



UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

CIPE – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Studio di Fattibilità – PPP Procurement – Analisi dei Rischi

Roma, dicembre 2006

INDICE

1	Premessa	3
2	SdF ^F e alternative di procurement – PPP test	4
3	Analisi dei rischi	8
4	Modalità operative procedurali	10

1 PREMESSA

La necessità di riavviare l'attività di implementazione del Programma di Infrastrutture Strategiche ("PIS") del Paese di cui alla Legge 21 dicembre 2001 n. 443 ("Legge Obiettivo") richiede una maggiore attenzione sugli aspetti finanziari e procedurali dei procedimenti ancora aperti.

L'insufficiente livello di copertura del fabbisogno finanziario delle infrastrutture inserite nel PIS e presentate sino ad oggi al CIPE¹ obbliga ad una riflessione su quali siano le *best practices* da seguire al fine di procedere ad i) una copertura integrale di tale fabbisogno e ii) un efficientamento delle risorse pubbliche da destinare all'implementazione del PIS.

Il costo complessivo delle opere in esame è pari a circa 90,9 mld €, dove le risorse certe a disposizione ("RC") sono pari a circa 36,6 mld €, le risorse da confermare ("RdC") sono pari a circa 8,9 mld € e il fabbisogno da verificare ammonta a circa 45,3 mld €. In relazione alla composizione del fabbisogno, circa il 61% è rappresentato da quelle opere ancora in fase di progettazione (55.508 mld €) per le quali si dovrà provvedere ad una copertura di circa l'82%.

Tali dati evidenziano una limitata copertura di tale fabbisogno che potrebbe essere riconsiderato qualora i soggetti aggiudicatori, ove possibile, ricorrano al Partenariato Pubblico Privato ("PPP")² anche nelle forme della Finanza di Progetto. In questo caso, l'incremento della quota di competenza dei soggetti privati porterebbe, ragionevolmente, ad una conseguente riduzione della quota di copertura pubblica di tale fabbisogno.

* La redazione del presente documento è stata curata da Alessandro Abati, Gabriele Ferrante, Pasquale Marasco, Gabriele Pasquini.

¹ Cfr. Esiti tavolo di "ricognizione sullo stato di attuazione della legge obiettivo", predisposto dal CIPE in data 30 ottobre 2006.

² Si ricorda che per PPP si intende qualsiasi forma di cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato per il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un "servizio". Le iniziative di PPP si distinguono, pertanto, i) dal coinvolgimento del partner privato nel finanziamento del progetto, ii) dal ruolo del partner privato, iii) dalla ripartizione dei rischi tra pubblico e privato.

Si ricorda come, per alcune delle opere inserite nel PIS, sia già stato scelto come modello operativo il PPP. Nei progetti, invece, dove è stato preferito il ricorso allo strumento del *general contractor* non si è fatta esplicita evidenza di uno studio di fattibilità finanziaria in grado di indicare tale scelta come la più “conveniente” per l’amministrazione.

Si ritiene necessario, pertanto, richiedere che il procedimento di realizzazione per le infrastrutture inserite nel PIS passi attraverso una verifica iniziale (“PPP-test”) sulla possibilità di realizzare tali opere con tecniche di PPP. Si ricorda, peraltro, che ogni schema di PPP mira a perseguire un valore, meglio noto come *Value for Money*³, che deve connotare l’attività di istruzione e negoziazione dell’intero procedimento.

In questo documento si intende proporre un primo approfondimento per una nuova metodologia di selezione e valutazione delle infrastrutture del PIS al fine di rendere più efficiente l’uso di risorse pubbliche indirizzandole verso quelle opere che più di altre richiedono l’apporto dell’ intervento pubblico. A tale scopo si ritiene essenziale che i soggetti aggiudicatori predispongano:

- ✓ uno Studio di Fattibilità Finanziaria (SdF^F) in grado di porre in evidenza le alternative di *procurement* (PPP-test);
- ✓ una *risk analysis* e una *risk allocation* per tutti quei rischi associati alla realizzazione e/o gestione dell’infrastruttura oggetto di analisi.

Nelle pagine che seguono vengono sinteticamente illustrate le principali fasi attraverso le quali tale processo potrebbe essere implementato.

2 SdF^F E ALTERNATIVE DI PROCUREMENT – PPP TEST

Come già evidenziato in premessa, è preferibile che ogni progetto sia accompagnato da uno SdF^F in grado di porre in evidenza le alternative di *procurement* per l’amministrazione. L’obiettivo è quello di fornire una serie di

³ “Value for Money: the optimum combination of whole life cost and quality to meet the final user’s requirements”(fonte: “Value for Money Assessment Guidance” – issued by HM Treasury on August 2004).

informazioni per guidare la decisione di investimento e conseguente finanziamento del progetto stesso.

