

## PPP e PF: LA PROGRAMMAZIONE

Guida alla cooperazione pubblico-privato per le infrastrutture e i servizi (3ª parte).

Nell'intento di fornire un quadro generale dei concetti essenziali nell'ambito delle operazioni in partenariato pubblico privato (PPP) per la realizzazione di infrastrutture e dei relativi servizi, di seguito si analizzerà la fase della programmazione della Pubblica Amministrazione (PA) e ciò che è necessario compiere prima di decidere di realizzare un investimento pubblico in PPP. A tal proposito si individua un percorso ideale che la PA dovrebbe compiere per giungere all'individuazione di un modello ottimale per la realizzazione di un investimento (fig. 1).

Premesso che la fase della programmazione è determinante per una corretta impostazione di un investimento pubblico, in cui lo scopo della PA è di allocare le risorse nel migliore dei modi, il ricorso al PPP deve essere una scelta consapevole da effettuarsi sulla base dell'ottimizzazione dei costi per la PA e della convenienza economica per il settore privato.

In tale fase, pertanto, si sviluppa il processo di analisi e d'impostazione dell'iniziativa in cui si identifica l'infrastruttura da realizzare e la procedura da adottare più idonea, stabilendo inoltre se percorrere la strada della finanza tradizionale o impostare un modello di PPP.

La PA si trova di fronte a due alternative nei confronti della collettività e dei bisogni pubblici da soddisfare: o mantenere lo status-quo o in alternativa affidarsi ad una serie di valutazioni che porteranno a decidere se far ricorso per la realizzazione dell'iniziativa a forme di PPP o alla finanza tradizionale.

Il primo passo che la PA deve compiere è dunque l'analisi del contesto socio economico, che si traduce nell'elaborazione di uno Studio di Fattibilità (SdF), all'inter-

no del quale si effettua un'attenta analisi e valutazione della fattibilità economico-finanziaria e sociale dell'intervento, e successivamente completare il percorso decisionale attraverso l'utilizzo del PPPtest, preferibilmente supportato dal calcolo del Public Sector Comparator (PSC). Nel caso di operazioni di PPP, nelle quali la gestione economica dell'investimento non sia sufficiente da sola a garantire l'equilibrio economico finanziario, e per il quale occorre pertanto la partecipazione finanziaria della PA nella forma di contributo pubblico, è necessario inoltre procedere alla "valutazione della congruità del contributo pubblico".

### LO STUDIO DI FATTIBILITÀ

Un corretto SdF è di ausilio all'amministrazione nella fase preliminare di elaborazione e scelta della procedura più idonea da seguire per la realizzazione di un progetto rispetto alle alternative procedurali a disposizione da perseguire. L'esperienza internazionale e la normativa italiana sulle opere pubbliche collocano gli SdF a valle dell'individuazione dei bisogni infrastrutturali e di servizi, e a monte della decisione di soddisfarli attraverso specifici interventi.

L'amministrazione nelle sue scelte non può prescindere dall'elaborazione di tale documento che espone, con determinati criteri, le motivazioni su cui si basa la sua scelta. All'interno dello SdF si sviluppano le seguenti analisi:

- individuazione dei bisogni pubblici;
- analisi della domanda e dell'offerta di servizi;
- definizione degli obiettivi e individuazione dell'intervento da realizzare;

- valutazione della fattibilità economico-finanziaria e sociale dell'intervento;
- scelta di realizzare l'intervento o di mantenere lo status quo;
- stima degli investimenti necessari per realizzare l'intervento;
- analisi delle opportunità di ricorrere a risorse private in funzione di disponibilità di risorse pubbliche/tipologia del progetto/rischiosità del progetto.

Al termine di tali approfondimenti la PA decide l'inserimento dell'intervento nello strumento della programmazione triennale. A tal proposito si ricorda che ai sensi dell'art. 128, comma 2, del d.lgs. 163/2006 (codice dei contratti pubblici) "Il programma triennale costituisce il momento attuativo degli Studi di Fattibilità e di identificazione e qualificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari. Gli Studi di Fattibilità individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei bisogni delle amministrazioni pubbliche, indicando le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche".

