



Lo studio di fattibilità non basta Meglio fare anche il «Ppp test»

Alle amministrazioni che devono ancora valutare la convenienza e la fattibilità di formule di partenariato pubblico privato l'Unità tecnica finanzia di progetto propone di integrare lo studio di fattibilità con il Ppp test, una serie di analisi sulla percorribilità di questa opzione.

Le necessità infrastrutturali delle pubbliche amministrazioni, identificate dopo un'attenta analisi dei bisogni e dei servizi che le infrastrutture sono in grado di erogare, per poter essere soddisfatte richiedono una fase di programmazione durante la quale si richiede un cambiamento di indirizzo delle scelte e la ricerca di alternative alle forme tradizionali di finanziamento utilizzate per l'appalto pubblico.

Le alternative vanno ricercate nell'utilizzo di diversi modelli di partenariato pubblico privato (Ppp) utili per affidare ad un operatore privato, sulla base di uno specifico contratto, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione del servizio. Ciò implica la realizzazione di una complessa operazione, nella quale coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi chiave: *i*) la progettazione (Design), *ii*) il finanziamento (Finance), *iii*) la costruzione (Build), *iv*) la gestione (Operate), *v*) la manutenzione (Maintenance).

L'utilizzo del Ppp consente un uso più efficiente delle risorse pubbliche indirizzandole verso quelle opere che più di altre richiedono un intervento finanziario pubblico, garantendo nel contempo una gestione orientata all'efficienza per un arco temporale di medio-lungo periodo. Nella maggioranza dei casi, le operazioni di

Ppp sono finanziate attraverso finanziamenti strutturati in project financing che consentono il finanziamento dell'infrastruttura sulla base dell'affidabilità dei flussi di cassa associati al progetto.

Si ritiene necessario richiedere che il procedimento di valutazione e programmazione delle infrastrutture da inserire nella programmazione triennale dei lavori pubblici passi attraverso una verifica (Ppp test) sulla possibilità e sulla convenienza di realizzare tali opere con le procedure di Ppp. A questo scopo è essenziale che i soggetti aggiudicatori predispongano all'interno dello studio di fattibilità il Ppp test per poter evidenziare al meglio le alternative più efficienti al procurement tradizionale.

Peraltro, che ogni schema di Ppp mira a perseguire un valore per l'amministrazione, (meglio noto come Value for Money – Vfm) che deve connotare l'attività di istruzione e negoziazione dell'intero procedimento.

Le decisioni

Il processo di definizione e valutazione delle alternative d'investimento in campo infrastrutturale può essere articolato nelle seguenti fasi: *i*) pianificazione de-

DI GABRIELE
FERRANTE E
PASQUALE
MARASCO (*)

A differenza dell'analisi costi benefici, il Ppp test individua la necessità della copertura totale o parziale del fabbisogno finanziario a carico dei privati.



gli investimenti, *ii*) valutazione e programmazione degli investimenti, *iii*) selezione degli investimenti.

Il processo di impostazione e di valutazione delle politiche d'investimento ha origine con la fase di pianificazione. Questa può essere riferita per una determinata area, allo stesso settore o a settori diversi, in presenza, o meno, di vincoli di budget.

La programmazione, invece, si differenzia dalla fase di pianificazione per la sua collocazione nell'ambito degli studi di fattibilità e per la sua diretta dipendenza dal processo di valutazione di ogni singolo progetto infrastrutturale. La normativa colloca lo studio di fattibilità come documento necessario da porre a base di gara, predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice (codice dei contratti pubblici, articolo 153 c.2). In questa fase è opportuno che gli Sdf predisposti per ogni singolo investimento infrastrutturale contengano un'analisi costi/benefici (Acb) e un Ppp test.

Infine, la fase di selezione degli investimenti ha l'obiettivo di definire, nell'ambito di una lista di infrastrutture da realizzare, gli interventi che potranno passare alla successiva fase di realizzazione in considerazione del vincolo di risorse economiche esistente, ordinati per priorità realizzative sulla base delle esigenze e della struttura territoriale del settore specifico.

Il Ppp test

Il Ppp test si può definire come l'insieme di una serie di analisi volte a individuare la possibilità e il vantaggio per l'amministrazione di realizzare un'infrastruttura pubblica con schemi di partenariato pubblico privato.

In primo luogo, il Ppp test, ha l'obiettivo di rilevare la presenza di alcune condizioni necessarie all'utilizzo di schemi di Ppp, in particolare:

- un quadro normativo e regolatorio compatibile;
- l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato;
- la capacità organizzativa e la presenza del know how da parte dell'amministrazione concedente per intraprendere un'operazione di Ppp;
- la possibilità di praticare meccanismi di pagamento riconducibili a precisi livelli quantitativi e qualitativi di performance del servizio;
- l'eventuale tariffabilità dei servizi da

erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi.

