

# Il Partenariato Pubblico Privato

**Le ultime modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici in tema di *project financing* non chiariscono completamente la portata e il potenziale delle diverse formule di partenariato pubblico-privato, introdotte in Italia in tempi non recenti.**

## **PPP – Un po' di storia**

Le recenti modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici in tema di *project financing*, pur contribuendo a delineare procedure più appropriate, sia nel caso di progetti avviati per iniziativa della Pubblica amministrazione sia nel caso di progetti proposti da soggetti privati, non chiariscono tuttavia la portata e il potenziale della collaborazione pubblico-privato, che appare ancora confinata nell'ambito dei lavori pubblici, con l'interesse del soggetto privato sbilanciato sugli aspetti della valorizzazione immobiliare. Non emergono completamente gli aspetti peculiari attribuibili sia alla parte pubblica, di promozione e regolazione, sia alla parte privata, di esecuzione e di gestione, che dovrebbero risultare evidenti nella realizzazione di un servizio pubblico o di pubblico interesse; che, per altro, rappresenta l'obiettivo con il quale in Italia sono state introdotte – in tempi non recenti – le procedure di partenariato pubblico privato (PPP). Le formule di partenariato tra la Pubblica Amministrazione e l'imprenditoria privata, finalizzate alla realizzazione ed alla gestione dei servizi pubblici o di pubblico interesse, hanno origine alla fine degli anni '80 del secolo scorso, nell'ambito dei provvedimenti di contenimento della spesa pubblica che, oltre la contrazione dei trasferimenti erariali, miravano anche all'avvio di un processo di responsabilizzazione delle Regioni e degli Enti

locali territoriali in materia di finanza pubblica.

In questo periodo vengono sperimentate modalità di valutazione degli investimenti pubblici tramite il ricorso a tecniche di analisi economica, e vengono introdotte alcune innovazioni normative finalizzate a rendere i processi decisionali e gestionali più coordinati e razionali.

Con diversi provvedimenti legislativi, si dispone che:

- in materia di opere pubbliche, per ricorrere al **finanziamento pubblico di un investimento**, gli Enti locali debbano approvare, contestualmente, il progetto dell'opera e un «piano finanziario» con il quale dimostrare l'effettiva possibilità sia di rimborsare le rate del mutuo sia di sostenere le spese di gestione, indicando le effettive risorse con le quali fare fronte agli oneri individuati;
- in materia di servizi pubblici, le **tariffe** (che costituiscono il corrispettivo del servizio) debbano essere determinate in maniera tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione;
- per **l'esercizio di servizi pubblici e la realizzazione di opere pubbliche**, possa essere autorizzata la costituzione di società miste tra gli enti locali e i privati.

Nell'ambito dei medesimi provvedimenti viene introdotta una prima formula di «finanza di progetto» (anche se non definita con tale termine), prevedendo che, in caso di carenza di risorse finanziarie pubbliche, i costi di realizzazione dei servizi e delle opere possano essere anticipati da organismi finanziari e/o bancari, e rimborsati con i proventi di gestione.

In tempi più recenti, il processo di integrazione nella politica europea<sup>1</sup> ha comportato più puntuali meccanismi di verifica per la localizzazione territoriale della spesa, da allocare sulla base di progetti capaci di affrontare le carenze di sviluppo, creando

opportunità economiche e/o migliorando la qualità della vita.

Contestualmente il nuovo assetto istituzionale derivabile dal rinnovato Titolo V della parte seconda della Costituzione, definito sotto il nome di «federalismo fiscale», pone la necessità di stabilire rinnovate modalità di finanziamento degli Enti territoriali, ai quali è attribuita l'autonomia di entrata e di spesa. In questo contesto risulta ineludibile la capacità di supportare con valutazioni adeguate le scelte che i governi locali sono chiamati ad assumere nel proprio territorio. Tenendo inoltre presente che l'introduzione del federalismo fiscale non costituisce, di per sé, garanzia del corretto utilizzo della spesa pubblica, e che il consolidamento di meccanismi idonei a valutare e verificare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica prescinde dall'introduzione del federalismo fiscale.