### ARTICOLAZIONE DELLE ANALISI

Gli Studi di Fattibilità - come chiaramente definito in vari documenti d'indirizzo e linee guida per una

corretta impostazione del documento - dovrebbero essere impostati e realizzati in modo da raggiungere il seguente obiettivo: "trasformare un'idea progettuale in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative, atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un insieme di informazioni, atte a consentire all'autorità politico-amministrativa competente una decisione fondata e motivata".

Per perseguire tale obiettivo, secondo la dottrina più diffusa, uno SdF dovrebbe articolarsi nelle seguenti quattro fasi principali ("La valutazione dei progetti d'investimento pubblici - Linee Guida", Quaderni del NUUV - 1, 2004 in collaborazione con il CRIEP).

1. L'individuazione delle fonti dell'idea progetto concerne l'inquadramento normativo e strategico del progetto, l'inquadramento territoriale, economico e sociale, nonché l'analisi della domanda potenziale.

2. La specificazione e descrizione delle alternative progettuali. Tale fase è di fondamentale importanza in quanto consente di offrire elementi atti a consentire una decisione fondata e motivata e a rendere il processo di scelta pubblico più trasparente. Le singole alternative potranno differenziarsi per le diverse soluzioni tecniche, modalità di finanziamento e forme di PPP. È importante in questa fase un'analisi delle singole alternative progettuali con riferimento alle diverse procedure che possono essere adottate (appalto, concessioni di costruzione e gestione affidata con procedimento ad iniziativa pubblica o con procedimento del promotore, leasing immobiliare,

## Servizi per le P.A.

etc.), al fine di identificare quella più conveniente. Le singole alternative dovranno inoltre essere opportunamente descritte poiché serviranno ad ottenere l'insieme delle informazioni necessarie per valutare la fattibilità e la convenienza. Se, per vincoli di varia natura (tecnici, territoriali, normativi ed economico-finanziari), non esistono alternative rispetto alla soluzione prevista nello SdF, tali vincoli devono essere descritti, motivando le ragioni che hanno suggerito di non prospettare e approfondire soluzioni diverse da quella esaminata.

**3.** L'analisi di fattibilità serve ad accertare se, e a quali condizioni, le diverse alternative progettuali prospettate siano materialmente realizzabili, finanziariamente sostenibili, coerenti con il quadro normativo esistente, compatibili con le capacità tecnico-amministrative del soggetto proponente.

**4.** L'analisi di convenienza sociale, infine, è volta ad individuare, tra le varie alternative progettuali fattibili, quella in grado di assicurare un adeguato "rendimento sociale". In particolare due sono gli obiettivi a cui l'amministrazione deve tendere. In primo luogo, ponendosi dal punto di vista dell'amministrazione pubblica in quanto tutore dell'interesse collettivo, è necessario valutare le diverse alternative progettuali verificando quale di esse produca il miglior risultato in termini di benefici e costi sociali (c.d. analisi costi-benefici). In secondo luogo, ponendosi dal punto di vista dell'amministrazione pubblica che promuove l'intervento, è necessario verificare, attraverso un'analisi dei flussi finanziari e della ripartizione dei rischi, se un eventuale ricorso all'iniziativa privata sia conveniente in termini di costo; ovvero se le alternative progettuali che prevedono un PPP garantiscono un effettivo risparmio di risorse rispetto alle alternative interamente

pubbliche e la creazione di valore (c.d. value for money utilizzato per descrivere il beneficio derivante dal ricorso a forme di PPP).