In secondo luogo, il Ppp test ha l'obiettivo di:

- confrontare la modalità di Ppp scelta con le tradizionali forme di appalto pubblico avvalendosi della metodologia del Public Sector Comparator utile per la determinazione del Value for Money per l'amministrazione;

- evidenziare il grado di appeal da parte del mercato per la realizzazione e gestione di un'infrastruttura utilizzando l'analisi di fattibilità finanziaria (Aff);

- indicare la quantità ottimale di risorse finanziarie pubbliche da destinare a ogni singolo progetto infrastrutturale (Valutazione di congruità del contributo pubblico).

L'approccio al Ppp non deve essere considerato come un fatto meramente ideologico, ma deve scaturire da un'attenta verifica e valutazione delle condizioni sopra esposte e delle opzioni di finanziamento concretamente disponibili per la pubblica amministrazione, incluse quelle tradizionali. La finalità è quella di perseguire il Vfm per il settore pubblico. Un progetto crea Vfm quando permette una riduzione dei costi di costruzione e gestione, una migliore allocazione dei rischi, una veloce implementazione del progetto, un aumento della qualità e nella generazione di redditività.

Se l'obiettivo di un procedimento di procurement basato sullo schema di Ppp è il perseguimento del Vfm, uno dei metodi più diffusi per misurarne l'entità è quello del Public Sector Comparator (Psc). Il Psc si basa sul confronto del valore attuale netto (Van) dei costi (whole-of-life risk-adjusted cost) generati nelle due diverse soluzioni di affidamento, tenendo in considerazione il trasferimento di alcuni rischi associati alla realizzazione e gestione dell'infrastruttura oggetto di analisi. La differenza fra i valori riportati rappresenta la misura del Vfm espresso in termini di risparmio sui costi di un'alternativa rispetto all'altra. È opportuno, pertanto, in questa fase predisporre una risk analysis e prevedere una risk allocation per tutti quei rischi associati alla realizzazione e gestione dell'infrastruttura oggetto di analisi.

Una volta completata l'analisi si procede alla predisposizione dell'analisi di



fattibilità finanziaria (Aff). L'Aff di una infrastruttura utilizza le metodologie dell'analisi finanziaria per esprimere un giudizio sull'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione di un progetto infrastrutturale tenendo in considerazione anche le sue diverse modalità di finanziamento.

Il primo passo dell'analisi consiste nella quantificazione dei flussi di cassa (cash flow) e di tutti gli elementi di carattere economico e patrimoniale associati al progetto infrastrutturale. Successivamente si procede a strutturare un piano economico-finanziario (Pef) previsionale con l'obiettivo di stabilire se il progetto sarà in grado di generare un sufficiente flusso di cassa tale da garantire le condizioni di sostenibilità finanziaria e di redditività dell'investimento (■ vedi box a lato).

La finalità dell'Aff, elaborata dall'amministrazione nell'ambito dello studio di fattibilità, è, pertanto, quella di determinare, in anticipo rispetto alla sollecitazione del mercato, il grado di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria del progetto infrastrutturale e di verificare se queste condizioni siano in linea con quelle richieste dal mercato e dagli istituti finanziari.

Nel caso in cui il livello di redditività e di bancabilità calcolato risulta essere inferiore a una condizione di equilibrio economico-finanziario, è possibile prevedere un intervento pubblico attraverso l'erogazione delle varie forme di contribuzione pubblica previste dal nostro ordinamento (cfr. codice dei contratti pubblici, articolo 143). Si dovrà procedere, pertanto, a una valutazione di congruità del contributo e si dovranno indicare i limiti massimi di contributo pubblico da garantire a ogni progetto infrastrutturale. Una volta determinato in fase di programmazione il livello massimo di contributo pubblico, la Pa è in grado di indicare con buona approssimazione nel bando di gara quale sia la sua quantità massima da destinare al singolo progetto e, una volta terminata la gara e scelto il concessionario, quantificare, sulla base delle risultanze del piano economico-finanziario presentato dal soggetto privato, il contributo che verrà erogato nella fase di costruzione e/o di gestione.

L'Aff, pertanto, nell'ambito degli studi di fattibilità finalizzati alla realizzazio-

ne di interventi infrastrutturali per i quali la gestione economica non sia caratterizzata da livelli di equilibrio economico-finanziario, ha anche la finalità di definire le risorse finanziarie pubbliche da impegnare garantendo la massima efficienza nell'allocazione di tali risorse individuando le condizioni utili a garantire congruità e sincronia della loro gestione finanziaria.

