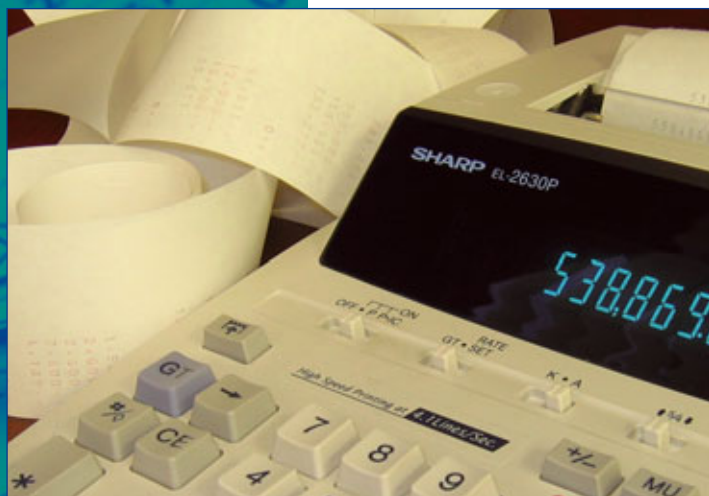


Il progetto economico e finanziario



L'approvazione della legge sul federalismo fiscale attribuisce agli Enti locali nuove responsabilità che possono trovare ostacolo nella insufficiente disponibilità di risorse finanziarie. Le procedure per la realizzazione di opere pubbliche e l'attivazione di servizi pubblici si arricchiscono peraltro di nuove formule che consentono di superare i vincoli di bilancio senza eludere le regole derivanti dal rispetto del Patto di stabilità.

Il 5 maggio 2009 è stata promulgata la legge n. 42 in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione; che delega il Governo, tra l'altro, ad adottare i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici ed a determinare i costi e i fabbisogni standard dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare ai cittadini.

Questi due aspetti rivestono entrambi una speciale importanza.

In assenza di una lettura omogenea dei bilanci (dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali) non risulta né valutabile né verificabile qualsivoglia iniziativa in tema di adeguatezza e appropriatezza della spesa pubblica. Gli orientamenti che ispirano la proposta della nuova legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica prevedono di affiancare l'attuale criterio di copertura formale delle spese, basato sul solo parametro del «saldo netto da finanziare», con le verifiche riferite al «saldo di cassa» (e quindi all'impatto sul fabbisogno) ed all'«indebitamento netto della Pubblica Amministrazione» (e quindi al calcolo del deficit pubblico per rispettare il patto di stabilità), rispetto ai quali fissare un limite massimo di spesa.

Fra i principi e criteri direttivi generali del federalismo fiscale è prevista anche la «definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni

regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali» (articolo 2, comma 2, lettera f). Viene quindi valorizzata al rango di principio generale la «produzione e promozione di servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire», già individuati dalla politica regionale unitaria (varata con il QSN, Quadro di sostegno nazionale 2007-2013)¹ e definiti (con il nome di «obiettivi di servizio») quali servizi essenziali nel campo dell'istruzione, del sostegno alle fasce deboli della popolazione, delle gestioni del servizio idrico e dei rifiuti urbani; legando l'erogazione del premio finanziario al raggiungimento dei relativi obiettivi da verificare sulla base di valori di fruizione e qualità. Questi ultimi sono stati individuati dal CIPE (delibera 82/2007) tramite indicatori statistici che, con l'obiettivo di «promuovere una maggiore equità nell'accesso di tutti i cittadini ai servizi collettivi in maniera uniforme sul territorio nazionale», definiscono target vincolanti esplicitamente espressi in termini di servizio reso ai cittadini, individuati con un valore unico per tutte le Regioni con lo scopo di garantire in tutti i territori il raggiungimento di una soglia minima di diffusione dei servizi, e quindi di pari opportunità all'accesso da parte dei cittadini.