È inoltre necessario verificare l'analisi di convenienza e sostenibilità economico-finanziaria volta ad individuare tra le varie alternative progettuali la "convenienza economica" e la "sostenibilità finanziaria" di ciascuna alternativa. La "convenienza economica" è la capacità del progetto di creare valore nel

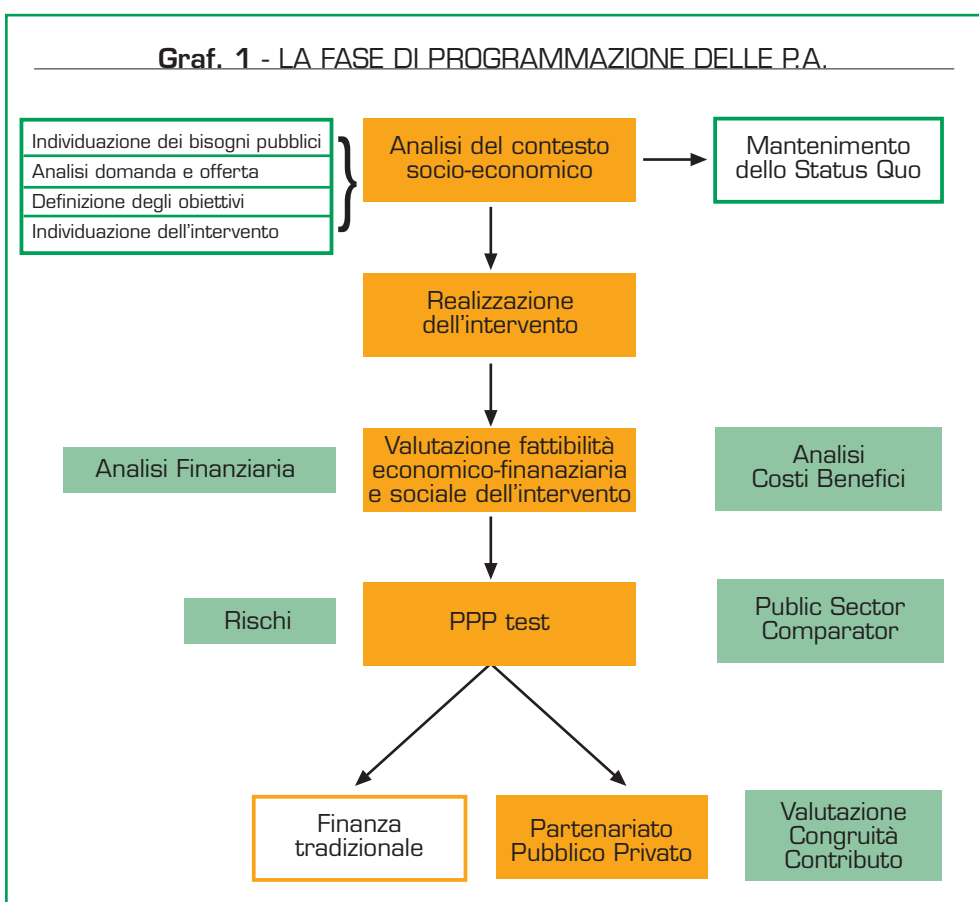
costi-benefici (ACB) e l'analisi finanziaria (AF).

L'ACB, in generale valuta i costi e benefici sociali, ed è una metodologia di valutazione della convenienza o meno di eseguire un investimento in funzione degli obiettivi che si vogliono raggiungere composta da un insieme di regole operative finalizzate a guidare le scelte del decisore pubblico tra ipotesi alternative di intervento. All'interno dell'ACB si sviluppa l'AF, i cui risul-

una collettività, tale da suggerirne o meno la realizzazione.