Il promotore pubblico procederà, pertanto, a definire le priorità realizzative in relazione al grado di appetibilità che questi assumono per il soggetto privato, tenendo conto dei rendimenti offerti sul mercato finanziario da opportunità d'investimento alternative e a ordinare gli interventi in funzione di un criterio connesso ai rendimenti offerti dal mercato finanziario.

Un confronto

La fase di selezione degli investimenti è caratterizzata dalla scelta degli investimenti infrastrutturali da realizzare grazie al confronto tra i risultati raggiunti dall'analisi costi benefici (Acb) e dal Ppp test predisposti nella precedente fase di programmazione. Si ricorda che l'Acb è una tecnica usata per valutare la convenienza o meno di eseguire un investimento in funzione degli obiettivi economico-sociali che si vogliono raggiungere.

Gli studi di fattibilità predisposti per ogni singolo progetto infrastrutturale dovranno individuare gli interventi a totale copertura finanziaria privata o quelli per cui si giustifica l'intervento finanziario pubblico cercando di ottimizzare l'allocazione del budget di risorse disponibile. Sempre attraverso le risultanze degli studi, in relazione al calcolo degli indicatori utili alla valutazione della convenienza economico-sociale, si provvederà a definire le priorità realizzative rispetto ai fabbisogni e alle esigenze rilevate.

Nel caso in cui debba essere previsto il coinvolgimento di risorse private nella realizzazione di un intervento, l'analisi di fattibilità finanziaria, come già evidenziato, ha la finalità di verificare la convenien-

COME VALUTARE I FLUSSI DI CASSA

Il metodo più comunemente utilizzato per esprimere una valutazione sui cash flow del progetto è quello dei flussi monetari scontati (Discounted Cash Flow Method). Il Dcf è un metodo, ampiamente utilizzato in finanza, utile anche per la valutazione degli investimenti infrastrutturali. Il metodo è basato sull'attualizzazione dei flussi di cassa futuri attesi. Il cash flow futuro atteso viene scontato (o attualizzato) a un tasso di attualizzazione ritenuto congruo per tenere conto del diverso valore del denaro nel tempo.



za economica e la sostenibilità finanziaria dell'investimento per il soggetto privato.

Occorre sottolineare che le due valutazioni, pur partendo dalla stessa analisi finanziaria di base, perseguono finalità differenti e ordineranno conseguentemente gli interventi secondo priorità diverse.

Nel primo caso, l'analisi costi benefici prescinderebbe dalla modalità di copertura del fabbisogno di spesa per investimento relativo a ogni intervento, mentre nel secondo caso, il Ppp test individuerà il coinvolgimento di risorse di mercato a copertura, parziale o totale, di tale fabbisogno che rappresenterà il criterio discriminante nell'ordinare i progetti infrastrutturali.

La diversità dei criteri con cui gli stessi interventi vengono ordinati per priorità rappresenta un ulteriore supporto all'assunzione della decisione da parte dell'amministrazione in quanto in presenza di un budget di risorse pubbliche limitato:

- consentirà l'attuazione di un numero più ampio di interventi nell'ambito di quelli selezionati;

- individuerà con maggiore appropriatezza l'effettiva misura di fondi pubblici ne-

cessari al co-finanziamento dei progetti infrastrutturali;

- implicherà una ulteriore verifica dei tempi di attuazione degli investimenti anche in ragione dello stato degli adempimenti tecnico-amministrativi prodromici all'attuazione stessa.

(*) *Unità tecnica Finanza di progetto*

APPALTI E LAVORI PUBBLICI

**QUINTA
EDIZIONE**



APPALTI PRIVATI EDILI E DI SERVIZI

F. Tamborrino, M. Tamborrino

Il volume è finalizzato a rendere chiari e il meno conflittuali possibile i rapporti di appalto di opere edili private e i rapporti di appalto di servizi privati.

Si tratta di due temi economici sostanzialmente diversi che hanno, tuttavia, una disciplina unitaria nel codice civile (artt. da 1655 a 1677, con rinvio, per gli appalti di servizi, alle norme sulle somministrazioni): tali norme sono tutte applicabili se si tratta di appalti di opere edilizie, mentre, per gli appalti di servizi, si applica solo quella parte di norme il cui testo sia compatibile con il contenuto di tali rapporti, come esplicitamente dice il legislatore all'art. 1677 cod. civ.

Gli autori affrontano in chiave sintetica le problematiche, a volte complesse, sull'argomento con commenti pratici, formule contrattuali e con le più importanti sentenze e istruzioni ministeriali.

Pagg. 392 – € 39,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo www.librerie.ilssole24ore.com

GRUPPO 24 ORE
La cultura dei fatti