Per cui, in definitiva, possiamo affermare che le varie formule che concorrono alla definizione del **Partenariato Pubblico Privato (PPP)** costituiscono una modalità per perseguire l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica.

### **PPP – Nozione e definizione**

Il partenariato pubblico-privato (PPP) non trova una precisa definizione nel diritto comunitario, né in quello nazionale.

Nel «**Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni**», pubblicato il 30 aprile 2004, la Commissione Europea fornisce utili orientamenti in materia, illustrando le caratteristiche e le diverse forme dell'istituto.

In linea generale, il concetto di PPP si riferisce ad una vasta gamma di modelli di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese, finalizzati a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnova-

<sup>1</sup> In particolare per quanto riguarda le modalità di impiego delle risorse finanziarie dedicate alle politiche di sviluppo e coesione, che hanno portato - da ultimo - alla definizione della «politica regionale unitaria» (cfr: Roberto Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", XXII, 2008, n. 1, pagg. 11-43)

mento, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica, o di pubblica utilità, e dei relativi servizi.

Il ricorso a modalità di PPP per realizzare un progetto non prefigura un esito univoco, in quanto può conseguire, alternativamente, di:

- **generare reddito attraverso ricavi da utenza**, così che i ricavi attesi nella realizzazione dei progetti consentano al settore privato il recupero dei costi di investimento per la durata della concessione. In questo caso, il settore pubblico è coinvolto nella sola attività di individuazione delle condizioni che si rendano necessarie per la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione, indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni, fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative; ovvero
- **richiedere una contribuzione pubblica**, nel caso di iniziative i cui ricavi commerciali da utenza siano insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione generi rilevanti esternalità positive - in termini di benefici sociali indotti dalla realizzazione dell'opera pubblica - che giustificano il contributo pubblico, ovvero
- **richiedere la fornitura diretta di servizi al soggetto privato**, il quale trae la propria remunerazione esclusivamente dai pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale. Trattasi, in questi casi, di opere pubbliche c.d. "fredde", quali carceri, ospedali e scuole.

Le operazioni di PPP presentano normalmente le seguenti caratteristiche:

- la **durata** della collaborazione, che risulta relativamente lunga ed implica una stretta cooperazione tra la parte pubblica e la parte privata per quel che concerne i vari aspetti del progetto da realizzare;
- il **finanziamento** del progetto, che risulta garantito dal privato e, tuttavia, può comportare spesso anche una quota di finanziamento pubblico da aggiungersi a quello privato;

- l'importanza del **ruolo** riconosciuto all'operatore economico, il quale partecipa alle varie fasi del progetto (progettazione, finanziamento, realizzazione, gestione), mentre la parte pubblica si concentra principalmente sulla regolazione del servizio (definizione degli obiettivi da conseguire in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, ecc.) garantendone il rispetto;
- la **ripartizione dei rischi** tra l'autorità pubblica ed il soggetto privato, definita non in base a parametri *standard*, quanto piuttosto in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire i rischi stessi. Ciò significa che non necessariamente nel PPP il privato debba assumersi tutti i rischi, o la parte più rilevante di questi, legati all'operazione.

La Commissione Europea nel citato Libro Verde effettua una distinzione, basata sulle diverse tipologie contrattuali utilizzate, tra il partenariato istituzionale ed il partenariato contrattuale.

Il **partenariato istituzionale** implica una cooperazione tra il settore pubblico e quello privato in seno ad un'entità distinta; ossia presuppone l'esistenza di una struttura societaria, od istituzionale, che, detenuta congiuntamente dal soggetto pubblico e da quello privato, abbia la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. La Pubblica amministrazione risulta orientata all'utilizzo di tale formula prevalentemente per la gestione di servizi pubblici a livello locale.

Il **partenariato contrattuale** si fonda, invece, su legami esclusivamente convenzionali tra le amministrazioni ed i privati per l'affidamento dell'opera pubblica. In questo contesto, uno dei modelli maggiormente conosciuto è quello concessorio, che si caratterizza per l'esistenza di un legame diretto tra il soggetto privato e l'utente finale, fornendo un servizio al pubblico in sostituzione e sotto il controllo della parte pubblica. Tale modello si caratterizza anche per le modalità di retribuzione del privato, che trae il compenso da quanto riscosso dagli utenti del servizio.