La corretta definizione di costi standard su tutto il territorio nazionale è il presupposto per valutare e verificare l'esistenza delle condizioni che consentano ai cittadini di accedere alla medesima quantità e qualità di servizi, garantendo la loro pari dignità indipendentemente dagli orientamenti esprimibili dai diversi livelli di governo.

Rilevante, all'interno di questo scenario, appare il ruolo degli Enti locali, non solo perché costituiscono il livello di governo più vicino ai cittadini, ma anche perché rappresentano circa il 45% della spesa complessiva per investimenti della P.A. (con riferimento ai dati del primo quinquennio del secolo attuale) ed oltre l'80% di quella in infrastrutture, materiali ed immateriali.

Tenendo presente che, già oggi, i trasferimenti erariali (dallo Stato e, in parte, dalle Regioni) contribuiscono alla spesa locale limitatamente alla metà circa delle risorse finanziarie disponibili negli Enti locali, appare evidente come sarà sempre più necessario fare ricorso a formule innovative per attivare

un mercato di servizi di interesse pubblico (che è cosa diversa rispetto all'acquisto sul mercato dei medesimi servizi) per mantenere adeguato il soddisfacimento dei relativi bisogni.

In questo contesto risulta ineludibile la necessità/capacità di supportare con valutazioni adeguate le scelte che i governi locali sono chiamati ad assumere nel proprio territorio. È bene ricordare, inoltre, che l'introduzione del federalismo fiscale non costituisce, di per sé, garanzia del corretto utilizzo della spesa pubblica, così come - simmetricamente - il consolidamento di meccanismi idonei a valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica prescinde dall'introduzione del federalismo fiscale. Si rende quindi necessario che amministratori e tecnici siano consapevoli dei meccanismi di valutazione delle decisioni da assumere per programmare la realizzazione di un'opera e/o un servizio e per verificare l'efficacia delle scelte e delle realizzazioni.

Valutare per decidere

L'esigenza di completare la redazione di un progetto con una analisi di natura economica e finanziaria non costituisce una novità assoluta.

L'introduzione nella normativa italiana della verifica economica e finanziaria degli investimenti in infrastrutture risale alla fine degli anni '70, quando, in coincidenza con la definizione dei compiti e delle competenze delle neo-istituite Regioni a statuto ordinario, si procede alla trasformazione del bilancio delle amministrazioni pubbliche. La natura del bilancio, quale documento di ricognizione e individuazione degli elementi di costo, viene variata in documento di individuazione degli obiettivi cui è finalizzata la spesa pubblica, vincolando l'impegno di spesa annuale e la definizione di quella poliennale alla realizzazione di singoli progetti.

Alla fine degli anni '80, nell'ambito del processo di responsabilizzazione dei diversi soggetti istituzionali (Regioni ed Enti locali territoriali) in materia di finanza pubblica, avviato con l'obiettivo di conseguire un contenimento della spesa pubblica e accompagnato dalla contestuale contrazione dei trasferimenti, 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

¹ Roberto Gallia, *La geografia dei divari*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XXII, 2008, n. 4, pagg. 1131-1150.

e razionali. In particolare, viene previsto che:

- ✓ per la realizzazione di opere pubbliche (finanziate, di norma, dalla Cassa Depositi e Prestiti) e - più in generale - per il finanziamento pubblico di un investimento, gli Enti locali devono approvare, contestualmente, sia il progetto dell'opera sia un «piano finanziario» con il quale dimostrare l'effettiva possibilità di rimborsare le rate del mutuo e di sostenere le spese di gestione, indicando le effettive risorse con le quali fare fronte agli oneri individuati;
- ✓ nella realizzazione di servizi pubblici, le tariffe che costituiscono il corrispettivo del servizio devono 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, viene autorizzata la costituzione di società miste tra gli enti locali e i privati, e 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.

Negli anni '90 la riforma dei servizi idrici (legge 36/1994), prefigurando una modernizzazione del settore basata sulla industrializzazione del sistema ed il ricorso alla finanza privata, riorganizza la gestione integrata del ciclo delle acque sulla base di «ambiti territoriali ottimali» (ATO), prevedendo che i piani d'ambito (da elaborare per rispondere ai fabbisogni per i diversi usi) siano accompagnati da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo, necessari anche per definire i livelli di tariffa.

