tali operazioni sulla finanza pubblica e sull'impostazione del proprio bilancio. L'amministrazione potrà così avere a disposizione un quadro più chiaro delle condizioni e clausole che è necessario inserire nei contratti.

In tal senso l'obiettivo dovrebbe essere quello di stipulare contratti che possano essere conformi alla Decisione Eurostat anche al fine di generare i suddetti benefici contabili. La contabilizzazione dell'asset fuori bilancio non può, comunque, essere l'obiettivo finale della scelta del PPP in quanto non si può prescindere dall'effettivo conseguimento dell'interesse della collettività e del value for money.



4. La gara: caratteristiche comuni ai vari PPP di tipo contrattuale



4.1. Prima della gara

Nel caso di interventi di PPP (vedi concessione di costruzione e gestione a progettualità privata) lo studio di fattibilità è un documento che dovrà essere il più possibile esaustivo dato che sarà posto a base della successiva fase di gara e dovrà consentire la individuazione dei criteri di valutazione nella fase di valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose.

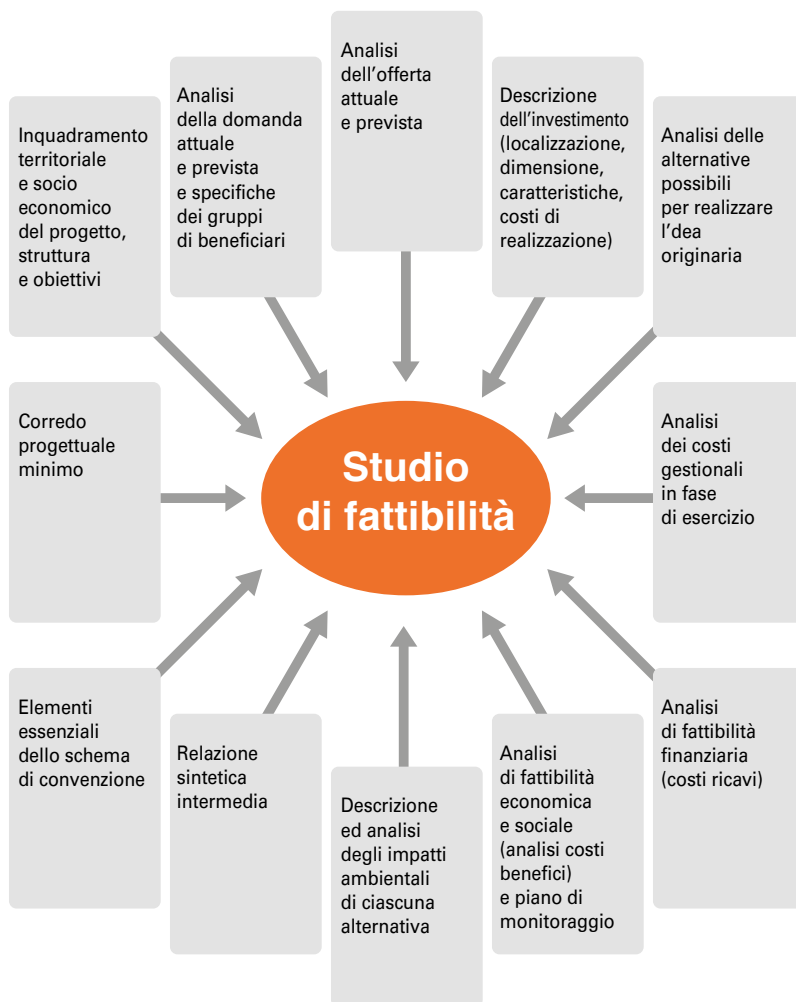
I contenuti dello Studio di Fattibilità, nel caso di PPP pertanto, non coincidono con quelli previsti dall'art. 128 del Codice dei Contratti, dovendo necessariamente essere più completi. Se quindi ai fini dell'inserimento nel Programma Triennale e nell'elenco annuale può essere sufficiente uno Studio di Fattibilità con le caratteristiche individuate nel citato art. 128, ciò non può bastare per la gara.

Questa precisazione è importante per individuare i successivi passaggi procedurali.



ELEMENTI CARATTERIZZANTI LO STUDIO DI FATTIBILITÀ NEL PPP

Linee Guida sul Project Finance Det.n.1/2009 AVCP



DOCUMENTI COMPONENTI LO STUDIO DI FATTIBILITÀ NEL PPP

Linee Guida sul Project Finance Det.n.1/2009 AVCP





Data la complessità dello Studio di fattibilità, con i contenuti descritti nel precedente Capitolo, si pone il problema di capire come un'Amministrazione, che non dispone al suo interno di adeguate competenze professionali, può acquisire lo studio.

È stata descritta la modalità con cui è possibile acquisire contributi specialistici avvalendosi di operatori economici presenti sul mercato. Inoltre, come sopra anticipato, presso il CIPE, opera l'Unità Tecnica di Finanza di Progetto che tra le sue funzioni enumera anche quelle relativa all'assistenza e al supporto alle amministrazioni per la redazione dei documenti alla base di un intervento di PPP. Altre modalità sono quelle di completare lo studio di fattibilità (già redatto per l'inserimento dell'opera nella programmazione dei lavori pubblici) da parte degli uffici interni all'amministrazione avvalendosi, eventualmente, di apporti specialistici per determinate materie (quali quelle giuridiche o finanziarie, mentre quelle legate più all'analisi delle problematiche di tipo territoriale e urbanistico potrebbero rimanere in capo agli uffici). Altro modo è quello di affidare la redazione dello Studio di fattibilità a soggetti esterni all'Amministrazione da scegliere attraverso una procedura concorsuale.

Qualora si intenda ricorrere a soggetti esterni, una modalità di finanziamento è quella di far inserire il relativo onere all'interno del quadro economico dell'intervento. In sostanza lo studio di fattibilità viene pagato dal soggetto che si aggiudicherà il contratto di Partenariato Pubblico Privato.

Determinazione n.1/2009 della Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, pag. 42 : "I costi sostenuti per gli studi di fattibilità rientrano nelle spese tecniche di sviluppo del progetto, al pari delle spese per la progettazione, la consulenza legale e finanziaria".

4.1.1. La conferenza di servizi sullo studio di fattibilità

Prima di procedere alla gara e una volta acquisita la disponibilità dello Studio di Fattibilità, si consiglia di sottoporre lo stesso al vaglio preventivo dei vari uffici ed enti che possono essere coinvolti nel procedimento e acquisire i vari pareri che costituiranno documentazione che, al pari dello Studio di Fattibilità, sarà posta alla base della gara per aggiudicare il contratto¹.



4.2. La gara: procedura aperta o ristretta o dialogo competitivo

La gara per affidare un contratto di Partenariato Pubblico Privato può svolgersi adottando o una procedura ristretta o una procedura aperta, ovvero attraverso l'instaurazione di un dialogo competitivo.

¹ Vedi art. 14 bis Legge 241/90 e s.m.i.



A seconda dello strumento di PPP prescelto, a base di gara potrà esserci uno Studio di fattibilità, un progetto preliminare oppure un progetto definitivo.

Nel caso delle concessioni o per interventi particolarmente complessi, il Codice dei Contratti, in recepimento della Direttiva Europea 2004/18/CE, prevede in alternativa alla procedura ristretta o aperta il ricorso al dialogo competitivo.

Nella presente Guida si approfondirà il dialogo competitivo poiché, in questo particolare momento storico caratterizzato da carenza di risorse da destinare ad investimenti, si ritiene particolarmente adatto ad essere utilizzato dai Comuni dal momento che consente l'utilizzo, del know how dei privati per sopperire alla scarsità di risorse pubbliche.

4.2.1. Il sistema del dialogo competitivo

Direttiva 2004/18/CE Art. 29

Codice dei Contratti Art. 58

Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei Contratti Art. 113

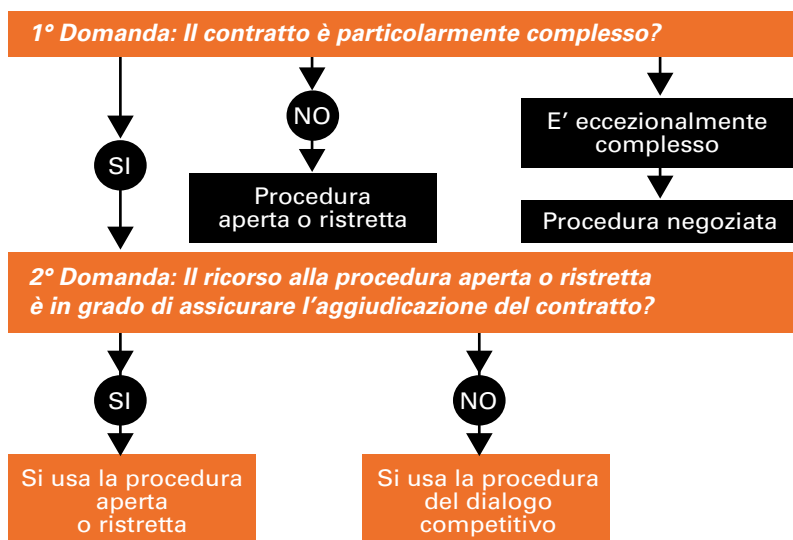
Quella che viene denominata “dialogo competitivo” è una nuova procedura di gara affiancata a quella negoziata, che le stazioni pubbliche potranno utilizzare nel caso gli appalti da aggiudicare siano particolarmente complessi.

L'essenza del nuovo sistema è quella di porre a base della gara, un capitolato tecnico i cui contenuti prestazionali, contrariamente a quanto può accadere per le altre procedure di selezione, non sono posti dall'amministrazione appaltante, bensì sono negoziati a monte, con le stesse imprese che partecipano alla gara. Il dibattito tecnico fra amministrazione ed imprese, quindi, dovrebbe

be permettere di superare le difficoltà che normalmente hanno le Pubbliche Amministrazioni di affrontare gare dal contenuto tecnico particolarmente complesso, per le quali occorrerebbe avere risorse maggiori e più qualificate, e in relazione alle quali spesso la prassi ha già operato, anche se illegittimamente, in tal senso.

GUIDA ALLA SCELTA DELLA PROCEDURA PER L’AFFIDAMENTO DEL CONTRATTO

Un contratto è considerato complesso quando non si è in grado di definirne gli aspetti tecnici o giuridici o finanziari



Anche per tale speciale sistema di gara, la fase pubblica ed esterna della procedura inizia con la pubblicazione di un bando di gara. In esso dovranno essere inseriti da un canto gli elementi prestazionali tecnici da richiedere alle imprese partecipanti, e dall'altro fissare i parametri in relazione ai quali dovrà essere scelta la proposta tecnica da porre a base della gara vera e propria, il tutto sulla base del progetto iniziale predisposto dall'amministrazione.



In questa prima fase, quindi, dovrà essere fatta presentare ai concorrenti una domanda contenente i soli dati necessari per procedere alla scelta fra di essi di quelli ritenuti idonei in ragione all'appalto da eseguire. Questa prima fase, quindi, è simile a quella per trattativa privata previa pubblicazione del bando di gara. Le imprese partecipanti alla procedura sono quindi invitate a presentare le proprie proposte, "dialogando" così con la Pubblica Amministrazione. Quest'ultima, sulla base dei parametri predeterminati nel bando e nel progetto iniziale da essa stessa elaborato, sceglierà quindi quale fra i progetti sia il migliore e lo porrà a base della gara, con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'affidamento di lavori mediante un contratto di PPP, deve, infatti, temperare il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento con una maggiore flessibilità, soprattutto laddove l'amministrazione non sia in grado di predefinire i mezzi tecnici che possano soddisfare al meglio le proprie esigenze, ovvero le soluzioni giuridico-finanziarie più adeguate. Tale flessibilità consente di perseguire l'interesse pubblico attraverso l'individuazione di obiettivi in chiave funzionale, avvantaggiandosi dell'apporto dei privati: entro tali confini, ampi margini possono essere lasciati alla capacità propositiva di questi ultimi. Tale logica presuppone, tuttavia, una Amministrazione Pubblica in grado di governare al meglio il rischio di "cattura" da parte del settore privato, e di compiere autonome valutazioni - anche tecniche - di livello complesso².

Infine, nel caso di concessioni, il dialogo competitivo può concludersi con l'aggiudicazione³.

2 Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione, di Cristina Giorgiantonio e Valentina Giovanniello in "Questioni di Economia e Finanza" n.56/2009.