Il diritto italiano prevede forme sia di PPP istituzionalizzato, sia di PPP contrattuale.

Nell'ordinamento giuridico italiano, il PPP istituzionalizzato si realizza attraverso:

- società miste a prevalente capitale pubblico;
- società miste a prevalente capitale privato;
- società miste costituite ai sensi del codice civile;
- società di trasformazione urbana.

Le principali forme di PPP contrattuale sono, invece, quelle di:

- concessione di costruzione e gestione o concessione di servizi;
- sponsorizzazione;
- locazione finanziaria (cd «leasing in costruendo»).

### Opportunità nel ricorso al PPP

Nel corso degli ultimi dieci anni, il fenomeno del PPP si è sviluppato in molti settori della sfera pubblica. Anche se la diffusione di modelli innovativi di finanziamento delle infrastrutture risulta strategica per la raccolta di risorse aggiuntive a quelle pubbliche, l'aumento del ricorso a operazioni di PPP è tuttavia riconducibile a diversi fattori.

In generale, lo sviluppo del partenariato può essere inquadrato nell'evoluzione del ruolo dello Stato nella sfera economica, che

prospettivamente tende a transitare da un ruolo di operatore diretto ad un ruolo di regolatore, organizzatore e controllore.

Il PPP risponde, inoltre, all'esigenza delle Pubbliche Amministrazioni di:

- assicurarsi il contributo di finanziamenti privati, in presenza delle sempre più frequenti restrizioni di bilancio, dettate sia da emergenze congiunturali sia dall'obbligo del rispetto del «Patto di stabilità»<sup>2</sup>;
- beneficiare maggiormente sia delle competenze offerte dal mondo delle imprese sia dell'innovazione da loro prodotta.

I benefici, derivanti dalla collaborazione tra il pubblico ed il privato, sono di carattere:

- **economico e finanziario**, concretizzati non solo da una attesa riduzione dei costi di realizzazione dell'infrastruttura, e/o di gestione del servizio, quanto soprattutto dal superamento dei vincoli sulla spesa pubblica e sui saldi di bilancio derivanti dal Patto di stabilità<sup>3</sup>;
- **gestionale**, concretizzata nel contributo alla gestione al fine di assicurare un incremento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi offerti al pubblico.

L'intervento di soggetti privati nel finanziamento e nella gestione di progetti pubblici, o di pubblico interesse, permette di perseguire ulteriori finalità, quali l'affinamento delle

<sup>2</sup> Il «Patto di stabilità interno», adottato dall'Italia a partire dal 1999, è un insieme di regole di bilancio finalizzate a rendere compatibili le scelte di finanza pubblica degli Enti territoriali e gli impegni sul contenimento del deficit e del debito assunti in sede comunitaria con la sottoscrizione del «Patto di stabilità e crescita», stipulato nel 1997 per garantire la continuità di una politica di rigore di bilancio nell'Unione Economica e Monetaria (UEM) ed entrato in vigore il 1° gennaio 1999, con l'adozione dell'euro quale moneta unica.

<sup>3</sup> Eurostat (Ufficio statistico dell'Unione Europea), con la decisione 11 febbraio 2004 relativa al «trattamento contabile nei conti nazionali dei contratti firmati dalle imprese pubbliche nel quadro dei partenariati con le imprese private», ha stabilito che nelle procedure contrattuali legate al PPP gli attivi siano classificati come «attivi non pubblici» e non siano, dunque, registrati nel bilancio delle amministrazioni pubbliche, qualora siano realizzate le seguenti due condizioni:

- a) il soggetto privato si assuma il rischio della realizzazione dell'investimento;
- b) il soggetto privato si assuma almeno uno dei (due) rischi riferiti, rispettivamente, alla disponibilità dell'infrastruttura ed alla domanda del servizio.