Infine la legge Merloni sui lavori pubblici (legge 109/1994) introduce la programmazione dei lavori pubblici, triennale ed annuale, al fine di individuare gli investimenti la cui realizzazione soddisfi specifici bisogni di servizi pubblici; programmazione confermata dal vigente Codice dei contratti pubblici ed estesa all'universo di lavori, servizi e forniture. Il programma triennale è lo strumento con il quale le Amministrazioni, sulla base di una «analisi dei fabbisogni» da soddisfare, decidono quali siano gli investimenti da realizzare per soddisfare tali bisogni, approvando gli «studi di fattibilità» delle opere e dei servizi da realizzare e stabilendo contestualmente un «ordine di priorità» da rispettare nel dare attuazione agli investimenti.



Il progetto economico e finanziario

La valutazione dell'investimento necessario per realizzare un'opera pubblica e/o un servizio pubblico normalmente si appoggia su uno studio di fattibilità tecnico-normativa, che affida alle previsioni di un piano economico e finanziario (PEF) la determinazione dei costi e dei ricavi monetari effettivi riferiti al progetto e associati alle analisi di mercato che ne validano le previsioni.

Ai tecnici che operano nel campo dei servizi di architettura e di ingegneria non è - di norma - richiesto di saper definire un piano economico e finanziario e i relativi indici, ma è sicuramente richiesto di collaborare con chi tale piano ha il compito di redigere, fornendo gli *input* necessari definiti dalla progettazione (riferiti alle dimensioni quantitative e qualitative dell'opera da realizzare, alle manutenzioni e quant'altro prevedere in fase di gestione, ecc.).

La redazione del progetto prevede la compilazione, quale **analisi economica**, del Quadro tecnico economico (QTE), che individua il costo di realizzazione dell'opera (il cd «importo a base d'asta») e delle connesse spese tecnico-amministrative-fiscali (le cd «somme a disposizione»), la cui somma definisce il fabbisogno di risorse monetarie necessarie per la realizzazione dell'opera, in una dimensione quantitativa statica riferita all'impegno di bilancio che deve assumere l'Amministrazione.

Di recente, nell'ambito delle prestazioni dei servizi di architettura e di ingegneria, si comincia a richiedere che la redazione di un progetto venga integrata e completata con una **analisi finanziaria**, che esamini i costi ed i ricavi monetari effettivi associabili al progetto, in una proiezione temporale che

tenga conto non solo del periodo di realizzazione dell'opera ma anche del periodo di esercizio² del servizio da realizzare.

La progettazione economico-finanziaria richiede, in particolare, che l'impegno economico individuato nel QTE venga ripartito in una proiezione pluriennale delle somme che dovranno essere erogate per la realizzazione dell'investimento³. Fanno parte dei costi di investimento le opere di manutenzione straordinaria programmata⁴, previsti a partire dall'entrata in esercizio e proiettati per l'intero orizzonte temporale.

La proiezione pluriennale delle previsioni rende comprensibile non solo "quanto" del fabbisogno risulti coperto (e/o debba essere coperto) per procedere all'investimento, ma anche "quando" la copertura si debba e si possa rendere disponibile.

Definita la proiezione pluriennale dei costi da sostenere per la realizzazione e il mantenimento dell'opera progettata, si può procedere alla verifica della loro copertura finanziaria, elaborando una previsione di copertura dei costi (riferita sia all'investimento sia alla gestione dell'opera), tramite una prima e sommaria verifica dei costi di gestione e del livello del saldo - positivo (utile) o negativo (perdita) - che si stima di poter conseguire; procedendo con analisi preliminari, le cui indicazioni possono essere assunte a base della redazione di uno specifico piano economico finanziario (la cui elaborazione è normalmente di competenza di un esperto analista) e contemporaneamente possono suggerire all'Amministrazione committente le procedure di attuazione da adottare.