3 Codice dei Contratti, Art. 58 comma 15.

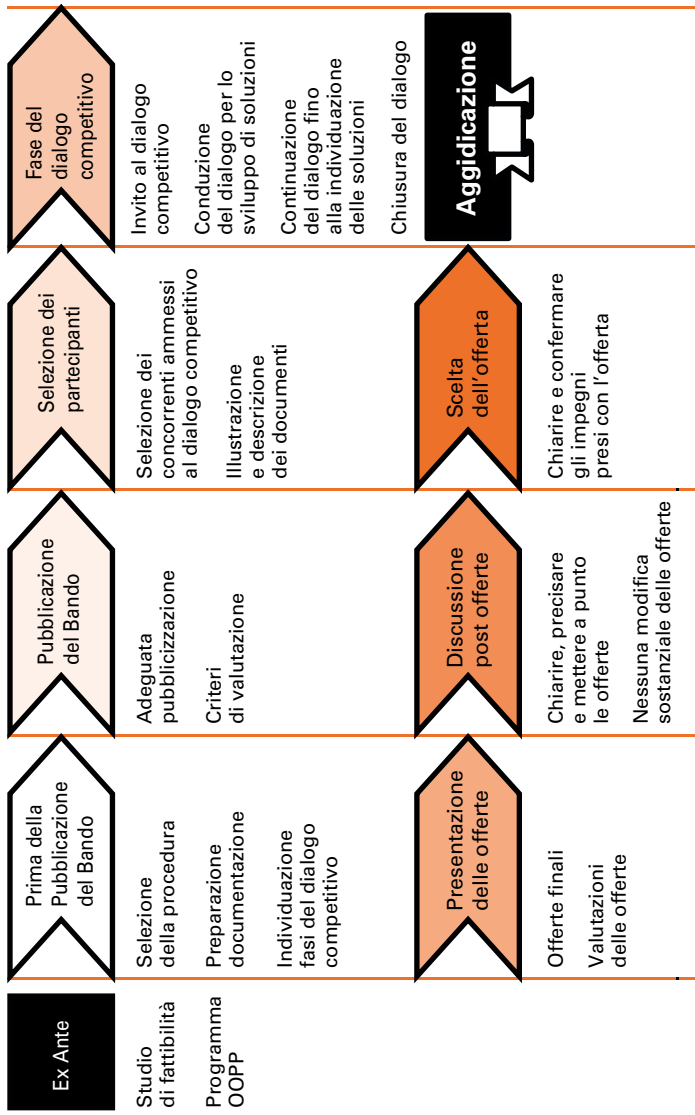
Ambito di applicazione	<i>Appalti particolarmente complessi: si tratta di quelle fattispecie in cui l'amministrazione aggiudicatrice non è "oggettivamente" in grado di definire i mezzi tecnici necessari per la realizzazione dell'opera oppure di specificare l'impostazione giuridica o finanziaria di un progetto (art. 58, commi 1 e 2, e art. 3, comma 39, del Codice dei contratti pubblici; art. 29, comma 1, e art. 1, comma 11, lett. c) direttiva 18/04).</i>
Prima fase: pubblicazione del bando	<i>Pubblicazione del bando, nel quale le amministrazioni rendono noti obiettivi e necessità, definiti nel bando stesso e/o in un documento descrittivo che ne costituisce parte integrante; nel bando sono altresì indicati i requisiti di ammissione al dialogo e i criteri di valutazione delle offerte (art. 58, comma 5, del Codice e 29, comma 2, direttiva 18/04)</i>
Presentazione delle offerte e prima valutazione	<i>Individuazione delle imprese da ammettere alla successiva fase del dialogo stricto sensu, sulla base dei requisiti e dei criteri di cui al bando; è prevista la possibilità di limitare il numero dei concorrenti (cd."forcella"); il numero minimo di almeno 3 imprese previsto dal diritto comunitario (art. 44, comma 3, della direttiva 18/04), è elevato dal Codice dei contratti pubblici ad almeno 6 imprese (art. 62), sempre che sussista sul mercato un tale numero di operatori idonei.</i>
Seconda fase: dialogo in senso stretto	<i>Individuazione della soluzione migliore: in tale fase si instaura quel rapporto dialettico tra amministrazione e imprese che caratterizza la procedura del dialogo competitivo e che è finalizzato ad individuare le soluzioni più idonee a soddisfare le esigenze espresse nel bando. Le amministrazioni possono discutere con i candidati tutti gli aspetti dell'appalto; il modus operandi della PA, in tale fase, deve ispirarsi alla ricerca di un giusto equilibrio tra tutela (e stimolo) della concorrenza e salvaguardia della segretezza delle offerte: le amministrazioni pertanto, da un lato, devono garantire la parità di trattamento, fornendo le informazioni in modo non discriminatorio, e - dall'altro - non possono rivelare ad altri concorrenti le soluzioni proposte e le informazioni comunicate dal partecipante, senza il consenso di quest'ultimo (art. 58, commi 6, 7 e 8, del Codice e</i>



Seconda fase: dialogo in senso stretto	<i>art. 29, comma 3, direttiva 18/04). È inoltre possibile prevedere la riduzione progressiva del numero di soluzioni da discutere (art. 58, comma 8, del Codice e 29, comma 4, direttiva 18/04). Tale fase culmina nell'individuazione della soluzione o delle soluzioni prescelte, da porre a base della gara vera e propria. art. 29, comma 3, direttiva 18/04). È inoltre possibile prevedere la riduzione progressiva del numero di soluzioni da discutere (art. 58, comma 8, del Codice e 29, comma 4, direttiva 18/04). Tale fase culmina nell'individuazione della soluzione o delle soluzioni prescelte, da porre a base della gara vera e propria.</i>
Terza fase: offerte finali	<i>Invito a presentare l'offerta finale: i concorrenti rimasti sono invitati a presentare la loro offerta finale relativa alla soluzione definita in esito al dialogo. Tali offerte devono contenere tutti gli elementi necessari per la realizzazione del progetto (art. 58, comma 12, del Codice e 29, comma 6, direttiva 18/04).</i>
(Eventuale) precisazione delle offerte	<i>Chiarimento, precisazione e perfezionamento (su richiesta della stazione appaltante) delle offerte finali; è tuttavia esclusa la possibilità di modifica degli elementi essenziali dell'offerta o del progetto in gara, a tutela della par condicio (art. 58, comma 14, del Codice e 29, comma 6, della direttiva).</i>
Aggiudicazione	<i>L'unico criterio di aggiudicazione utilizzabile nel dialogo competitivo è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa; l'offerente può peraltro – anche in tale fase – essere invitato a precisare l'offerta e confermare gli impegni in essa assunti, purché nel rispetto della par condicio e senza modifiche degli elementi sostanziali. Con l'abrogazione del terzo comma dell'art. 58 da parte del Terzo correttivo, è venuta meno la possibilità di "specificare" - prima della presentazione delle offerte - i criteri di valutazione, che pertanto dovranno essere fissati esaustivamente nel bando e nel documento descrittivo.</i>

Fonte: Banca d'Italia Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione, di Cristina Giorgiantonio e Valentina Giovaniello in "Questioni di Economia e Finanza" n. 56/2009

LE FASI DEL PROCEDIMENTO DI DIALOGO COMPETITIVO: TAVOLA RIEPILOGATIVA



Fonte: HM Treasury in webarchive.nationalarchives.gov.uk



4.3. Il sistema di aggiudicazione: l'offerta economicamente più vantaggiosa

A prescindere dalla circostanza per cui la gara per aggiudicare il PPP si svolga sulla base di uno studio di fattibilità ovvero su un progetto (almeno di livello preliminare) quello che occorre garantire, all'esito della procedura concorsuale, è un miglioramento del "value for money". Se l'ente pubblico intende perseguire questo obiettivo, sarà necessario strutturare il sistema di aggiudicazione secondo una valutazione ponderata dei vari elementi da prendere in considerazione al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa⁴.

Una tale circostanza dovrebbe rappresentare la traduzione, in termini di pesi e sub-pesi (o punteggi) ai criteri di aggiudicazione che dovrebbero derivare direttamente dai contenuti dello studio di fattibilità o del progetto preliminare redatti nella fase antecedente la gara⁵.

4 "La scelta dei criteri per l'assegnazione di un punteggio alle offerte presentate e per la predisposizione di una classifica delle stesse è essenziale. L'obiettivo è adattare i criteri di aggiudicazione del contratto al progetto specifico e alle condizioni contrattuali in modo da ottenere il miglior risultato possibile (in termini di value for money)" in *Una Guida ai PPP Manuale di buone prassi, Versione italiana, Maggio 2011, Epec Uftp*

5 Vedi AVCP Determinazione n. 1 del 14/1/2009 "Linee guida sulla finanza di progetto"

Il comma 5 dell'articolo 83 del dpr n. 163/2006 (Codice dei Contratti), prescrive che per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa le stazioni appaltanti "utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa". Il comma precisa, inoltre, che "le metodologie sono stabilite nel Regolamento, distintamente per lavori, servizi e forniture e, ove occorra, con modalità semplificate per servizi e forniture."

I criteri da individuare nel bando di gara saranno scelti tra i seguenti:

- a) il prezzo richiesto dal concorrente;
- b) la qualità;
- c) il pregio tecnico;
- d) le caratteristiche estetiche e funzionali;
- e) le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto;
- f) il costo di utilizzazione e manutenzione;
- g) la redditività;
- h) il servizio successivo alla vendita;
- i) l'assistenza tecnica;
- j) la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione;
- k) l'impegno in materia di pezzi di ricambio;
- l) la sicurezza di approvvigionamento;
- m) in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti⁶.

⁶ I criteri da a) a m) sono quelli previsti dall'art. 83 del Codice



A questi occorre aggiungere, nel caso di concessioni a progettualità privata (Finanza di Progetto) i seguenti⁷:

- n) qualità del progetto preliminare;
- o) valore economico e finanziario del piano;
- p) bozza di convenzione.

E infine i seguenti⁸:

- q) il prezzo che eventualmente il concorrente è disposto a corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice;
- r) il canone da corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice;
- s) la quota di lavori che intende affidare a terzi.

Sulla base dei suddetti criteri, ordinati secondo il grado di importanza, si procede alla valutazione comparativa tra le diverse proposte e alla assegnazione dei punteggi.

Data la complessità di individuazione dei criteri, dei pesi e dei sub-pesi, il Codice dei Contratti, al secondo periodo del comma 4 dell'art. 83 prevede che qualora l'amministrazione "non sia in grado di stabilirli tramite la propria organizzazione, provvede a nominare uno o più esperti con il decreto o la determina a contrarre, affidando ad essi l'incarico di redigere i criteri i pesi, i punteggi e le relative specificazioni, che verranno indicate nel bando di gara".

4.3.1. Modalità di assegnazione dei punteggi

La valutazione dovrà essere eseguita con riferimento agli elementi qualitativi e quantitativi, già indicati tra i criteri di valutazione. In particolare, per gli elementi di natura qualitativa (*valore*

⁷ Art. 153, comma 5 del Codice.

⁸ Art. 116 del Regolamento sui Contratti Pubblici (DpR 207-2010).

tecnico ed estetico delle opere progettate, modalità di gestione etc.) si procederà mediante il calcolo della media dei coefficienti, variabili tra zero e uno, mentre per il calcolo degli elementi di valutazione quantitativa (prezzo, tempo di esecuzione dei lavori, rendimento, durata della concessione, livello delle tariffe etc.), si procederà con interpolazione lineare tra il coefficiente pari a uno, attribuito ai valori degli elementi offerti più convenienti per la stazione appaltante, e coefficiente pari a zero, attribuito a quelli posti a base di gara.

Le unità di misura degli obiettivi o dei criteri di valutazione possono essere tutti di natura quantitativa o qualitativa tangibile cioè misurabile, o essere parte di natura quantitativa o qualitativa tangibile cioè misurabile e parte di natura intangibile o nominale cioè non misurabile e che le unità di misura degli impatti delle diverse alternative rispetto ai diversi obiettivi o ai criteri di valutazione possono essere diverse (per esempio: euro per i costi, anni o mesi per il tempo, giudizi per le caratteristiche estetiche e funzionali, livelli di risposta quantitativa per problemi scientifici o tecnici).

4.3.2. Determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

L'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici⁹, ha chiarito che l'intera procedura di determinazione *dell'offerta economicamente più vantaggiosa* si suddivide in *due fasi*. La prima fase dell'intera procedura, indipendentemente da quale metodo (*aggregativo-compensatore o somma pesata, electre, analityc hierarchy process - ahp, evamix, topsis, punteggio assoluto*) si applicherà per

⁹ Determinazione n. 4 del 2009



costruire la graduatoria delle offerte, comporta la determinazione dei coefficienti variabili tra zero ed uno. La seconda fase invece comporta la formazione della graduatoria applicando il metodo previsto negli atti di gara.