Ne deriva che, qualora l'attivo non sia considerato di proprietà dell'amministrazione pubblica, il relativo investimento, effettuato nella fase di costruzione dell'opera, non incida né sul debito né sul passivo pubblico, andando ad interessare unicamente il bilancio della società privata. I pagamenti pubblici a fronte di acquisti di servizi in fase di gestione continuano, invece, ad essere classificati come spesa pubblica corrente.

metodologie di valutazione, che consentano la stima rigorosa dei benefici che l'operatore pubblico può conseguire con soluzioni partenariali, in alternativa ai tradizionali appalti con finanziamento a totale carico del bilancio pubblico; che comportano anche la possibilità di trasferire al privato, in modo trasparente, proporzionato e mirato, parte dei rischi legati alla realizzazione del progetto.

Il ricorso al PPP, tuttavia, non deve essere inteso come la soluzione "miracolosa" per un settore pubblico condizionato dalle restrizioni di bilancio. Il partenariato presenta, infatti, anche delle particolari criticità, spesso riscontrate, quali:

- l'insufficienza nella predisposizione delle opportune e necessarie verifiche preliminari di fattibilità e di convenienza del PPP, con riferimento all'ottimizzazione dei costi per la pubblica amministrazione;
- l'incapacità delle amministrazioni di confrontarsi alla pari con i soggetti privati, per una corretta individuazione degli obblighi contrattuali e per un attento monitoraggio dell'esecuzione del contratto;
- la complessità delle procedure, che comporta un allungamento dei tempi per l'avvio della fase esecutiva dell'opera.

L'esperienza mostra come, per ciascun progetto, occorra valutare se l'opzione del partenariato comporti un plusvalore reale rispetto ad altre opzioni, quali l'affidamento di un contratto d'appalto di tipo classico.

### Le formule del partenariato

L'apertura ai privati della programmazione pubblica degli investimenti ha conosciuto una accelerazione a seguito degli orientamenti comunitari in materia di politica regionale. In particolare, i regolamenti per la gestione dei fondi strutturali hanno indicato, quale rimedio alle disfunzioni delle politiche pubbliche, sia la localizzazione geografica degli investimenti sia il ricorso, in attuazione del principio di sussidiarietà, alla partecipazione finanziaria di soggetti privati.

La partecipazione dei privati agli investimenti pubblici può avvenire sia con il ricorso a formule contrattuali vincolanti sia attivando forme di consultazione non vincolanti.

### Formule contrattuali vincolanti

Il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 163/2006, e smi) prevede una duplice formula, sia di iniziativa pubblica sia di iniziativa privata.

Le concessioni di lavori pubblici (disciplinate dal capo II, articoli 142-151 del D.lgs. 163/2006) hanno, di regola, ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica. L'ente concedente mette a base di gara un progetto preliminare, corredato di un capitolato prestazionale, di un piano economico finanziario (per la realizzazione dell'opera e per la sua gestione nel periodo di vita utile) e uno schema di contratto. Il corrispettivo dell'appalto, definibile in base alle caratteristiche dell'opera e all'ipotesi di redditività del servizio da realizzare, può comportare:

- il riconoscimento, da parte dell'ente concedente, di un importo per il costo di realizzazione dell'opera e/o un contributo per la sua gestione (in tal caso si parla di "opera fredda");
- il riconoscimento, da parte del concessionario, di un canone a favore dell'ente concedente quale corrispettivo per lo sfruttamento economico del servizio (in tal caso si parla di "opera calda");
- la realizzazione di un servizio pubblico, o di pubblico interesse, da parte del privato che, tramite i ricavi, paga gli oneri affrontati per la costruzione e gestione dell'opera.

Tale casistica è applicabile anche alle opere realizzabili su proposta di un promotore privato.

Di recente, con le ultime modifiche introdotte al Codice dei contratti pubblici dal d.lgs. 152/2008, si è delineata una procedura più chiara per la realizzazione delle opere finanziabili con capitali privati, contemplando **sia le opere inserite negli strumenti di programmazione, sia quelle non inserite.**

Nel primo caso sono previste tre alternative: 1) l'Amministrazione può affidare la realizzazione dell'opera programmata tramite un'unica gara, con la pubblicazione di un

bando per la ricerca di un promotore, ponendo a base di gara unicamente lo studio di fattibilità;

- 2) l'Amministrazione può affidare la realizzazione dell'opera programmata tramite due procedure selettive, la prima per la selezione del promotore dal quale acquisire il progetto preliminare, la seconda per l'individuazione dell'affidatario della concessione;
- 3) in caso di inerzia dell'Amministrazione, soggetti privati possono presentare una proposta per la realizzazione dell'opera programmata, basata su un progetto preliminare.