La previsione dei conti di gestione, riferita ai costi da sostenere ed ai ricavi attesi, si divide anch'essa in fabbisogno e copertura. In prima approssimazione sono individuati i costi riferibili a:

- il *funzionamento*, riferito prevalentemente alle spese per il personale ed alla acquisizione dei beni e servizi per consentire il funzionamento dell'attività da realizzare;
- la *manutenzione ordinaria*, riferita ai costi di manutenzione fisica, delle pulizie, della guardia, ecc.;
- la *quota capitale* del rimborso del mutuo;
- gli *interessi passivi* del rimborso del mutuo.

La copertura del fabbisogno della gestione è individuata dai ricavi conseguibili per:

- i *rientri tariffari* corrisposti dagli utenti dei servizi (quali il costo orario di un parcheggio, ecc.);
- i *canoni* derivanti dall'affitto di locali commercia-

li e/o dall'affidamento in gestione di una attività commerciale;

- la *vendita di beni e servizi* (quali oggettistica, corsi di formazione, ecc.);
- le *sovvenzioni pubbliche* (quali contributi pubblici alle attività di natura culturale, sociale, ecc.);
- *altri rientri* (quali contributi privati di liberalità, sponsorizzazioni, ecc.);
- le *risorse proprie*, che il gestore (pubblico) immette nell'attività;
- gli *altri proventi* che la specifica attività può produrre.

All'interno di questa analisi può trovare posto anche la valutazione del *valore residuo del bene*, che indicativamente dovrebbe risultare quale saldo delle attività e delle passività dell'ultimo anno dell'orizzonte temporale assunto. Tuttavia, in base agli obiettivi che l'analisi si prefigge (previsionali, contrattuali, ecc.) può essere riferito anche al valore dell'immobile alla fine della vita utile (che può coincidere con il valore fondiario dell'area ovvero con il valore immobiliare dell'opera) ovvero alla quota residua dell'ammortamento fiscale (che per un'opera fisica è del 3 per cento per anno).

La proiezione pluriennale delle previsioni sui costi ed i ricavi di esercizio, così come per l'investimento anche per la gestione rende comprensibile non solo "quanto" del fabbisogno risulti coperto, ma anche "quando" la copertura si possa rendere disponibile, e soprattutto se sia possibile individuare saldi attivi in grado di coprire - in tutto o in parte - gli oneri di realizzazione.

I *saldi*, sia della realizzazione sia della gestione, rappresentano la sostenibilità economica e finanziaria dell'investimento, da sottoporre in via preliminare all'Amministrazione committente per supportare le decisioni da assumere; riconducibili prevalentemente alle seguenti casistiche:

- a) qualora i costi stimati di gestione superino gli ipotizzabili ricavi, l'Amministrazione è posta in grado di conoscere la dimensione degli impegni pluriennali da assumere per garantire l'attivazione del relativo servizio, per il quale si intende avviare l'investimento;
- b) qualora i costi stimati di gestione equivalgano agli ipotizzabili ricavi, l'Amministrazione è posta in grado di concentrare l'attenzione sulle procedure di finanziamento dell'opera e di affidamento della realizzazione;
- c) qualora gli ipotizzabili ricavi risultino superiori alla stima dei costi di gestione, l'ipotizzata differenza

positiva può consentire di stimare la percentuale (nell'intervallo da 1% a 100%) di copertura del mutuo da contrarre per la realizzazione dell'opera;

d) qualora gli ipotizzabili ricavi, superiori alla stima dei costi di gestione, evidenzino una differenza positiva in misura superiore agli oneri derivabili dal rimborso del mutuo (relativi alla copertura sia della quota capitale sia dei relativi interessi), in grado quindi di remunerare l'eventuale capitale investito, risulta sicuramente proponibile l'attivazione di una formula di partenariato pubblico privato (da individuare sulla base di ulteriori valutazioni, inerenti gli obiettivi gestionali, la ripartizione dei rischi, ecc.).