L'Autorità precisa che le due fasi vanno tenute separate e specifica in qual casi occorre procedere alla cosiddetta riparametrazione dei coefficienti. In particolare nel flow chart è indicato che nel caso di applicazione del metodo aggregativo compensatore la graduatoria dei concorrenti viene determinata sulla base della seguente formula:

$$P_i = C_{ai} \cdot P_a + C_{bi} \cdot P_b + \dots C_{ni} \cdot P_n$$

Dove

P_i = punteggio concorrente iesimo

C_{ai} = coefficiente criterio a, del concorrente iesimo;

C_{ni} = coefficiente criterio n, del concorrente iesimo;

P_a = peso criterio a

P_n = peso criterio n

4.3.2.1. 1° approfondimento: Metodi di misurazione degli elementi qualitativi¹⁰

Un aspetto fondamentale del processo di decisione è la definizione di un insieme di criteri preciso e sensibile rispetto agli obiettivi e quindi alle esigenze sottostanti al bando di gara. In tal senso, la formulazione di modelli matematici è di poco aiuto in questa fase preliminare, diventando di converso fondamentale nella fase finale, quando la necessità è di discriminare tra le varie offerte, con pesi e criteri già fissati.

¹⁰ "Il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Metodi e sistemi di applicazione negli appalti pubblici" di W. Toniati e D. Gregari, Ed IPSOA 2002

Un altro aspetto di pari importanza è la corretta stima delle quantità caratterizzanti ogni offerta rispetto al singolo elemento o criterio decisionale. Non sempre i dati sono rappresentati direttamente in modo tale da permettere una loro trattazione quantitativa: questo è possibile per alcuni elementi, come il prezzo o il tempo di consegna, ad esempio, ma non per altri elementi, come ad esempio la professionalità del progettista e la qualità della proposta dal punto di vista tecnico ed architettonico.

Se quindi è impossibile quantificare direttamente il valore di un'opera o di un progetto secondo caratteristiche intangibili, è però possibile fornire una soluzione al problema in termini relativi, ovvero quantificando l'importanza relativa di ogni offerta in termini delle altre offerte rispetto allo specifico elemento oggetto di valutazione.

In particolare, per quanto riguarda i criteri e sub-criteri di valutazione aventi natura qualitativa cioè non misurabile (qualità progetto, qualità servizi, qualità convenzione ecc.) il Regolamento¹¹ sui Contratti pubblici prevede che la determinazione dei coefficienti va effettuata con una delle procedure (da specificare nei documenti di gara) scelta fra quelle indicate nel Regolamento e cioè:

- 1) la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo le linee guida della tabella triangolare;

- 2) la trasformazione in coefficienti, variabili tra zero ed uno, della somma dei valori attribuiti dai singoli commissari mediante il confronto a coppie, seguendo le linee guida della tabella triangolare;
- 3) la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie", seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei confronti a coppie;

11 Allegato "G"



- 4) la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari;
- 5) la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, attribuiti con un diverso metodo di determinazione dei coefficienti previsto dal bando o nell'avviso di gara o nella lettera di invito.

4.3.2.2. 2° approfondimento: Metodi di trattazione degli elementi quantitativi¹²

Il trattamento degli elementi quantitativi non pone particolari problemi teorici sia a livello di definizione della matrice decisionale che a livello di trattamento successivo con uno dei metodi proposti in precedenza.

Il concetto chiave è quello del ribasso, dove il valore relativo ad uno specifico elemento quantitativo di un'offerta è espresso in termini di differenza percentuale tra il valore a base di gara e tale valore¹³.

I ribassi vanno inseriti nella matrice decisionale opportunamente standardizzati. In generale, il metodo da utilizzare per la normalizzazione (ovvero per ottenere un valore tra 0 e 1) dei coefficienti da inserire nel calcolo dei punteggi di sintesi, è quello della relativizzazione al massimo, calcolato secondo la seguente formula:

$$O_i = \frac{R_i}{R_{MAX}}$$

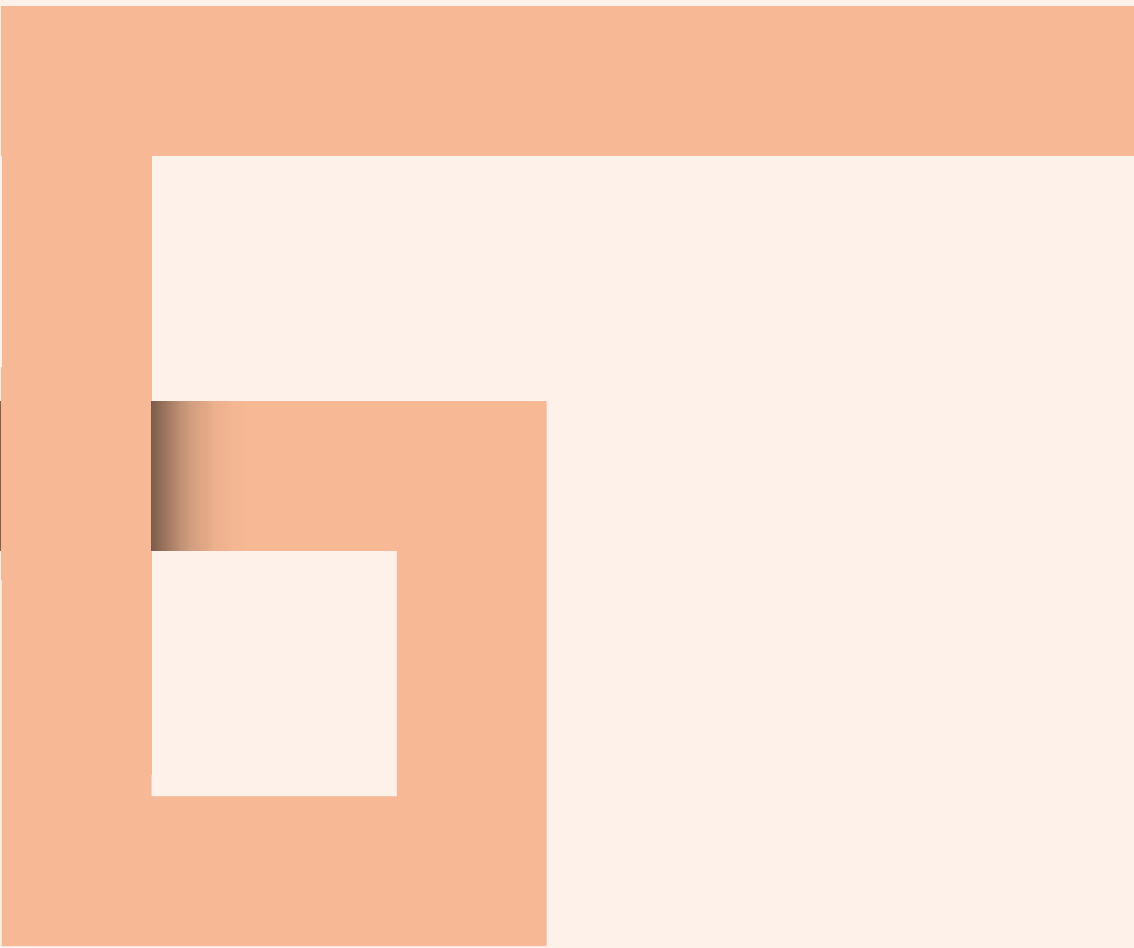
¹² "Il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Metodi e sistemi di applicazione negli appalti pubblici" di W. Toniati e D. Gregari, Ed IPSOA 2002.

¹³ Visto che il valore dell'offerta deve necessariamente essere inferiore a quello espresso nel bando di gara, si parla di ribasso, espresso in termini percentuali o come numero compreso tra 0 e 1

Dove o_i è il coefficiente per l'elemento in esame per l'offerta O_i , R_i è il ribasso percentuale formulato dal concorrente i -esimo rispetto al valore posto a base di gara, e R_{MAX} è il ribasso percentuale massimo tra le offerte pervenute per l'elemento specifico.

Comunque, in generale, per quanto riguarda i criteri e sub-criteri di valutazione aventi natura quantitativa cioè misurabile il Regolamento, nell'allegato "G", lettera b (contratti relativi a lavori), dispone che "per quanto riguarda gli elementi di valutazione di natura quantitativa quali, ad esempio, il prezzo, il tempo di esecuzione dei lavori, il rendimento, la durata della concessione, il livello delle tariffe, attraverso interpolazione lineare tra il coefficiente pari ad uno, attribuito ai valori degli elementi offerti più convenienti per la stazione appaltante, e coefficiente pari a zero attribuito ai valori degli elementi offerti pari a quelli posti a base di gara.";

5. La bancalità delle opere in PPP



L'analisi di bancabilità di un progetto, si concentra soprattutto sulle condizione di equilibrio finanziario.

Equilibrio Economico Finanziario



Convenienza Economica

Indici di
redditività



TIR

VAN

Sostenibilità Finanziaria

Indici di
bancabilità/copertura



DSCR

LLCR



5.1. La verifica dell'Equilibrio Economico Finanziario da parte degli Istituti di credito

Il PEF rappresenta uno dei documenti principali che la banca esamina per esprimersi sulla bancabilità dell'operazione di PPP. L'analisi del PEF è estremamente scrupolosa ed è proprio tramite il PEF che l'istituto di credito simula i diversi profili di erogazione e di rimborso del debito verificando il livello degli indici economico finanziari. L'obiettivo è quello di controllare la coerenza tra i flussi di cassa attesi del progetto ed i fabbisogni derivanti, sia dalla gestione ordinaria del progetto stesso, sia dagli impegni relativi al servizio del debito.

Nella valutazione del PEF si procede in primo luogo alla definizione ed allo studio del Caso Base, ossia dello scenario quantitativo ed economico risultante dalle ipotesi ragionevolmente più attendibili, e successivamente si procede alle analisi di sensitività. Tali simulazioni risultano di fondamentale importanza durante l'analisi dei rischi in quanto verificano la solidità del progetto al variare delle ipotesi previste nel Caso Base.

La scelte delle diverse analisi di sensitività da effettuare dipenderà dalle caratteristiche del progetto ed in particolare dai suoi rischi. Tuttavia le principali analisi che usualmente vengono effettuate sono le seguenti:

- Riduzione dei volumi della domanda;
- Riduzione della tariffa;
- Aumento dei costi di gestione e costruzione;
- Ritardi nel completamento dell'opera e conseguente ritardo nell'avvio della gestione;
- Ritardi nel versamento del contributo pubblico;
- Variazioni del tasso di Inflazione;
- Incremento dei Tassi di Interesse;

- Pagamento Penali per Inadempienza;
- Analisi di sensitività congiunta (ossia considerando la variazione congiunta di 3-4 variabili sopra elencate).

Effettuando le suddette simulazioni, la banca verifica come si modificano gli indici economico finanziari al variare delle ipotesi principali su cui si basa il progetto. In particolare si presterà attenzione al modificarsi del DSCR minimo e medio ed al LLCR minimo¹. Il DSCR ed il LLCR minimi sono utili durante l'analisi del PEF in quanto mettono in evidenza eventuali anni particolarmente critici e dunque possono servire da guida per la definizione del piano di rimborso del debito che sia maggiormente in linea con l'andamento dei flussi di cassa attesi del progetto. Tali indici sono inoltre usati nel contratto di finanziamento per definire alcuni impegni puntuali della società di progetto e/o delle facoltà dei finanziatori (modifica del margine, blocco o riduzione delle distribuzioni agli azionisti, rimborso del finanziamento).

È importante ribadire che, in un'operazione di PPP, la valutazione del PEF, non è una mera valutazione "numerica ed astratta" del piano stesso, ma è una valutazione che è imprescindibile

1 Il Debt Service Cover Ratio ("DSCR"), definito come il rapporto tra il flusso di cassa netto del progetto (al netto anche delle imposte) in un dato periodo ed il servizio del debito (comprensivo della quota capitale e della quota interessi) nello stesso periodo. Tale indice serve per verificare la capacità puntuale del progetto di servire il debito.

Il Loan Life Cover Ratio ("LLCR"), definito come il rapporto tra il valore attuale dei flussi di cassa netti generati durante il periodo compreso tra, l'istante in cui viene fatta la valutazione è l'ultimo anno previsto per il rimborso del finanziamento, e l'ammontare del debito residuo (ancora da ripagare) nel medesimo istante. Tale indice serve per controllare la capacità generale del progetto di ripagare l'ammontare totale del debito.

Il DSCR ed il LLCR minimi corrispondono al valore più basso del DSCR e dell'LLCR rilevato durante l'arco del finanziamento. Il DSCR medio è il valore medio del DSCR durante tutto l'arco del finanziamento.



dell'esame della struttura contrattuale, dalla studio della domanda, dalla valutazione dei costi, dell'analisi del settore di riferimento, dal quadro legislativo, dall'andamento finanziario e da tutti i rischi che derivano dalla totalità dei suddetti fattori. Infatti non esiste un livello pre-definito "di bancabilità" degli indici di Equilibrio Economico Finanziario. E' ovvio che questi ultimi devono risultare maggiori di 1, ma il livello richiesto della banche dipenderà dal profilo di rischio dell'intera operazione. Maggiore è il rischio dell'operazione, più alto sarà il livello richiesto degli indici finanziari, in quanto la banca vorrà assicurarsi un margine di sicurezza più alto, quanto la volatilità delle variabili risulta maggiore. Ugualmente riguardo al livello del TIR ed del VAN, il livello adeguato dipenderà dal rischio dell'operazione, dal settore e da altri fattori specifici del progetto.