Nel caso di opere non incluse negli strumenti di programmazione, i soggetti privati possono presentare proposte basate su studi di fattibilità, che l'Amministrazione potrà adottare entro sei mesi dalla presentazione, qualora ritenute di pubblico interesse.

### *Consultazioni non vincolanti*

La direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, introduce la nozione di *market testing*, ovvero "dialogo tecnico", fuori da qualsiasi procedura di aggiudicazione. Il dialogo tecnico prevede che l'amministrazione aggiudicatrice, prima dell'avvio di una procedura di appalto, possa sollecitare o accettare consulenze finalizzate alla preparazione del capitolato d'onori.

Il risultato della consultazione potrà, o meno, essere utilizzato dall'amministrazione per tenerne conto nella propria programmazione ed, eventualmente, avviare una procedura di gara.

I vantaggi della procedura, sia per la parte pubblica sia per la parte privata, si possono riassumere nei seguenti punti:

- colmare le rispettive **asimmetrie informative**: da un lato, il dialogo costituisce un'occasione per acquisire dati tecnici e migliorare la conoscenza delle alternative disponibili a vantaggio della P.A.; dall'altro esso rappresenta l'occasione per i privati di rapportarsi con la controparte pubblica, migliorando così la "cultura" degli appalti;

- operare per la **prevenzione del rischio amministrativo**, in quanto tramite tale strumento di confronto la P.A. può prevenire il fallimento di gare che, in quanto lanciate senza la conoscenza effettiva delle condizioni di mercato, potrebbero essere destinate ad un esito negativo.

I punti di criticità dell'utilizzo dello strumento in esame possono essere individuati nel:

- rischio che il dialogo tecnico venga percepito dagli operatori come un'ulteriore fase procedurale, col conseguente allungamento dei tempi tecnici;
- insussistenza di incentivi e diritti per i partecipanti al dialogo, che non si aggiudicano nulla, in quanto si tratta di una fase esterna e preventiva rispetto ad una procedura di gara;
- rischio che l'eventuale oneroso impegno per l'attuazione della procedura si traduca in un deterrente al suo utilizzo.



## La programmazione degli investimenti pubblici

Il Legislatore ha definitivamente affermato che la programmazione degli investimenti pubblici non può costituire un'attività episodica da parte delle singole amministrazioni, ma deve essere effettuata con continuità, sulla base di una rilevazione costante dei bisogni da soddisfare.

La programmazione costituisce il momento decisionale in cui il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui saranno realizzati; nel rispetto delle norme nazionali in base alle quali l'attività amministrativa deve garantire la qualità dell'azione pubblica ed uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, e nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori.

Il **Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs 163/06, e s.m.i.) costituisce la disposizione normativa di riferimento anche in tema di programmazione. Il Codice, riprendendo (art. 128) il dettato della previgente legge sulle opere pubbliche (art. 14 della L.109/94 e s.m.i.), disciplina esplicitamente solo la programmazione dei lavori pubblici, rinviando al regolamento di attuazione (in fase di promulgazione) la disciplina della programmazione per i contratti pubblici relativi a servizi e forniture. L'emanando Regolamento attuativo prevede (art. 283) la facoltà, per ciascuna amministrazione aggiudicatrice, di approvare ogni anno - secondo le medesime modalità - un programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi relativo all'esercizio successivo; fatta salva la possibilità di avviare procedimenti per l'acquisizione di beni e servizi, non previsti nel programma, in caso di urgenza risultante da eventi imprevisti o imprevedibili in sede di programmazione.

Valgono quindi le procedure già note in merito alla programmazione dei lavori pubblici, distinte in due fasi:

- una prettamente programmatica, costituita dal documento triennale e dai suoi aggiornamenti annuali;

- una attuativa, rappresentata dall'elenco dei lavori da avviare entro l'anno.