Lo SdF^F analizza aspetti inerenti a:

- ✓ costo d'investimento dell'infrastruttura da realizzare;
- ✓ aspetti tecnico ambientali;
- ✓ domanda e offerta del servizio che l'infrastruttura è in grado di erogare;
- ✓ tecnologia da utilizzare per la realizzazione;
- ✓ analisi economico finanziaria;
- ✓ PPP test;
- ✓ analisi dei rischi associati alla realizzazione e gestione dell'infrastruttura oggetto di analisi.

Occorre precisare che, il presente documento intende arricchire i contenuti dello SdF^F con gli ultimi due elementi considerati decisivi per potere avviare una politica degli investimenti in infrastrutture capace di contenere la contribuzione pubblica a fondo perduto attraverso un coinvolgimento del settore privato e garantendo una equa remunerazione del capitale investito.

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 (secondo la logica di allocazione sul soggetto maggiormente in grado di poterlo gestire);
- ✓ la capacità organizzativa e la presenza del *know how* da parte dell'Amministrazione procedente per operare con il PPP, considerata a ragione procedura più complessa di quella tradizionale;
- ✓ la possibilità di praticare "*payment mechanisms*" riconducibili a precisi livelli (quantitativi/qualitativi) di *performance* del servizio;
- ✓ l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività/utenza a pagare tali servizi (*willingness to pay*).

Il PPP, quando diviene una scelta praticabile, deve assicurare un ottimale metodo di approvvigionamento delle infrastrutture e dei servizi ed una migliore allocazione delle risorse pubbliche. Tutto ciò presuppone che:

- ✓ le procedure di aggiudicazione siano regolate attraverso meccanismi concorrenziali e competitivi;
- ✓ i rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera siano chiaramente identificati, valutati e posti in capo al soggetto più in grado di farsene carico.

La corretta quantificazione dei costi connessi ai rischi da allocare riduce le asimmetrie informative attribuendo maggiore consapevolezza all'Amministrazione in fase di negoziazione con il settore privato, permettendo il conseguimento di una efficace allocazione delle risorse pubbliche.

Pertanto, "l'approccio al PPP" non deve essere considerato come 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 *Value for Money* (VfM) per il settore pubblico, tenendo in considerazione aspetti qualitativi e quantitativi.

Le considerazioni di carattere qualitativo, in particolare, si riferiscono a :

1. parametri definatori dei servizi richiesti e alle modalità di gestione e di controllo di una infrastruttura in grado di essere efficacemente individuati;
2. la quantificazione dei presumibili benefici economici ottenibili dai partecipanti all'iniziativa e connessa verifica della sostenibilità finanziaria (*affordability*) dell'intera operazione da parte della stessa autorità pubblica che dovrà caratterizzare la scelta della pubblica amministrazione di coinvolgere il settore privato sulla base di precisi schemi contrattuali di PPP (es. *performance based contracts*).

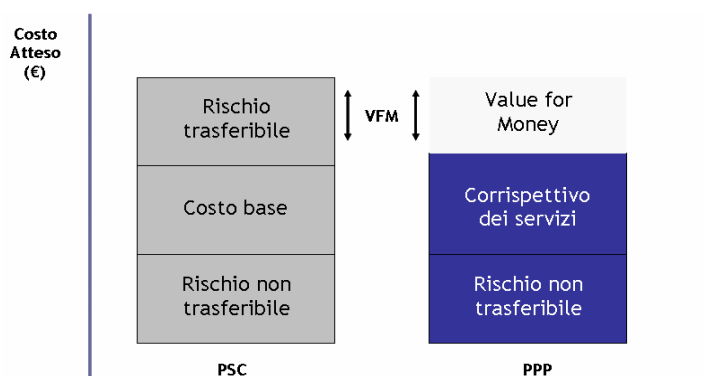
La scelta orientata a coinvolgere il settore privato, come già evidenziato, deve garantire il VfM, ed impone all'amministrazione concedente:

- ✓ l'applicazione di procedure di gara certe e trasparenti onde stimolare la partecipazione del maggior numero di soggetti interessati;
- ✓ un processo di partecipazione e selezione delle proposte connotato da meccanismi in grado di garantire la concorrenza

La certezza di trovarsi di fronte alla migliore alternativa possibile di PPP non esclude che il ricorso a forme tradizionali di *procurement* possa risultare comunque la modalità di realizzazione e di finanziamento più conveniente per la pubblica amministrazione.

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). Come di seguito illustrato, questo modello di valutazione si basa sul confronto del Valore Attuale Netto (VAN) dei costi e dei ricavi generati nelle due diverse soluzioni di *procurement*. 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*).

Fig. 1 – Public Sector Comparator



Nella figura viene enfatizzato il vantaggio del *risk-transfer*, ma non va dimenticata la maggiore efficacia ed efficienza del procedimento di PPP nell'implementazione delle *policy* perseguite, come pure nel rispetto delle scadenze e nelle qualità finali della *performance* di erogazione.