5.2. La bancabilità dell'operazione

5.2.1. Processo di analisi

L'intento di questo paragrafo è quello di cercare di esporre in maniera pragmatica, come si arriva a sostenere che il progetto vanti un Equilibrio Economico-Finanziario adeguato e che l'operazione sia considerata bancabile. L'analisi illustrata non è esaustiva in quanto ogni progetto ha delle sue caratteristiche peculiari e dunque l'esame di fattibilità si concentra su determinati fattori piuttosto che altri a seconda del particolarità del progetto e del settore di attività. Tuttavia si è cercato di illustrare gli elementi di analisi che sono più o meno comuni a tutti i progetti di PPP.

Cosa analizza pertanto un istituto di credito per esprimersi sulla bancabilità di un'operazione? Come si svolge il processo di analisi? Su quali documenti e variabili focalizza la sua attenzione?

Durante un processo di studio di fattibilità, come prima cosa, la banca procede all'analisi dei contratti già stipulati o delle bozze in essere. Generalmente i contratti principali che si analizzano sono la Convenzione di Concessione tra concedente e concessionario ed eventuali gli altri documenti correlati (ad es. piano d'ambito, accordo di programma ecc), il Contratto di Costruzione ed di Gestione e Manutenzione. Contemporaneamente, si stimano e si analizzano la domanda, i costi di costruzione e quelli di gestione al fine di definire il caso base del PEF e valutare se il progetto abbia effettivamente la capacità di autofinanziarsi. L'analisi dei principali contratti viene effettuata sia da un punto di vista tecnico (ad esempio fondatezza delle stime dei costi, rischi tecnologici, ecc.), sia da un punto di vista legale (ad esempio coerenza dei contratti con il quadro normativo esistente e di conseguenza, validità legale degli impegni sottoscritti dalle parti). L'intero processo di analisi viene chiamato Due Diligence e comprende l'esame di diversi aspetti: tecnico, legale, di mercato, assicurativo, economico- finanziario ecc..

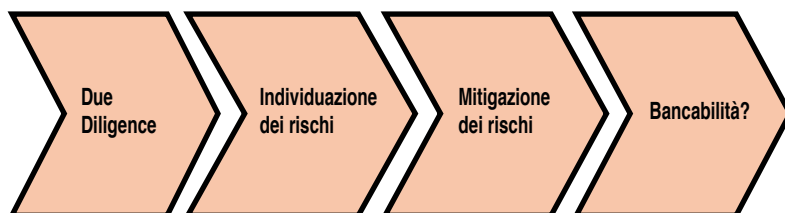
La Due Diligence viene effettuata mediante il supporto di consulenti tecnici e legali che la banca assume per ogni operazione specifica. Il supporto di tali consulenti è indispensabile per la banca al fine di poter individuare, con la necessaria competenza, tutti i rischi principali del progetto, identificare i possibili fattori di mitigazione, esprimersi quindi sulla bancabilità dell'operazione e definire la struttura di finanziamento più efficiente per il progetto. Durante il processo di Due Diligence, viene esaminato il PEF che dovrà fornire la sintesi a di tutte le caratteristiche economico-finanziarie del progetto ed in particolare dovrà:

- riflettere i vari contratti (Convenzione, Contratto di Costruzione, Gestione e Manutenzione ecc.)
- riportare le ipotesi elaborate nei diversi studi tecnici (livello domanda, crono programma lavori ecc.)



- essere in linea con la normativa vigente (leggi, regolamenti, delibere CIPE ecc.)

La banca, pertanto, attraverso i suddetti passaggi, analizza l'intera operazione verificando innanzitutto che il progetto abbia una fondatezza da un punto industriale, che il rimborso del debito sia assicurato, che la remunerazione agli azionisti sia in linea con le aspettative e che la struttura contrattuale conduca ad un'allocazione dei rischi che non gravi in maniera sbilanciata sul concessionario/beneficiario del finanziamento.



Si sottolinea che la validità industriale del progetto è fondamentale per la banca in un PPP. Sebbene sembri una considerazione scontata, si evidenzia che, come previsto dalle banche stesse (ed inserito nei contratti di finanziamento) il servizio del debito è (usualmente) subordinato al pagamento dei costi operativi. La banca dunque, analizza l'operazione come se fosse un vero "azionista" del progetto stesso (anzi è il soggetto che finanzia la maggior parte dell'opera - 60-90%) e dunque non può prescindere da una valutazione di merito sulla fondatezza industriale dell'operazione. Oltre alla subordinazione del servizio del debito ai costi operativi, un'altro fattore da evidenziare su cui la banca pone particolare attenzione nella sua valutazione, è il livello di remunerazioni degli azionisti/sponsors. Infatti se il progetto non risulta appetibile per gli azionisti/sponsors il rischio di abbandono del progetto aumenta mettendo a in pericolo anche il rimborso del debito.

La Tabella 1 fornisce una rappresentazione schematica, sebbene non esaustiva, dei contratti di progetto e delle variabili principali che vengono analizzate dalle banche durante il processo di Due Diligence, soffermandosi su alcuni degli aspetti che vengono maggiormente approfonditi.

Documento/Variabile Analizzato/a	Cosa si analizza principalmente
Convenzione di Concessione	• <i>Obblighi e responsabilità del concessionario (tempi di esecuzione richiesti, livelli di prestazione previsti, penali ecc)</i> • <i>Eventuale Contributo Pubblico (ammontare/ modalità di erogazione/stato avanzamento approvazione)</i> • <i>Tariffe/Delibere CIPE di riferimento e Meccanismi di Aggiornamento, o Corrispettivo di Servizio</i> • <i>Eventuali condivisioni rischio traffico</i> • <i>Clausole di Riequilibrio Economico Finanziario</i> • <i>Forza Maggiore</i> • <i>Revoca, Recesso, Decadenza, Risoluzione e relative/i penali ed indennizzi</i> • <i>Durata concessione</i>
Contratto di Costruzione	• <i>Livello di trasferimento degli obblighi/rischi assunti dal Concessionario verso il Concedente nella Convenzione di Concessione</i> • <i>Accordo Prezzo Fisso ed Invariabile/Chiavi in Mano/Data Certa</i> • <i>Entità/tipologia di Penali, Garanzie</i> • <i>Clausole di Recesso/Risoluzione</i> • <i>Rischi geologici</i> • <i>Complessità tecnica di realizzazione dell'opera e esperienza del Contraente Generale in opere simili</i>
Contratto di Gestione e Manutenzione	• <i>Livello di trasferimento degli obblighi/rischi assunti dal Concessionario verso il Concedente nella Convenzione di Concessione</i> • <i>Accordo Prezzo Fisso ed Invariabile</i> • <i>Durata in linea alla durata della concessione</i> • <i>Entità/tipologia Penali, Garanzie</i> • <i>Clausole di Recesso/Risoluzione</i> • <i>Esperienza del gestore in servizi simili</i>



Analisi della domanda	• <i>Ragionevolezza stime Caso Base:</i> - nuovo percorso (assenza di dati storici) - percorso esistente (esistenza di dati storici) • <i>Livello/durata periodo di avviamento (Ramp Up)</i> • <i>Presenza di eventuali percorsi alternativi/servizi concorrenziali</i> • <i>Effetti derivanti da eventuali ritardi dell'opera stessa, dalle opere connesse (rampe/tangenziali/bretelle di collegamento, parcheggi) e da rimozione interferenze</i> • <i>Elasticità della domanda al prezzo</i> • <i>Altre analisi di sensitività</i>
Analisi dei costi	• <i>Ragionevolezza stime costi</i> • <i>Variabili che possono incrementare livello di costi</i> • <i>Eventuali meccanismi di Riequilibrio previsti nella Convenzione</i>
Piano Economico Finanziario	• <i>Coerenza con quanto previsto dalla struttura contrattuale, dagli studi tecnici, e dalla normativa (ad es. costi di costruzione, gestione e livello tariffe, livello domanda)</i> • <i>Ragionevolezza delle ipotesi finanziarie</i> • <i>Particolare focus sul Cashflow</i> • <i>Elaborazione profilo Rimborso del Debito</i> • <i>Controllo degli Indici Economici Finanziari</i> • <i>Ammontare e tempistica dell'immissione di Equity</i> • <i>Distribuzione dividendi</i> • <i>Analisi di Sensitività</i>
Quadro Normativo/Complicazioni Legali	• <i>Analisi del quadro normativo di riferimento:</i> - complessità - modifiche imminenti • <i>Coerenza dei contratti con il quadro normativo</i> • <i>Validità legale dei impegni presi dalle parti nei contratti</i> • <i>Presenza di ricorsi</i> • <i>Regole EUROSTAT sui PPP (Rischio Costruzione, Rischio Disponibilità, Rischio Domanda)</i>

5.2.2. Analisi dei Rischi

Come abbiamo accennato, la Due Diligence e le Analisi di Sensitività hanno il fine di evidenziare i rischi associati al progetto nonché i relativi fattori di mitigazione. Affinché il progetto risulti bancabile, i rischi residenti in capo alla società di progetto (concessionario/beneficiaria del finanziamento) devono risultare adeguati con il profilo di rischio sostenibile dai finanziatori.

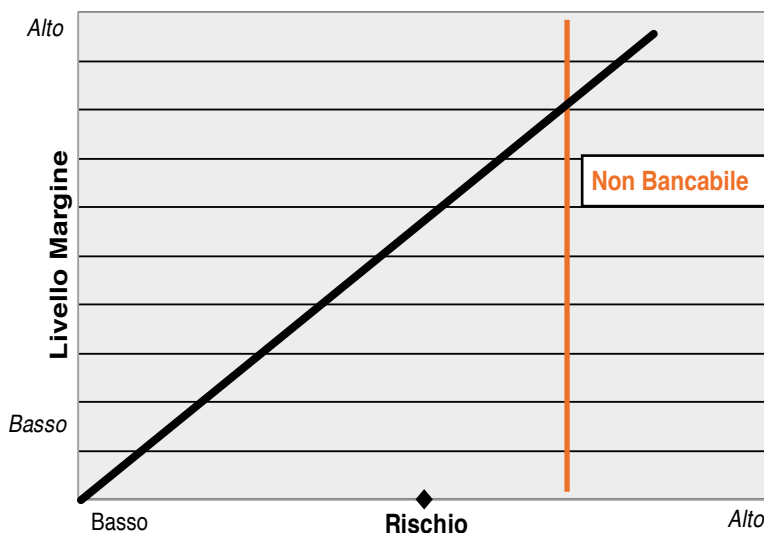
I fattori di mitigazione dei rischi associati ad un progetto derivano principalmente dalla struttura contrattuale stessa (ad esempio Condivisione Rischio Traffico, Clausole di Riequilibrio, Penali per Inadempienza ecc.) o da situazione particolari di mercato del progetto stesso (ad esempio “monopoli naturali”) ed in maniera marginale dalle garanzie e dagli impegni richiesti dalle banche nel contratto di finanziamento. Alla luce di quanto sopra, pertanto, la banca sarà molto attenta all’elaborazione dei principali contratti e, se possibile, in certi casi, potrà richiedere delle modifiche ai contratti stessi (anche se questi sono già stati finalizzati) proprio al fine di ridurre il rischio del progetto e rendere l’operazione bancabili.

È ovvio che il margine (Spread²) del finanziamento ed livello degli indici di copertura minimi richiesti (DSCR e LLCR) aumenteranno con l’aumentare del rischio dell’operazione. Tuttavia, non sempre i maggior rischi possono essere compensati con un aumento dello Spread o degli indici di copertura minimi; infatti se alla fine del processo di analisi, i vari fattori di mitigazione risultano inadeguati rispetto all’entità del rischio, l’istituto di credito si esprimerà per la non bancabilità dell’opera.

2 È il margine da che sommare al tasso base (IRS/Euribor) che indica la rischio-sità del progetto



EFFETTI DELL'AUMENTO DI RISCHIO DELL'OPERAZIONE SUL MARGINE DI INTERESSE



Le tipologie di rischio sono numerose (rischi di costruzione, rischi finanziari, rischi politici, rischi legali ecc). Esistono diversi modi di classificare i rischi, la classificazione dipende da una scelta soggettiva. Per semplicità suddividiamo i rischi in due grosse categorie tenendo conto principalmente della fase in cui possono verificarsi:

- rischi durante il periodo di costruzione;
- rischi durante il periodo di gestione.

All'interno di queste due categorie analizzeremo le varie tipologie di rischio alla luce delle considerazioni evidenziate relativamente ai contratti e alle variabili sopra menzionati.