È bene ricordare che il **programma triennale** deve essere predisposto sulla base della contestuale approvazione degli «studi di fattibilità» con i quali sono stati identificati e quantificati i bisogni da soddisfare e gli investimenti da realizzare per soddisfare tali bisogni, stabilendo contestualmente un «ordine di priorità» che le Amministrazioni devono rispettare nel dare attuazione ai lavori. Gli studi di fattibilità, che rientrano nelle procedure di valutazione delle quali si dice di seguito, sono redatti secondo schemi che fanno riferimento a linee guida differenziate per gli investimenti di competenza degli Enti territoriali, per gli investimenti nazionali previsti dalla legge obiettivo, per gli investimenti finanziati con la partecipazione dei fondi comunitari.

È rilevante sottolineare come in tale materia sussista uno stretto legame tra la programmazione delle opere e dei servizi pubblici e la programmazione finanziaria. L'**elenco annuale** deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione, o sul proprio bilancio, ovvero disponibili. I lavori non inseriti negli elenchi annuali possono essere realizzati solo se risultano finanziati con apposito ed autonomo piano finanziario, che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco. Costituisce eccezione a tale principio generale la possibilità di utilizzare risorse che dovessero rendersi disponibili per effetto di ribassi conseguiti in sede di gara, o per l'accertamento di altre economie.

Nei documenti di programmazione sono previste anche le opere ed i servizi da realizzare attraverso il ricorso al capitale privato; in particolare, il Codice dei contratti pubblici (comma 3 dell'art. 128) considera prioritari quei bisogni che possono essere soddisfatti mediante lavori finanziabili con capitale privato maggioritario.

## La valutazione della spesa pubblica

I processi di valutazione sono nati in ambito imprenditoriale, dettati dall'esigenza di creare uno strumento idoneo a verificare le scelte delle strategie aziendali a lungo termine. A tal fine è stato adottato il metodo della pianificazione strategica, intendendo con questo termine le procedure interne ed il processo con il quale si fissano gli obiettivi aziendali, considerando l'influenza del mondo esterno, e si indicano i mezzi, gli strumenti e le azioni per raggiungerli in una prospettiva di medio/lungo periodo. Procedura che non elimina l'incertezza sul futuro, ma rende i processi decisionali e gestionali più coordinati e razionali.

Analoghi metodi sono stati adottati successivamente nel campo degli investimenti pubblici, al fine di offrire ai decisori pubblici giudizi empiricamente fondati sul successo delle specifiche politiche. La valutazione (*ex ante*) dei programmi e dei progetti, adottata per assumere le decisioni in merito alla loro realizzazione, deve quindi essere seguita dal monitoraggio (*in itinere*) dell'efficienza del processo di esecuzione, e dalla verifica finale (*ex post*) dell'efficacia degli effetti indotti dalla loro realizzazione.

La valutazione *ex ante* dei programmi e dei progetti di investimento deve verificare la loro coerenza e pertinenza rispetto agli obiettivi delle specifiche politiche, analizzando gli impatti previsti (in termini finanziari, economici, sociali, ambientali, ecc.) con il fine di rendere plausibile il confronto tra lo scenario fondato sulla realizzazione dell'investimento e uno scenario alternativo che non preveda tale realizzazione. Le medesime analisi possono essere utilizzate per determinare il livello di apporto finanziario pubblico.

## Strumenti per la valutazione di piani e programmi

Nel 2003 la Commissione Europea ha prodotto una «Guida alla valutazione dello sviluppo socio-economico» (Guida Evalsed - Evaluation of Socio-Economic Development); applicabile alla valutazione dei programmi da finanziare tramite i fondi strutturali.

In Italia le prime esperienze in merito sono state avviate in occasione della conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e l'avvio delle politiche di sviluppo per le aree depresse (attualmente definite "sottoutilizzate"); con la definizione dei criteri di valutazione dei Patti territoriali (delibere Cipe 70/1998 e 11/1999) e con i criteri adottati dall'Uval (Unità di valutazione degli investimenti pubblici, presso il Dipartimento delle politiche di sviluppo) per la valutazione degli studi di fattibilità finanziati dal Cipe (delibere 70/1998, 106/1999 e 135/1999), comprendenti programmi di sviluppo territoriale.