3 ANALISI DEI RISCHI

Lo scopo di questo documento non è quello di avviare una discussione teorica sulle attività di *risk management*, ma di evidenziarne l'importanza.

La mancata individuazione dei rischi relativi al progetto (e quindi la consapevolezza della loro esistenza) unitamente ad una non corretta allocazione sui diversi soggetti coinvolti, può comportare l'insuccesso dell'iniziativa, poiché il soggetto cui il rischio è stato allocato potrebbe non essere in grado di gestirlo al meglio. Infatti, affinché il PPP possa essere impiegato nella maniera ottimale come modalità di approvvigionamento delle infrastrutture e dei servizi, non può prescindere da un'attenta analisi dei rischi.

In particolare le fasi dell'analisi da percorrere riguardano:

- ✓ l'identificazione di tutte le possibili categorie di rischio;
- ✓ la quantificazione dell'impatto economico-finanziario degli stessi;
- ✓ la stima della probabilità di accadimento dei singoli eventi dannosi;
- ✓ la scelta di un'equilibrata allocazione dei rischi fra il settore pubblico e quello privato;
- ✓ la valutazione del rischio trasferibile e di quello non trasferibile.
- ✓ la determinazione finale del PSC.

Il processo di valutazione dei rischi richiede, dapprima, un'identificazione sistematica di tutti i rischi dell'operazione e quindi, in un successivo momento, la ricerca delle modalità per porli in situazione di controllo, distribuirli tra le parti interessate e ridurre gli effetti. L'elaborazione di una specifica matrice dei rischi tende a identificare le parti contrattuali che si trovano nella migliore condizione possibile per poterli gestire. La matrice dei rischi, peraltro, è un utile strumento volto ad agevolare il processo di analisi e di valutazione dei rischi fornendo in maniera chiara e sintetica tutta una serie di informazioni rilevanti al fine di procedere all'individuazione:

- ✓ delle diverse tipologie di rischio identificate;

- ✓ delle possibili cause di accadimento degli eventi sfavorevoli;
- ✓ delle eventuali conseguenze per il progetto al verificarsi dei suddetti eventi;
- ✓ del soggetto (pubblico o privato) su cui ricadono gli effetti del fatto dannoso;
- ✓ delle conseguenze ipotizzabili per il soggetto danneggiato;
- ✓ delle modalità di copertura/limitazione del rischio.

La matrice dei rischi, ha un duplice vantaggio per l'amministrazione, consentendo:

- ✓ la rappresentazione delle parti interessate e coinvolte nella gestione dei rischi (come già precisato);
- ✓ la classificazione *on balance* o *off balance* degli *assets* realizzati con uno schema di PPP secondo i principi definiti da Eurostat ("*Treatment of public-private partnerships*" - decisione 11 febbraio 2004).

A prescindere da quanto stabilito in sede Eurostat relativamente ai principi contabili pubblici per le operazioni di PPP, le tecniche di *risk management* vengono comunque implementate secondo i criteri di *best allocation*, senza utilizzare il suddetto principio come *driver* ma rendendolo utile esclusivamente per classificarne il risultato contabile.

A proposito di questo ultimo aspetto, si ricorda che Eurostat ritiene che gli *asset* legati ai PPP non siano classificati come attivi pubblici, e pertanto non vengano registrati nel bilancio delle amministrazioni pubbliche (*off balance*), solo nel caso in cui sia possibile individuare un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata.

Il suddetto trasferimento dei rischi avviene qualora si verifichino contemporaneamente le seguenti due condizioni:

- ✓ si trasferisca al partner privato il rischio di costruzione;
- ✓ il partner privato si assuma almeno uno dei seguenti rischi : i) disponibilità, ii) domanda.

4 MODALITÀ OPERATIVE PROCEDURALI

Lo SdF indipendentemente dall'importo dell'opera da realizzare e dall'eventuale coinvolgimento di capitali privati costituisce documento imprescindibile per la redazione del programma triennale di opere pubbliche o di altri strumenti di programmazione formalmente approvati dalle amministrazioni

La realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità mediante finanza di progetto o forme diverse di PPP implica una serie di valutazioni preliminari da parte del soggetto pubblico. Con riguardo alle opere connotate da particolare complessità per strutturazione tecnica, amministrativa ed economico-finanziaria, e che coinvolgono rilevanti investimenti vengono sinteticamente indicate, in ordine di progressiva maggiore efficacia, alcune delle modalità operative che possono contribuire a rendere concreti i suggerimenti riportati nel presente documento⁴:

- a) l'applicazione autonoma da parte della PA di *best practices*
- b) emanazione di atti a contenuto regolatorio a parte di Autorità competenti riguardanti i contenuti necessari dello SdF;
- c) inclusione in una delibera CIPE, per tutti i progetti inclusi nel PIS, dei contenuti necessari dello SdF.

⁴ Cfr. il documento redatto dall'Unità tecnica Finanza di Progetto "10 temi per migliorare il ricorso alla finanza di progetto" - 2005

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.