Al fine di rendere più concreta l'analisi dei rischi, è stato schematizzato un esempio di processo di analisi di rischi nella Tabella 3, ipotizzando un progetto nel settore del Trasporto Pubblico Locale ("TPL"). Si evidenzia che il seguente esempio non è esaudivo, ma ha lo scopo di evidenziare soltanto alcuni dei principali rischi che vengono generalmente analizzati dagli istituti di credito durante il processo di Due Diligence relativamente ad un progetto di TPL. Si deve considerare infatti che, come sopra menzionato, ogni progetto ha le sue peculiarità e pertanto un profilo di rischio unico. Inoltre l'analisi dei rischi si concentrerà su alcuni fattori piuttosto che altri in funzione del settore di attività in cui è inquadrato il progetto.

In genere in un progetto di TPL, come usualmente avviene per la maggior parte dei progetti di PPP, il rischio di traffico grava principalmente sul concedente, mentre il rischio di costruzione ed il rischio di disponibilità gravano primariamente sul concessionario. Inoltre, il concessionario, solitamente, non riceve i ricavi (direttamente) attraverso la vendita dei biglietti, ma riceve un corrispettivo per la gestione del servizio e la sua compartecipazione al rischio traffico risulta di solito marginale. Il Concessionario è invece tenuto ad assicurare la disponibilità del servizio ed è soggetto a diverse penali nel caso in cui non rispettasse i parametri prestazionali stabiliti dalla Convenzione di Concessione (quali ad esempio disponibilità, regolarità, sicurezza, pulizia ecc). Per quanto riguarda la progettazione e la costruzione dell'opera, invece, la struttura degli accordi ed i rischi che ne derivano sono in genere simili a quelli di un'operazione finanziata con uno schema di Finanza di Progetto classico (ossia in cui sul concessionario grava sia il rischio di costruzione che quello di domanda e di disponibilità).



ESEMPIO ANALISI DEI RISCHI IN UN PROGETTO DI TPL

Rischi durante il periodo di Progettazione/Costruzione

Rischio	Fattori di Mitigazione/Commenti
Ritardato, mancato od inesatto completamento dell'opera per inadempimento del Costruttore/ Incremento dei Costi	• <i>Contratto a prezzo fisso e data certa.</i> • <i>Il Contratto di Costruzione trasferisce al Costruttore tutti gli obblighi del Concessionario derivanti dalla Convenzione di Concessione (ad esempio penali per ritardi o mancato raggiungimento dei parametri prestazionali)</i> • <i>Il meccanismo di pagamento al Costruttore è a stato di avanzamento lavori (SAL) che devono essere verificati e firmate dal Consulente Tecnico e prevede una ritenuta del....%.</i> • <i>il Consulente tecnico ritiene che:</i> - <i>il Costruttore sia una società di primo livello nel campo del TPL e dunque abbia le capacità tecniche per realizzare l'opera</i> - <i>la tecnologia è collaudata e adatta agli scopi richiesti</i> - <i>i parametri prestazionali richiesti sono facilmente ottenibili</i> - <i>il livello/la tipologia del Performance Bond e delle assicurazione e delle altre garanzie è adeguato</i> - <i>il crono programma lavori è verosimile e prudentiale</i> • <i>Le clausole di revoca, recesso, risoluzione ed i relativi indennizzi, come confermato dal Consulente Legale, sono in linea con il quadro normativo vigente, risultano adeguate e rispecchiano le clausole previste nella Convenzione d Concessione</i> • <i>La banca ha richiesto al Concessionario di stipulare delle assicurazione in base a quanto suggerito dal Consulente Assicurativo</i> • <i>Eventuali ritardi per l'ottenimento di permessi ed autorizzazioni sono mitigati dalle previsione delle "Condizioni Sospensive" che verranno inserite dal Contratto di Finanziamento</i> • <i>Le analisi di sensitività mostrano degli indici di copertura soddisfacenti anche in caso di:</i> - <i>un ritardo di completamento di [...] mesi</i> - <i>aumento dei costi del [...%]</i>

Ritardi per Ritrovamenti Archeologici	• La convenzione prevede il diritto di posticipare la data di inizio gestione a causa di ritrovamenti archeologici concedendo una sospensione lavori per (...giorni) • La convenzione prevede il diritto del Concessionario a richiedere il Riequilibrio del PEF, nel caso in cui i costi ed i tempi delle attività di rimozione di tali ritrovamenti sia tale da alterare il PEF
Forza Maggiore	• Come confermato dal Consulente Legale, la definizione di Forza Maggiore nella Convenzione è estremamente ampia e dunque ricomprende numerosi eventi (guerra, atto di terrorismo, sommossa, sabotaggio, vandalismi, scioperi, terremoto) • La convenzione prevede il diritto del Concessionario a richiedere il Riequilibrio del PEF, nel caso in cui i danni superino EUR....
Ritardato o mancato ottenimento dei Fondi Pubblici	• In base alla Convenzione il Concessionario ha diritto al Riequilibrio del PEF
Rischio Finanziato	• Hedging del 100% sul prestito
Modifiche Legislative	• In base alla Convenzione il Concessionario ha diritto al Riequilibrio del PEF

ESEMPIO ANALISI DEI RISCHI IN UN PROGETTO DI TPL (continua)

Rischi durante il periodo di Gestione

Rischio	Fattori di Mitigazione/Commenti
Ritardato o Mancato pagamento del Corrispettivo da parte del Concedente	• Concedente affidabile con rating alto • In base al contratto di Gestione e Manutenzione il corrispettivo che il Concessionario deve al è subordinato al corrispettivo che il Concessionario riceve dal Concedente
Rischio di Gestione e Manutenzione	• Il Contratto di Gestione trasferisce al Gestore la maggior parte degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Concessione (ad esempio penali sui prestabili parametri prestazionali)



Rischio di Gestione e Manutenzione	• Il corrispettivo di gestione è fisso e può variare soltanto se, da una modifica prestazionale richiesta dal Concedente al Concessionario, corrisponda un aumento del corrispettivo (che potrà essere dunque trasferito al Gestore) • Il contratto di finanziamento prevede la costituzione di una riserva per coprire le penali previste nella Convenzione e non coperta al 100% del Contratto di Gestione e Manutenzione • Le analisi di sensitività mostrano comunque degli indici di copertura soddisfacenti anche con un aumento del [..%] dei costi di gestione • Le clausole di revoca, recesso, risoluzione ed i relativi indennizzi, come confermato dal Consulente Legale, sono in linea con il quadro normativo vigente, risultano adeguate e rispecchiano le clausole previste nella Convenzione d Concessione
Rischio Traffico	• In base alla Convenzione, il Concessionario ha diritto al 100% del Corrispettivo fino ad una riduzione del livello del traffico pari al ...% ("Livello X") del Valore indicato nel PEF per cause non imputabili alla scarsa qualità del servizio • La Convenzione prevede il diritto del Concedente a richiedere il Riequilibrio del PEF in caso di modifiche al Piano dei Trasporti che potrebbero causare una diminuzione dei passeggeri al di sotto del Livello Critico • Nello scenario più pessimistico delineato dal Consulente del Traffico il numero di passeggeri risulta comunque superiore al Livello X • Le analisi di sensitività mostrano degli indici di copertura soddisfacenti anche con una diminuzione del% del traffico nel PEF • È previsto il Riequilibrio in caso di Forza maggiore
Rischi Finanziari	• Hedging del 100% sulle linee di credito

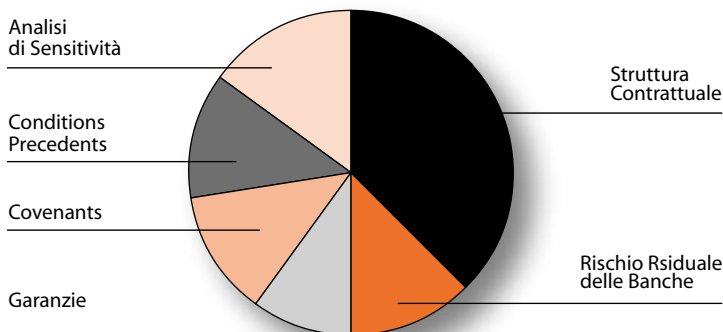
Come abbiamo visto, la mitigazione dei rischi evidenziati dalla Due Diligence, avviene principalmente mediante gli impegni sanciti nei diversi contratti dalle diverse controparti del progetto. Tuttavia una parte marginale di riduzione del rischio avviene anche attraverso il pacchetto di garanzie che la banca richiede

al Concessionario/Beneficiario del finanziamento, nonché mediante una cospicua serie di obblighi (Covenants) e di condizioni sospensive all'erogazione del finanziamento (Conditions Precedent) che vengono inserite nel contratto di finanziamento. Le garanzie in genere richieste in un contratto di finanziamento prevedono:

- Pegno sulle azioni del Concessionario/Beneficiario e diritto di subentro nei diritti del Concessionario/Beneficiario in caso di inadempimento
- Privilegio Generale sui beni del Concessionario
- Pegno sui Conti Bancari del Concessionario/Beneficiario
- Cessione dei Crediti del Concessionario/Beneficiario derivanti dalla Concessione
- Cessione Crediti IVA (per la tranche IVA)

Sebbene vi sia un "pacchetto standard" di Covenants, Conditions Precedent e di Garanzie che le banche usualmente richiedono nell'operazioni di PPP/Finanza di Progetto, per ogni singolo progetto la banca richiederà in aggiunta delle Garanzie, dei Covenants e delle Conditions Precedents ad hoc proprio al fine di minimizzare i rischi peculiari evidenziati dalla Due Diligence.

MITIGAZIONE DEI RISCHI/RISCHIO RESIDUALE





La corretta configurazione e disciplina dei rischi e dei rendimenti trasferiti al soggetto privato sono anche preconditione per la finanziabilità del progetto. Sotto questo profilo:

- la chiarezza e la certezza del contenuto della Convenzione risulta un elemento nodale in quanto, come già accennato, per mitigare i rischi assunti dal concessionario sarà necessario, in sede di strutturazione del finanziamento, definire efficaci accordi contrattuali con le principali controparti (in particolare costruttore e gestore);
- la sostenibilità del PEF e l'efficacia dei meccanismi volti ad assicurare, in certe condizioni, l'equilibrio economico finanziario dello stesso rappresentano il fulcro del progetto e pertanto l'elaborazione del PEF e la verifica del suo equilibrio economico finanziario non possono prescindere da uno studio accurato di tutte le variabili che lo compongono.

Gli schemi di PPP richiedono dunque una pianificazione e preparazione dettagliata da parte della Pubblica Amministrazione, che non è invece sempre necessaria per gli appalti pubblici tradizionali. La predisposizione da parte della Pubblica Amministrazione di una documentazione di gara che chiarisca in modo efficace gli elementi fondamentali del rapporto concessorio (non solo quelli tecnico-realizzativi ma anche quelli contrattuali, economico-finanziari e di trasferimento dei rischi) rappresenta l'elemento fondante di una veloce ed efficace procedura di affidamento prima e di un efficiente rapporto con il concessionario poi.

In considerazione della relativa novità dello strumento e delle particolari professionalità che la sua corretta applicazione richiede, il coinvolgimento di soggetti esperti in grado di assistere il promotore pubblico già nelle prime fasi di preparazione dei documenti (ad esempio per l'elaborazione della bozza della Convenzione, dei capitolati prestazionali e del PEF da mettere a base di gara) è sicuramente auspicabile.

La corretta definizione della documentazione posta a base della procedura di affidamento unitamente alla certezza degli impegni a carico del promotore pubblico (in termini ad es. di localizzazione ed autorizzazione del progetto, procedure espropriative, eventuali contributi pubblici, etc.) è in grado di contenere i tempi di gara, aumentare il grado di concorrenza e, conseguentemente, permettere di ottenere dal mercato le migliori condizioni economiche e di qualità del servizio.

Tutto ciò conduce da un lato ad un probabile allungamento dei tempi di avviamento del progetto ed un aumento dei costi iniziali della procedura rispetto ad un appalto tradizionale, ma dall'altro ad una maggiore efficienza. Infatti sebbene l'interesse privato sia pur sempre volto al profitto, nel PPP/ tale l'interesse viene messo al servizio dell'utilità sociale e la motivazione del privato al completamento dell'opera risulta sicuramente imperativa in quanto è il presupposto indispensabile per la remunerazione del capitale.