Nel 2004 la Rete NUVV (Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici, costituiti presso le Regioni e presso i Ministeri) ha elaborato una «Nota di indirizzo» per la valutazione preventiva degli interventi da finanziare nell'ambito degli «accordi di programma quadro» (APQ), strumento attuativo della programmazione unitaria delle risorse finanziarie aggiuntive, nazionali e comunitarie.

Nel 2006 il DPS ha prodotto il documento «Indicazioni per la valutazione ex-ante dei Programmi della Politica Regionale 2007-13», da applicare alla valutazione dei Programmi operativi (PO) nazionali e regionali.

Non risulta che le Regioni abbiano elaborato ed adottato criteri per valutare i programmi definibili sulla base degli strumenti regionali di sviluppo locale, di loro competenza a seguito del processo di regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale (delibera Cipe 26/2003).

## Strumenti per la valutazione dei progetti

Nel 2003 la DG Politica regionale e coesione della Commissione europea ha pubblicato la «Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento» (aggiornata nel 2008 con una



nuova versione), con l'obiettivo di fornire un riferimento comune nel processo di valutazione dei progetti da ammettere al cofinanziamento e, in particolare, per verificare il requisito di «addizionalità» nell'uso dei fondi comunitari.

Nel 2006, fra i documenti metodologici elaborati per l'avvio del nuovo periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione europea ha prodotto il documento di lavoro n. 4 «Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici»; che non sostituisce la guida, bensì, sulla base dell'esperienza acquisita nella valutazione dei progetti nel precedente periodo di programmazione, e tenendo conto del nuovo contesto normativo, fornisce gli indirizzi e gli esempi per rendere più coerenti e rigorose le analisi che dovranno accompagnare i grandi progetti nel processo di determinazione della sovvenzione comunitaria.

In Italia le procedure di programmazione dei lavori pubblici prescrivono che le Amministrazioni adottino uno specifico programma triennale quale «momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni». La redazione di

uno specifico **studio di fattibilità (SDF)** per ogni opera deve costituire quindi la modalità ordinaria per assumere decisioni in merito alla programmazione delle infrastrutture. Nel 2001 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ha adottato il documento (aggiornato nel 2003) «Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)»; che individua i contenuti e le metodologie, stabilisce i requisiti minimi dei singoli ambiti di analisi in funzione delle dimensioni dell'opera, definisce i criteri e le modalità di certificazione.

Nella progettazione di un'opera, materiale o immateriale, finalizzata alla realizzazione di un servizio pubblico o di pubblico interesse, si rende necessario affiancare al tradizionale progetto di ingegneria uno specifico **piano economico e finanziario (PEF)**, che indichi i costi da sostenere per la sua realizzazione e gestione, i mezzi finanziari da impiegare in ogni fase del ciclo, i fattori di rischio nella realizzazione.



### Riferimenti normativi

- 1999** 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» (NB: in vigore fino alla pubblicazione del regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici)
- 2000** Autorità di vigilanza dei lavori pubblici, atto di regolazione n.34/2000 del 18 luglio 2000 «Project financing – Piano economico-finanziario»
- 2000** Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 «Testo Unico degli Enti Locali»
- 2000** Commissione europea, comunicazione n.2000/121/02 del 12/4/2000 «Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario»
- 2004** Eurostat, decisione 11 febbraio 2004 «Trattamento contabile nei conti nazionali dei contratti firmati dalle imprese pubbliche nel quadro dei partenariati con le imprese private»
- 2005** Ministero delle infrastrutture, decreto 9 giugno 2005 «Procedure e schemi-tipo per la redazione pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici, ...»
- 2005** Commissione europea, comunicazione 2005/569 del 15/11/2005 «sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni»
- 2006** Decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006, «Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture», e s.m.i.
- 2006** Parlamento Europeo, Risoluzione n. 2043/2006 del 26 ottobre 2006, sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni
- 2007** Commissione europea, comunicazione 2007/616 del 18/10/2007 «Comunicazione su una politica europea dei porti»
- 2007** Legge finanziaria per l'anno 2008 (L.244/07) – Società partecipate (Articolo 1, commi 27-32)
- 2008** Commissione europea, comunicazione 2007/6661 del 5/2/2008 «Comunicazione interpretativa della Commissione delle Comunità europee sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPP)»
- 2008** Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici (NB: in corso di definizione e di pubblicazione)