In particolare l'AF è un metodo per l'analisi dei futuri flussi monetari generati dall'investimento che consente di valutare la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria di un progetto tramite l'aggregazione delle voci del bilancio d'esercizio in un piano di conti integrato (c.d. piano economico-finanziario) sviluppato su più esercizi prospettici. L'analisi finanziaria

**Graf. 1 - LA FASE DI PROGRAMMAZIONE DELLE P.A.**



proprio arco di vita, e generare un livello di redditività per il capitale investito congruo rispetto alle aspettative dell'investitore privato; la "sostenibilità finanziaria" è la capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso del prestito. Strumenti di analisi e valutazione della fattibilità economico-finanziaria e sociale dell'intervento sono l'analisi

tati servono a valutare in termini monetari tutti gli svantaggi (costi) e tutti i vantaggi (benefici) che l'investimento genera in relazione ad uno specifico bacino di riferimento. L'obiettivo è giungere alla comparazione di benefici e costi associati alla realizzazione di un progetto, per determinare se il progetto produce un incremento o decremento nel livello di benessere di

ha, pertanto, come obiettivo 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 prevedere inoltre una congrua remunerazione del capitale investito. Il metodo più comunemente utilizzato è quello dei flussi monetari

scontati (Discounted Cash Flow Method): si registrano e aggregano tutti gli effettivi esborsi o ricavi monetari generati dal progetto nell'arco di vita e si scontano i valori futuri con un adeguato fattore di sconto. L'AF è un passaggio necessario per l'ACB, di cui è un'analisi più limitata, è la cerniera tra le analisi preliminari di mercato più la fattibilità tecnico-normativa e l'analisi economica vera e propria.

### COMPLETAMENTO DEL PROCESSO

Proseguendo nel percorso decisionale della PA è opportuno considerare l'utilità di uno strumento preliminare a supporto di tale decisione: il "PPP Test" che rivela l'opportunità di procedere alla finanza tradizionale o ad un modello ottimale di PPP. L'obiettivo del test è di rilevare la presenza di alcune condizioni essenziali all'utilizzo di schemi di PPP, in particolare: un quadro normativo e regolatore compatibile; l'esistenza di rischi trasferibili al privato; meccanismi di pagamento collegati a precisi livelli quantitativi e qualitativi di erogazione del servizio; l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi; la capacità organizzativa e il know how dell'amministrazione per intraprendere un'operazione di PPP.

Un'altro strumento di ausilio per la decisione della PA, molto utile ma poco diffuso in Italia, è il calcolo del Public Sector Comparator (PSC). Tale modello valutativo misura la convenienza, in termini di costo-qualità, del ricorso ai capitali e alla collaborazione con i privati, e si basa sul trasferimento dei rischi che si ipotizza di contrattualizzare con il privato, e sui costi connessi alla realizzazione e gestione dell'investimento in PPP. Il PSC confronta la realizzazione diretta dell'investimento con la più efficien-

te realizzazione in PPP e quantifica la creazione di valore generata dall'opera (value for money).

### CONCLUSIONI

In conclusione la PA deve elaborare uno SdF al fine di individuare la procedura più adatta per la realizzazione di un investimento attraverso le analisi e valutazioni accennate precisando che tali analisi sono effettuate anche a tutela dell'amministrazione stessa e delle scelte poste in essere, considerato che gli elementi contenuti nello SdF potranno costituire un utile riferimento per la redazione dell'avviso indicativo (es.: eventuale contributo in conto prezzo che l'amministrazione potrà erogare; durata massima della concessione; importo massimo dei canoni che l'amministrazione potrà sostenere, ecc.).

La valutazione preventiva della fattibilità dell'opera da parte della PA è determinante ai fini della buona riuscita delle operazioni di finanziamento privato di opere pubbliche. L'importanza e il valore dello SdF lo si evince anche dalle recenti modifiche presenti nello schema del terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici (approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno scorso), che, con riferimento al procedimento del promotore, oltre alla semplificazione procedurale, pone lo SdF alla base della gara per l'individuazione del privato promotore come documento fondamentale predisposto dall'amministrazione, rilevandone la centralità. ●

*I contenuti del presente articolo (testi e figure), sono in parte elaborazione dell'autore e in parte estratti dalla presentazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto al Forum della PA 2008 del Master diffuso "PPP e PA - Profili operativi".*