L'adozione di un corretto ed efficiente schema di PPP consente poi di agevolare e rendere più spedita la strutturazione del finanziamento di progetto. Si deve considerare infatti che, in tale tipologia di operazioni in cui il debito copre la maggior parte dei fabbisogni del progetto, la principale garanzia per i finanziatori è rappresentata dal flusso di cassa generato dal progetto stesso. Risulta dunque assolutamente necessario, "proteggere" il più possibile l'equilibrio economico e finanziario del progetto (che deriva fondamentalmente dal flusso di cassa) attraverso una complessa e minuziosa struttura contrattuale e tramite tutta una serie di obblighi a carico del concessionario/beneficiario definiti nel contratto di finanziamento. Risulta utile evidenziare che, in una operazione di Finanza di Progetto, alla fine del processo di Due Diligence e di strutturazione in cui una parte del rischio è allocata sui soggetti coinvolti nell'operazione, una porzione del rischio complessivo rimarrà sempre in capo alla società di progetto e quindi ai finanziatori.

6. La contabilizzazione delle opere pubbliche realizzate con gli strumenti di Partenariato Pubblico Privato

La realizzazione di interventi che prevedano il ricorso al PPP, implica comunque un'attenta riflessione sul bilancio nel caso in cui le risorse necessarie provengano anche dalle casse comunali. In proposito, si ritiene opportuno richiamare in sintesi i vincoli posti dal patto di stabilità.

I vincoli attualmente in vigore, nella sostanza, obbligano gli enti a migliorare di una data entità la differenza tra entrate e spese. In particolare, questa differenza è calcolata tra le entrate correnti che sono "accertate" a fine anno, a cui devono essere sommate le entrate "incassate" derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale; tra le entrate da conteggiare a questi fini tuttavia, non possono essere contabilizzate le entrate derivanti da indebitamento.

Alla somma così determinata, occorre togliere le spese correnti "impegnate" a cui sommare le spese per investimenti "pagate". Questo differenziale deve essere positivo per un valore molto alto che si aggira su una percentuale dell'ordine del 16% della spesa corrente media del periodo 2006- 2008.

Per raggiungere questo obiettivo del patto di stabilità, gli enti, di fatto, sono costretti ad incrementare al massimo le entrate, ed in particolar modo le entrate "incassate" derivanti da alienazioni di patrimonio e da trasferimenti di capitale. Ed inoltre, sono costretti a ridurre le spese, ed in particolare le somme pagate per gli investimenti.



6.1. I vincoli posti dal patto di stabilità ed il divieto di ricorrere a misure considerate elusive

Questa situazione, nella realtà, ha indotto molti enti a ricercare soluzioni che consentissero di realizzare gli investimenti ritenuti indispensabili attraverso soggetti (ad esempio attraverso società patrimoniali, società di trasformazione urbana, realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo, o comunque altri soggetti esterni), e modalità che consentissero di realizzare ugualmente gli interventi, senza che ciò provocasse il mancato rispetto del patto di stabilità.

In proposito si riportano alcuni dati; negli anni fino al 2009 sui circa 2200 Comuni tenuti al rispetto del patto di stabilità (i Comuni con più di 5.000 abitanti), circa il 10% era risultato inadempiente; nel 2010, pure a fronte di obiettivi più difficili da realizzare, forse anche per una maggiore comprensione dei limiti posti dal patto e per un accresciuto senso di responsabilità che ha portato gli enti a comprendere le finalità del patto e pertanto a contenere le spese ed in particolare le spese di investimento, il numero degli enti che non ha rispettato il patto di stabilità è stato pari a poco più di 40 (pari a circa il 2%). Questo risultato, positivo dal punto di vista della contabilità nazionale e del rispetto dei vincoli posti dalla UE, ha però anche fatto sorgere il dubbio che, in alcuni casi, fossero state effettuate operazioni, pur formalmente corrette, finalizzate al solo obiettivo di rispettare il patto di stabilità, ma nella sostanza non rispettose dei principi di economicità della gestione.

Conseguentemente, l'articolo 20, commi da 10 a 12, del DL 98/2011 ha stabilito che i contratti e gli altri atti posti in essere dalla Regione e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli; inoltre, è stato anche stabilito che se le sezioni giurisdizionali regionali delle Corti dei conti accertano che il patto di stabilità è stato artificiosamente

conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle spese ai pertinenti capitoli di bilancio o mediante altre forme elusive, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità, sarà irrogata una sanzione pecuniaria fino a un massimo di 10 volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della elusione e, al responsabile finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo al netto degli oneri fiscali e previdenziali. Queste norme sono state confermate dalla legge di stabilità per l'anno 2012 (legge 183/2011, articolo 31, commi 30 e 31).

6.2. Metodi di contabilizzazione; richiamo degli orientamenti espressi dalla Corte dei conti

Occorre rilevare che le norme che vietano le misure elusive del patto di stabilità non sono di facile interpretazione. Infatti, non è univocamente chiaro quali possano essere "i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità". Facendo riferimento alle varie forme di PPP, ed in particolare ai contratti di finanza di progetto e di leasing in costruendo, le diverse Sezioni della Corte dei conti in linea generale si sono pronunciate nel senso che queste tipologie di contratti sono consentite dal nostro ordinamento.

Sulla possibilità di ricorrere all'utilizzo di queste modalità di realizzazione di infrastrutture pubbliche secondo schemi di Partenariato Pubblico Privato, e sulla modalità di contabilizzazione, recentemente è intervenuta la Corte dei conti in Sezioni riunite con la delibera 49 del 16/9/2011. Importante è tenere presente che questa delibera è stata adottata sulla base di quanto previsto dall'articolo 17, comma 31 della legge 102/2009, il quale stabilisce che "al fine di garantire coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti, per le funzioni che ad essa spettano



tano in materia di coordinamento della finanza pubblica il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza". Pertanto, tutte le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, si debbono conformare a questa pronuncia. Ne consegue, che per ora, il contenuto di questa delibera deve essere inteso come un punto di riferimento al quale, stante la normativa attuale, occorre attenersi.

In linea generale, un elemento fondamentale che è stato messo in evidenza dalle Corti dei conti, ma in particolare dalla delibera della Corte in Sezione riunite, è che le Pubbliche Amministrazioni nell'accedere a questo tipo di strumenti, hanno l'obbligo di valutarne la convenienza prima di procedere. In particolare, devono essere considerati alternativamente il ricorso al contratto di mutuo o al finanziamento ad opera della Cassa DDPP, valutando anche l'impatto in termini di sostenibilità per il bilancio dell'ente delle diverse forme di finanziamento. Le Sezioni riunite, richiamando la delibera 1139/2009 della Corte dei conti Lombardia, affermano che "i principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa impongono che l'ente che intende utilizzare questa modalità contrattuale (nel caso specifico ci si riferisce al leasing in costruendo) per la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità effettui una preliminare valutazione in ordine alla convenienza economica e finanziaria dell'operazione. Ove all'esito della operazione non venga ravvisata la convenienza economica e finanziaria e l'ente intendesse adottare, comunque questa modalità di realizzazione, dovrebbe esplicitare in modo chiaro quali siano le ragioni che impongono una scelta che non rispetta questo parametro che deve presiedere allo svolgimento dell'azione amministrativa, soprattutto contrattuale".

Per quanto invece concerne il fatto che queste operazioni siano considerabili come un indebitamento per la Pubblica Amministrazione e che quindi siano soggette alle regole che limitano la facoltà di indebitamento degli enti locali, le Sezioni riunite, richiamano il comma 15ter, dell'articolo 3 del Decreto legislativo n.163/2006, che stabilisce che "alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat". Come più volte si è avuto occasione di anticipare in questa Guida, l'Eurostat, stabilisce che per non essere considerato indebitamento si deve verificare che siano a carico del privato almeno 2 dei seguenti rischi: rischi connessi alla costruzione dell'opera, rischi connessi all'utilizzo dell'opera o del servizio, e rischi delle disponibilità, cioè del fatto che l'utilizzatore corrisponda un canone connesso all'utilizzo dell'opera o del servizio. La mancata sussistenza di almeno 2 di questi parametri, comporta che l'operazione non ha realmente natura di Partenariato con l'utilizzo di risorse private, ma che, di fatto, rientra nella piena disponibilità e rischio dell'ente pubblico e, di conseguenza, deve essere considerata come una operazione di indebitamento. Pertanto le operazioni di leasing in costruendo possono costituire una forma di indebitamento e il suo impiego dovrebbe essere riservato ai casi nei quali ricorrono particolari condizioni di convenienza ed esso non può essere impiegato per eludere vincoli o regole di finanza pubblica a cui sono soggetti gli enti locali, quali ad esempio il limite posto all'indebitamento dall'articolo 204 del Tuel (gli interessi passivi rapportati alle entrate correnti, non possono superare l'8% nel 2012, il 6% nel 2013 ed il 4% nel 2014), i limiti posti dal patto di stabilità, ecc. Ne consegue anche che il divieto a compiere operazioni di indebitamento per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità, deve essere esteso anche a questo tipo di operazioni, quando assumono le caratteristiche dell'indebitamento.

Ciò premesso, si tratta di verificare se il leasing in costruendo



sia o meno da considerarsi operazione che provoca nella sostanza un indebitamento o meno per l'ente. Normalmente le operazioni che vengono realizzate dalle Amministrazioni hanno caratteristiche tali da potere essere considerate assimilabili all'indebitamento. In questo caso, per la contabilizzazione in bilancio possono essere seguite due distinte procedure: il cosiddetto metodo finanziario ed il cosiddetto metodo patrimoniale.

6.2.1. Il Metodo finanziario

Seguendo il metodo finanziario si consiglia di procedere come segue.

Il bene realizzato viene iscritto nel conto del patrimonio dell'ente al momento della consegna del medesimo, a seguito di regolare collaudo, ed iscritto al valore di costruzione. Si prevede l'ammortamento in funzione del ciclo economico utile del bene o della durata del contratto. Le quote di ammortamento si rilevano nel conto economico.

Seguendo questa impostazione il finanziamento del leasing viene formalmente e sostanzialmente assimilato all'assunzione di un debito. L'ente locale utilizzatore contabilizza il valore del bene nel Titolo V, fra le "assunzioni di prestiti" e contestualmente iscrive la spesa impegnata per il pagamento dei canoni al Titolo III, rubricato "spese per rimborso prestiti" (codice SIOPE 3501), relativamente alla quota di capitale rimborsato, e al Titolo I quale onere finanziario per spese correnti, in relazione alla quota interessi (codice SIOPE 1622). Ci si trova essenzialmente in presenza di una spesa per investimento finanziata attraverso una operazione d'indebitamento che è rappresentata dallo stock di debito da pagare periodicamente con i canoni di leasing comprensivi della quota di capitale ed interessi. In base a questi principi, il leasing incide, come le altre operazioni di provvista di capitale, sia sui limiti di spesa, che sui limiti di indebitamento dell'ente.

6.2.2. Il Metodo patrimoniale

In questa ipotesi il bene realizzato viene iscritto nel conto patrimoniale dell'ente solo al momento dell'avvenuto riscatto, nella considerazione che i rischi del contratto gravano sulla società costruttrice dell'opera.

L'imputazione a spese correnti o a quelle di investimento del riscatto va effettuata tenendo conto della natura e della destinazione del bene acquisito (di norma si tratta di spesa di investimento). Le spese per i canoni periodici, comprensivi della sorte capitale e delle quote interessi saranno imputati nel conto economico. Le uscite relative ai canoni sono considerate come spese correnti, contabilizzate, all'Intervento 4 "utilizzo di beni di terzi" (codice SIOPE 1403). Nel conto economico si contabilizza un costo di gestione. Nel caso di leasing immobiliare in costruendo, i canoni possono essere considerati come spesa di investimento, nel caso in cui sia prevista la facoltà del riscatto e questa venga successivamente esercitata.

Con questo metodo non si rileva l'aspetto dell'indebitamento; pertanto gli effetti di questa operazione non si riflettono sui limiti di indebitamento dell'ente, mentre hanno incidenza esclusivamente sulla capacità e sui limiti di spesa e sul saldo finanziario.

La Corte dei conti, di fatto, sollecita questo metodo in quanto segue il principio della "prevalenza della sostanza sulla forma". Occorre rilevare, però, che allo stato attuale della normativa, per gli enti locali, non esistono impedimenti o disposizioni imperative circa l'utilizzo del metodo di contabilizzazione finanziario o di quello patrimoniale. E' opportuno tuttavia fare presente che, nella pratica è più diffuso, in quanto anche più semplice, il metodo patrimoniale.



A questo punto, occorre considerare che seguendo queste modalità, è notevolmente agevolato il rispetto del patto di stabilità, creando le condizioni per evitare di dovere contenere la realizzazione degli investimenti che interessano all'Amministrazione. Nel leasing, infatti, per tutta la durata della realizzazione, non ci sarà alcuna registrazione contabile, mentre a collaudo avvenuto, verrà imputato nelle spese correnti l'impegno relativo ai canoni che verranno pagati nell'esercizio.

Si ribadisce, però, il fatto che i vari pronunciamenti della Corte dei conti, (compreso quanto affermato nella delibera 49/2011 dalle Sezioni riunite), che, al fine di evitare che il ricorso a questa tipologia di operazione possa essere considerata manovra elusiva del patto, occorre che ne venga motivata la convenienza economico e finanziaria.