Per quanto riguarda i progetti di interesse nazionale (indicati dalla cd «legge obiettivo»), il CIPE ha approvato uno «schema-tipo per la redazione del piano economico-finanziario» (delibera 11/2004).

Per quanto riguarda i progetti di interesse locale, il Testo Unico degli Enti Locali impone la verifica degli investimenti (di importo superiore a 516 mila euro) per la realizzazione di infrastrutture destinate all'esercizio di servizi pubblici, con l'obbligo di accertare l'equilibrio economico finanziario della realizzazione e della connessa gestione, e di determinare le tariffe del servizio pubblico realizzato, sulla base della corrispondenza tra costi e ricavi, dell'equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito, dell'entità dei costi di gestione (articolo 201 d.lgs. 267/2000). Non esiste un regolamento di attuazione per la valutazione delle infrastrutture di interesse locale che definisca la struttura ed i contenuti del relativo PEF. In attuazione di precedenti norme, recepite nel TUEL, la Cassa Depositi e Prestiti aveva

inserito indicazioni specifiche per la redazione di piani economici e finanziari nella circolare 1227/1998 (capitolo terzo) riferita all'accesso al credito da parte degli Enti locali ed altri Enti pubblici; disposizioni successivamente non riproposte.

### Conclusioni

Come si è visto in precedenza, le formule di Partenariato Pubblico Privato non si riferiscono solo alle procedure di finanza di progetto per la realizzazione di opere pubbliche, ma più in generale alle opportunità nelle realizzazione di opere e servizi pubblici e/o di pubblico interesse, e non riguardano solo gli aspetti economici ma anche gli aspetti organizzativi.

Adeguare la cultura del progetto includendo anche gli aspetti derivanti dalle opportunità del partenariato sarà indispensabile per sostenere gli enti territoriali nei nuovi livelli di governo e di responsabilità che discendono dall'attuazione del federalismo economico ed istituzionale. ■



### Manuali e linee guida

- 1998** Cassa Depositi e Prestiti, circolare 1227/1998 «Accesso al credito da parte degli Enti locali» (capitolo terzo – I piani economici e finanziari)
- 2001** Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome «Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)» (aggiornamento nel 2003)
- 2003** Regione Lazio, Docup 2000-2006 «Guida alla presentazione delle proposte di aggiornamento dei Piani d'area»
- 2003** Commissione Europea «Guida alla valutazione dello sviluppo socio-economico» (Guida Evaled - Evaluation of Socio-Economic Development)
- 2003** Commissione Europea «Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento» (2003)
- 2003** Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica «Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche», aprile 2003
- 2003** MEF, Dipartimento politiche di sviluppo «Documento per la determinazione della partecipazione dei Fondi strutturali negli investimenti in infrastrutture generatori di entrate», 27 giugno 2003
- 2004** Commissione europea, comunicazione 2004/327 del 30/04/2004 «Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni»
- 2004** CIPE, delibera 27 maggio 2004 n.11 «Primo programma delle opere strategiche di cui alla legge n. 443/2001. Schema tipo di piano economico-finanziario. Legge n.350/2003 – art.4, comma 140»
- 2005** Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica «Modelli di partenariato pubblico-privato per il finanziamento delle infrastrutture»
- 2005** Commissione europea, Nuovo periodo di programmazione 2007-2013, documento di lavoro N. 4, «Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici», 08/2006
- 2006** MiSE, Dipartimento politiche di sviluppo «Indicazioni per la valutazione ex-ante dei Programmi della Politica Regionale 2007-13»
- 2007** Commissione europea, comunicazione 2007/725 del 20/11/2007 «I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo»
- 2008** Commissione europea «Guide to Cost-Benefit Analysis of investment projects», 16/6/2008