Inoltre, si ritiene che nel caso che con il contratto di PPP (ad esempio nel caso della Finanza di progetto), sia previsto che le risorse necessarie per la realizzazione dell'opera siano per intero a carico del privato nella contabilità finanziaria dell'ente non verrà effettuata alcuna contabilizzazione. Invece, nel caso in cui l'ente debba farsi carico di una quota parte della spesa, attraverso un specifico contributo, questo dovrà essere contabilizzato come spesa di investimento, al Titolo II all'Intervento 07 Trasferimenti codice SIOPE 2782.

Le spese che l'Amministrazione Pubblica sostiene per avviare e concludere il procedimento (spese di consulenza legale e finanziaria, le spese di pubblicità, ecc) si ritiene che sia più prudente vengano contabilizzate tra le spese correnti; gli eventuali rimborsi da parte degli operatori privati, potranno essere introiti tra le entrate correnti al Titolo III.

6.3. I principi contabili conseguenti alla prossima attuazione della cosiddetta “armonizzazione dei sistemi di contabilità”; l’impatto sulle operazioni di Partenariato Pubblico Privato

A seguito dei provvedimenti attuativi del Federalismo Fiscale previsto dalla legge 42/2009, sono stati adottati una serie di decreti legislativi, tra i quali anche un decreto che prevede, che a partire dal 2014, tutta la Pubblica Amministrazione, in linea con la normativa europea, adotti, sistemi di contabilità ispirati agli stessi principi, in modo tale da garantire la omogeneizzazione dei sistemi contabili adottati dai vari enti.

In particolare, con riferimento al comparto enti locali, il provvedimento in questione è il Dlgs 118/2011. In attuazione di queste innovazioni sono stati elaborati nuovi principi contabili che dovranno essere seguiti per adeguare i sistemi di contabilità alla nuova normativa. Il Dlgs 118/2011, prevede un periodo di sperimentazione alla quale parteciperanno un campione di enti scelti tra le Regioni, le Province ed i Comuni; la sperimentazione si svolgerà nel corso del 2012 e del 2013; a partire dal 2014, tutti gli enti dovranno adeguare la propria contabilità a questi nuovi principi.

Questi principi, a differenza di quelli attualmente in vigore, trattano ampiamente delle modalità che dovranno essere seguite per registrare le operazioni che possono essere configurate come indebitamento.

Si riportano qui di seguito, riprendendo degli stralci dal principio denominato “principio applicato alla contabilità finanziaria finale” punti 3.20 - 3.25, i contenuti principali dei nuovi principi contabili che riguardano le operazioni di indebitamento ed in particolare le operazioni di cui stiamo trattando.

Viene ribadito che il principio generale da seguire è che le operazioni di indebitamento sono registrate tra le accensioni di prestiti nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 3, comma



17, della legge n. 350/2003 e successive modificazioni ed integrazioni e contabilizzate secondo le modalità previste dall'articolo 1, comma 76 della legge n. 311 del 2004 . Il debito deve essere iscritto nel bilancio dell'Ente che provvede all'effettivo pagamento delle rate di ammortamento anche se il pagamento risulta effettuato a seguito di delegazione di pagamenti.

Si stabilisce che il leasing finanziario e i contratti assimilati (leasing immobiliare, leasing in costruendo, sale and lease-back, ecc.) sono contratti di finanziamento che consentono ad un soggetto, comprese le amministrazioni pubbliche, di avere la disponibilità di un bene durevole, mobile o immobile, strumentale all'esercizio della propria attività, in cambio di un canone periodico, con la possibilità di riscattarlo, una volta che sia scaduto il termine previsto dal contratto. Si precisa che nell'operazione di leasing finanziario sono coinvolti i seguenti soggetti:

- l'utilizzatore che è colui che sceglie e utilizza il bene e può riscattarlo alla fine del contratto;
- il finanziatore dell'operazione, che acquista materialmente il bene scelto dall'utilizzatore, conservandone la proprietà sino al momento dell'eventuale riscatto;
- il fornitore che vende alla società di leasing il bene scelto dall'utilizzatore.

Si precisa che il leasing operativo si caratterizza, invece, per la mancanza dell'opzione di riscatto al termine del contratto. In tal caso, è lo stesso produttore del bene che lo concede in locazione per un canone che corrisponde generalmente alla entità dei servizi offerti dal bene stesso e non è in relazione con la sua durata economica.

Si mette in evidenza che la distinzione tra le due fattispecie è stata focalizzata dalla Corte di Cassazione (Cass. Civ. sez. unite, n. 64/1993) che ha qualificato il leasing finanziario come "leasing traslativo" i cui canoni non costituiscono soltanto il corrispettivo dell'utilizzazione del bene nel periodo, ma incorporano parte del

prezzo del bene stesso, cosicché l'utilizzatore, avendo interamente pagato il prezzo, al termine del rapporto, è vincolato, in termini di convenienza economica, all'acquisto formale del bene.

Per contro, il leasing operativo viene qualificato come "leasing di godimento", ove i canoni non contengono alcuna porzione di prezzo, ma sono ragguagliati al valore di utilizzazione del bene. I nuovi principi contabili richiamano lo IAS 17, paragrafo 10, per distinguere concretamente le due tipologie di leasing, indicano le situazioni che individualmente o congiuntamente consentono di classificare un contratto di leasing come finanziario:

- a) il trasferimento della proprietà del bene al locatario al termine del contratto di leasing;
- b) il locatario ha l'opzione di acquisto del bene a un prezzo che ci si attende sia sufficientemente inferiore al fair value (valore equo) alla data alla quale si può esercitare l'opzione, cosicché all'inizio del leasing è ragionevolmente certo che essa sarà esercitata;
- c) la durata del contratto copre la maggior parte della vita economica del bene anche se la proprietà non è trasferita;
- d) all'inizio del contratto il valore attuale dei pagamenti minimi dovuti per il leasing equivale almeno al fair value (valore equo) del bene locato;
- e) i beni locati sono di natura così particolare che solo il locatario può utilizzarli senza importanti modifiche.

Si richiama che per il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, come previsto dal SEC 95, dallo IAS 17 e dalla giurisprudenza consolidata, il leasing finanziario ed i contratti assimilati costituiscono debito che finanzia l'investimento.

Il nuovo principio contabile stabilisce che nel corso della sperimentazione di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 118 del 2011, in attesa dell'aggiornamento della definizione dell'indebitamento di cui all'art. 3, comma 17 della legge 350/2003 ad opera dei decreti legislativi integrativi e correttivi previsti dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009, il leasing finanziario



e le operazioni assimilate sono registrate con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito.

Le operazioni di leasing finanziario sono contabilizzate secondo il cd. metodo finanziario al fine di rilevare sostanzialmente che l'ente si sta indebitando per acquisire un bene.

Al momento della consegna del bene oggetto del contratto, si rileva il debito pari all'importo oggetto di finanziamento, da iscrivere tra le "Accensioni di prestiti" e si registra l'acquisizione del bene tra le spese di investimento (si accerta l'entrata, si impegna la spesa e si emette un mandato versato in quietanza di entrata del proprio bilancio).

L'importo del finanziamento è costituito dal valore corrente del bene all'inizio del leasing, che deve essere pari al valore attuale dei pagamenti dovuti per il leasing. Nel determinare il valore attuale, il tasso di sconto da utilizzare è il tasso di interesse implicito nell'operazione di leasing, se possibile determinarlo; se non è possibile, deve essere utilizzato il tasso di interesse marginale del locatario.

Anche se formalmente non è di proprietà dell'ente, dal punto di vista contabile il bene è preso in carico dell'ente, inventariato tra i beni in leasing ed oggetto di ammortamento.

Al momento del pagamento dei canoni periodici si rilevano sia gli interessi passivi impliciti nel canone che la quota di finanziamento rimborsata. In altri termini i canoni periodici sono registrati contabilmente distinguendo la parte interessi, da imputare in bilancio tra le spese correnti, dalla quota capitale, da iscrivere tra i rimborsi prestiti della spesa. Considerato che il leasing finanziario è costruito come un'operazione di erogazione di credito l'amministrazione ha sempre la possibilità di calcolare quanta parte del canone è destinata a restituire il capitale e quanta a remunerare il prestito, sotto forma di piano di ammortamento. Alla fine del contratto di leasing, la spesa per l'esercizio del riscatto è registrata tra le spese di investimento.

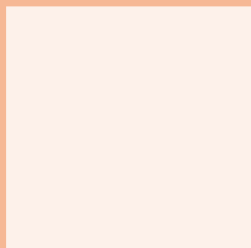
Si segnala infine che il bene concesso in locazione finanziaria all'Amministrazione pubblica deve essere suscettibile di formare oggetto di proprietà privata, poiché il locatore è proprietario del bene sino all'eventuale opzione di riscatto da parte dell'Amministrazione pubblica. Infatti il locatore, in caso di mancato riscatto, conserva, anche dopo il periodo di locazione, la proprietà del bene; conseguentemente, non possono costituire oggetto del contratto beni rientranti nel demanio pubblico necessario ovvero facenti parte del patrimonio indisponibile delle Amministrazioni pubbliche, in quanto non commerciabili.

Inoltre, l'area sulla quale deve essere realizzata l'opera pubblica mediante leasing immobiliare o in costruendo, in linea di principio, non potrebbe essere di proprietà dell'Ente pubblico ma deve essere acquisita dal locatario che è proprietario del bene a tutti gli effetti sino all'eventuale esercizio del diritto di opzione da parte dell'Amministrazione. E' ammissibile la concessione di un diritto di superficie da parte dell'Ente pubblico al soggetto che procederà alla realizzazione dell'opera pubblica nell'ambito del contratto di locazione finanziaria, purché il diritto reale sia concesso per un periodo considerevolmente più lungo di quello previsto per il contratto di locazione finanziaria.

È anche stabilito che questi principi si applicano alle nuove operazioni di leasing, non a quelle già in essere.

Da quanto esposto in precedenza, occorre prendere atto che mentre fino ad ora, di fatto, era lasciata una certa discrezionalità utilizzare circa l'utilizzo del metodo patrimoniale che, nella sostanza, consentiva di rendere ininfluenti queste operazioni sui limiti posti all'indebitamento, con i nuovi principi contabili, questa discrezionalità, sarà eliminata. Gli enti infatti, saranno obbligati a seguire il metodo finanziario, con la conseguenza che queste operazioni incideranno sui limiti di indebitamento che l'articolo 8 della legge 183/2011 porta a stabilire che nel 2014 il rapporto spese per interessi/entrate correnti non possa superare il 4%.

7. La gestione di un contratto di PPP in fase di esecuzione



Come si è già avuto occasione di anticipare, un contratto di PPP può avere la caratteristica di una concessione ovvero di un appalto; la distinzione è fondamentale per poter individuare gli istituti da applicare in fase di esecuzione dei lavori.

La concessione si differenzia dall'appalto in quanto il corrispettivo è rappresentato dai flussi di cassa generati dalla gestione.

DIRETTIVA 2004/18/CE 3. La «concessione di lavori pubblici» è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

In sostanza, nella concessione, la caratteristica peculiare è l'assunzione da parte del concessionario del rischio connesso alla gestione dei servizi (oltre che di quello di costruzione) cui è strumentale l'intervento realizzato, in relazione alla tendenziale capacità dell'opera di autofinanziarsi, ossia di generare un flusso di cassa derivante dalla gestione che consenta di remunerare l'investimento effettuato.

Ma non tutte le concessioni si remunerano attraverso la sola gestione. In alcuni casi è necessario prevedere un partecipazione dell'ente pubblico. Accade così che la Pubblica Ammini-



strazione sostenga in parte il costo di costruzione e/o quello di gestione della concessione al fine di contenere il corrispettivo delle prestazioni a carico dell'utente finale. Tale intervento può verificarsi secondo distinte modalità nella fase di costruzione con pagamenti prestabiliti, in corso di esecuzione e in fase di gestione con pagamenti in forma forfettaria garantita, o in funzione del numero di utenti e non conduce necessariamente alla modifica della natura del contratto.

Il Codice definisce la Locazione Finanziaria¹ un appalto di lavori.

CODICE DEI CONTRATTI - Art. 160 bis: 1. "Per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità i committenti tenuti all'applicazione del presente codice possono avvalersi anche del contratto di locazione finanziaria, che costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo.

Nella locazione finanziaria il canone di restituzione del debito contratto dall'operatore privato è in capo alla Amministrazione Pubblica residuando soltanto un obbligo di esecuzione in capo al soggetto privato (rischio di costruzione)

Fatta questa distinzione si è ora in condizione di poter individuare gli strumenti di gestione del contratto che possono essere applicati nelle due diverse fattispecie.

¹ La Locazione Finanziaria è inserita tra i contratti di partenariato pubblico privato. Art. 3 comma 15-ter

7.1. Concessione di costruzione e gestione

Si riferisce alla fattispecie regolamentata sia dall'art. 143 che dall'art. 153 del Codice dei Contratti (Project Financing).

Concessionario può essere un soggetto privato ovvero un'altra Pubblica Amministrazione diversa da quella che intende affidare la Concessione.

Nella presente Guida verrà trattata solo la prima fattispecie.

Laddove la concessione si riferisce ad opere idonee a generare un flusso di cassa derivante dalla gestione capace di ripagare il costo dell'investimento e i costi di gestione (opere cosiddetta "calda"), in capo all'ente pubblico sussiste una funzione di vigilanza, sia in corso di esecuzione dei lavori che nella fase di gestione. La vigilanza, che sarà esercitata dal Responsabile Unico del Procedimento, tenderà a verificare il rispetto delle clausole contenute nel contratto di concessione. Ergo, le modalità e i contenuti dell'azione di vigilanza saranno adeguatamente disciplinate nel contratto di concessione.

Qualora, al contrario, una concessione preveda una partecipazione economica (sia essa finanziaria o patrimoniale) da parte dell'ente pubblico, la funzione di vigilanza non può non prevedere anche un adeguato controllo di carattere contabile.

7.2. Locazione finanziaria

Si tratta di un appalto e quindi, al pari degli appalti tradizionali, il controllo in fase di esecuzione delle opere sarà condotto secondo lo schema e con gli istituti normativi previsti tanto dal Codice dei Contratti che dal Regolamento di attuazione.

L'art. 160-bis del Codice prevede che il contratto di locazione finanziaria possa essere utilizzato sia per la realizzazione ex novo che per l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche.



Nel caso in cui oggetto del contratto sia il “leasing immobiliare in costruendo”, ci si trova innanzi ad un leasing finalizzato non alla mera acquisizione della disponibilità di un bene per un determinato periodo di tempo, avvalendosi di un “finanziamento” da parte di una società finanziaria, ma anche alla realizzazione dell’opera a carico della stessa società finanziaria.

Il contratto di locazione finanziaria, è un contratto di finanziamento che consente alla parte “utilizzatrice” di acquisire la disponibilità di un bene, strumentale all’esercizio di una attività imprenditoriale o professionale, attraverso il versamento di un canone periodico, e di acquisirne, alla scadenza del contratto, la proprietà tramite l’esercizio di un’opzione di riscatto del bene stesso per un corrispettivo, di regola, inferiore al suo valore di mercato.

7.3. La regolamentazione dei rapporti contrattuali

L’articolo 142 del Codice prevede una regolamentazione differenziata in relazione alla natura giuridica del concessionario, amministrazione aggiudicatrice o soggetto privato.

Nello schema a pagina seguente vengono descritte le modalità di controllo e di gestione del contratto in fase di esecuzione, secondo la tipologia del contratto di PPP². Nell’esempio il soggetto affidatario coincide con l’esecutore dei lavori e, nel caso della concessione, è un soggetto privato e non una amministrazione pubblica.

² Per un maggiore approfondimento si rimanda alla Determinazione della Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici n. 2 del 11 marzo 2010.

	Vigilanza	Contabilità Lavori	Contabilità Lavori semplificata	Direzione Lavori	Coordinamento Sicurezza progettazione	Coordinamento Sicurezza esecuzione	Collaudo
Concessione (Opera Calda)	SA	-	Concessionario	Concessionario	Concessionario	Concessionario	SA
Concessione (Opera Tiepida e Fredda)	SA	SA	-	Concessionario	Concessionario	Concessionario	SA
Locazione Finanziaria	SA	SA	-	SA	SA	SA	SA

SA: Stazione Appaltante



In pratica, secondo la natura del contratto di PPP (concessione o appalto) e, nel caso di concessioni, a seconda se si tratti di opere “calde” o “tiepide o fredde”, occorrerà prevedere una disciplina di esecuzione dei lavori differenziata.

Nel caso di appalti (Locazione Finanziaria) la disciplina che si rinviene è quella dettagliatamente regolamentata sia nel Codice che nel Regolamento di attuazione. Pertanto le funzioni di vigilanza e controllo devono essere svolte secondo quanto prescritto in materia di Contabilità, Direzione Lavori, Subappalto, Sicurezza e Collaudo.

Nel caso di concessione di “opera calda” (senza cioè contributi a carico dell’ente pubblico) la norma di riferimento prevede che il Responsabile Unico del Procedimento debba vigilare sulla corretta esecuzione delle opere secondo la disciplina contenuta nel contratto di concessione.

Regolamento - Art. 115 Schema di contratto di concessione - 1. Lo schema di contratto di concessione indica:

- i poteri riservati all’amministrazione aggiudicatrice, ivi compresi i criteri per la vigilanza sui lavori da parte del responsabile del procedimento*
- le procedure di collaudo;*
- le modalità ed i termini per la manutenzione e per la gestione dell’opera realizzata, nonché i poteri di controllo del concedente sulla gestione stessa;*
- le penali per le inadempienze del concessionario.*

Ne discende l’opportunità, al fine di garantire la piena tutela del concedente rispetto alla fase realizzativa dell’opera pubblica, di prevedere nel contratto di concessione in maniera dettagliata, tra i compiti di vigilanza attribuiti al responsabile del procedimento, anche quello di acquisire la rendicontazione e la contabilità dei lavori che sarà redatta dal concessionario.

L'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ritiene che nel contratto di concessione debbono essere stabilite le modalità di rendicontazione e di contabilizzazione dei lavori, al fine di consentire al concedente di esercitare in maniera efficace il potere di controllo e vigilanza spettantegli. Non è obbligatorio ai fini di tale rendicontazione applicare le norme previste dal D.P.R. n. 207/2010 per la contabilizzazione dei lavori affidati in appalto.

Laddove si è in presenza, invece, di una contribuzione Pubblica (opere tiepide e opere fredde), il ricorso alla contabilità dei lavori (nelle forme previste dal Regolamento di esecuzione) può rendersi necessario al fine di consentire alla amministrazione di acquisire le informazioni necessarie per motivare l'erogazione del contributo pubblico.

Per quanto riguarda, inoltre, la nomina del direttore dei lavori, si ritiene che essa spetti al concessionario così come al concessionario spetti la nomina del coordinatore della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione.

La nomina del collaudatore (o della commissione di collaudo) è invece prerogativa della amministrazione pubblica.

Si rammenta che ai sensi dell'art. 215 del Regolamento, il collaudo in corso d'opera è sempre obbligatorio nel caso di esecuzione dei lavori con contratto di concessione o di locazione finanziaria.

Allegato A

Il diagramma di Gantt: un ausilio per la fattibilità tecnica

Il diagramma di Gantt è uno strumento di visualizzazione sul calendario delle attività e delle loro durate (senza necessariamente evidenziare la successione logica tra le stesse).

In generale conviene far precedere il Gantt da un Pert (questo permette di individuare le relazioni, le precedenze e successioni, le durate per ogni attività elementare individuata) perché in tal caso la costruzione avviene inserendo la successione di attività individuate con esso in una tavola a doppia entrata dove:

- ogni riga rappresenta un'attività, tenendo conto, dall'alto verso il basso, delle precedenze nelle date d'inizio;
- le colonne rappresentano i tempi secondo un calendario reale (rappresentabili in giorni, settimane, mesi).

Per ciascuna attività si tracciano delle barre orizzontali tra le date d'inizio e fine, distinguendo, con barre di diverse campiture, tra attività critiche e non critiche. Possono essere inserite le cosiddette "milestone" (rappresentandole con un simbolo apposito) cioè gli eventi fondamentali che caratterizzano lo sviluppo dell'intervento tra l'inizio e la fine.

Il diagramma di Gantt monodimensionale è una versione semplificata del precedente: è rappresentato da un asse orizzontale che riporta le date di calendario su cui sono indicati i rilasci previsti. Nell'ambito degli SDF, in particolare per quanto riguarda



gli aspetti di fattibilità tecnica il diagramma di Gantt è lo strumento più semplice ed efficace per sintetizzare le seguenti informazioni preprogettuali:

- individuazione degli elementi (attività elementari e/o opere distinguibili) che costituiscono l'opera pubblica nella sua fase di realizzazione;
- individuazione degli eventi fondamentali (milestone) che caratterizzano lo sviluppo dell'intervento (anche per la fase di realizzazione);
- calendarizzazione e definizione della durata degli elementi e, eventualmente, degli eventi.

SCHEMA ELEMENTARE DIAGRAMMA GANTT

Tempo Attività	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile
A				
B				
C				
D				

Normativa Primaria

-
- Decreto legge 6 dicembre 2011 n.201, convertito nella legge 22 dicembre 2011 n.214 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"
 - Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito nella legge n. 106 del 12 luglio 2011 "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia"
 - Decreto del Presidente della Repubblica del 5 ottobre 2010, n. 207 - Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"
 - Decreto legislativo del 2 luglio 2010, n. 104- Attuazione dell'articolo 44 della Legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo
 - Decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 - Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti
 - Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"
 - Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 - Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni



- Legge del 11 febbraio 1994, n. 109 e succ. mm. e ii. (Artt. 37 bis - 37 novies) - Legge quadro in materia di lavori pubblici [Legge Merloni]
- Legge del 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi

Normativa Secondaria

Atti dell'Autorità per la vigilanza
sui contratti pubblici di lavori,
servizi e forniture

-
- **Determinazione n. 7 del 21 Ottobre 2010** Questioni interpretative concernenti la disciplina dell'articolo 34 del d.lgs. 163/2006 relativa ai soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici
 - **Determinazione n. 6 del 27 Luglio 2010** Indicazioni operative alle stazioni appaltanti e alle SOA in materia di controllo sui certificati di esecuzione dei lavori e sull'applicazione dell'art. 135, c. 1 bis, D.LGS. 163/2006
 - **Determinazione n. 4 del 7 Luglio 2010** Disciplina dei pagamenti nei contratti pubblici di forniture e servizi (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - del 28 luglio 2010 n. 174)
 - **Determinazione n. 3 del 3 Giugno 2010** Procedimento per il rilascio del nulla osta a nuova attestazione di qualificazione SOA su istanza dell'impresa cui sia stata dichiarata decaduta l'attestazione a seguito di accertamento di false dichiarazioni; indicazioni interpretative dell'articolo 17, comma 1, lett. m) del d.P.R. 25 gennaio 2000, n.34
 - **Determinazione n. 2 dell'11 marzo 2010** Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici
 - **Determinazione n. 1 del 12 Gennaio 2010** Requisiti di ordine generale per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 nonché per gli affidamenti di subappalti. Profili interpretativi ed applicativi



- **Determinazione n. 4 del 20 maggio 2009** Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici
- **Determinazione n. 3 del 20 maggio 2009** Procedure di cui all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici: linee guida per i documenti di gara
- **Determinazione n. 1 del 14 gennaio 2009** Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo" (D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152)
- **Determinazione n. 8 del 11 ottobre 2007** Diritto di prelazione nelle procedure di Project Financing e disciplina transitoria applicabile a seguito del D.Lgs. 31 luglio 2007 n. 113
- **Determinazione n. 1 del 22 Gennaio 2003** Concessioni di lavori pubblici ex art. 19, comma 2, della legge n. 109/94, affidate secondo le modalità indicate nei successivi artt. 20 e 21, comma 2, lettera b) - Problema relativo alla forma che deve assumere l'offerta 'progettuale'.

Concessioni aggiudicate in esito a gara preliminare e successiva procedura negoziata da svolgere fra il promotore ed i soggetti presentatori delle due migliori offerte, ai sensi dell'art. 37quater, comma 1, lettera b) della medesima legge - Incidenza degli elementi di valutazione di natura 'qualitativa'. Approfondimento.

- **Determinazione n.4 del 6 marzo 2002** Finanza di progetto: quesiti posti in materia di gara per la scelta dei partecipanti alla procedura negoziata, di variazione della composizione del promotore e di possibilità di impiego della procedura del promotore per il "ciclo integrale delle acque"
- **Determinazione n. 20 del 4 ottobre 2001** Finanza di progetto.
- **Determinazione n. 8 del 17 febbraio 2000** Quesiti relativi alla natura dei termini indicati negli artt. 37 ter (valutazione della

proposta) e 37 quater (indizione della gara) della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni

- **Atto di Regolazione n. 14 del 5 luglio 2001** Offerte nella licitazione privata conseguente a proposta del promotore nel project financing.
- **Atto di Regolazione n. 51 del 26 ottobre 2000** Offerte nella licitazione privata conseguente a proposta del promotore nel project financing.
- **Atto di Regolazione n. 34 del 18 luglio 2000** Project financing - Piano economico-finanziario.

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma
Tel. 06.688161
Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

A solid orange horizontal bar spanning the width of the page at the bottom.