Nuovi scenari giuridici e procedurali

Indipendentemente dai nuovi assetti istituzionali che si vanno delineando, il panorama della realizzazione degli investimenti pubblici, dopo l'avvio a razionalizzazione con promulgazione del Codice dei contratti pubblici, si arricchisce di nuovi orizzonti delineati sia dalla giurisprudenza sia dai regolamenti.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato (n.1741 del 23 marzo 2009) chiarisce che in tema di finanza di progetto la Pubblica Amministrazione gode del massimo grado di discrezionalità per valutare le proposte, in quanto la procedura di concessione è caratterizzata da incisive e sostanziali valutazioni di merito, in ciò distinguendosi dai parametri vincolanti degli affidamenti in appalto. Entrando nel merito di un ricorso in tema di procedura di scelta del promotore di una operazione di *project financing*, il CdS sostiene che nella fattispecie l'amministrazione committente non è soggetta alle regole rigorose di una vera e propria gara (nel caso in esame la scelta è avvenuta «sulla base dei criteri indicati nell'avviso, senza necessità di specificazione in pesi e punteggi»), ma può esercitare una valutazione «altamente discrezionale, sia pure non

arbitraria», soggetta esclusivamente al sindacato di legittimità del potere esercitato, circoscritto ai confini della «manifesta illogicità, irrazionalità, contraddittorietà, errori di fatto»; trattandosi di una procedura del tutto peculiare «volta all'individuazione non già di un contraente (che ci sarà solo all'esito della successiva gara e corrisponderà al promotore solo se questi sarà aggiudicatario della successiva fase, ovvero eserciterà la prelazione), bensì di una proposta che infine integri la individuazione e la specificazione dell'interesse pubblico perseguito».

Nella fattispecie viene sottolineata la valenza peculiare della valutazione del piano economico e finanziario, in quanto «la validità economico-finanziaria del progetto costituisce il presupposto dell'intera operazione di Project Financing, non essendo consentita la sottrazione del piano economico finanziario a una seria valutazione di sostenibilità da parte della stazione committente». Nel caso specifico il CdS rileva che, poiché l'amministrazione committente è tenuta a valutare la credibilità della proposta sotto il profilo tecnico, economico e finanziario, «non possono quindi istituirsi analogie o parallelismi di sorta tra una gara d'appalto a licitazione privata con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa (in cui, proprio in vista dell'aggiudicazione del contratto, è imprescindibile che gli elementi valutativi siano graduati dalla lex specialis di gara in ordine d'importanza), o anche di un appalto concorso, ed una procedura selettiva intesa a individuare una proposta in project financing». Con l'occasione il CdS ribadisce l'orientamento, già espresso in precedenza, in merito alla facoltà dell'amministrazione appaltante di definire «un autolimito giuridicamente vincolante», imponendo prescrizioni ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa vigente (contenute – ad esempio – nel bando di gara) alle quali non è consentito derogare.

² Il numero massimo di anni/esercizi per il quale vengono fornite le previsioni si definisce «orizzonte temporale», che indicativamente viene assunto in 20 anni per gli investimenti infrastrutturali e in 10 anni per gli investimenti imprenditoriali. Questo termine indicativo non coincide con la «vita utile» dell'opera, che rappresenta un concetto di natura economica e dipende dalla complessità degli investimenti imprenditoriali e/o dell'infrastruttura da realizzare; che a sua volta non deve essere confuso con la «vita nominale» della medesima opera, concetto di natura tecnica definito dalle Norme tecniche per le costruzioni.

³ Di norma questa proiezione non deve superare il limite dei 4 anni, tenendo presente la regola generale per l'uso dei finanziamenti in conto capitale (a partire dalle risorse aggiuntive comunitarie e nazionali), definita «N + 2», che prevede che le erogazioni debbano essere ultimate entro i due esercizi successivi all'anno in cui le somme sono state impegnate, pena il defianziamento dell'investimento. Quindi le somme imputabili al primo anno di norma sono riferite alle spese per l'esecuzione delle attività progettuali propedeutiche alla programmazione dell'investimento ed alla allocazione delle risorse per il finanziamento della realizzazione dell'opera e/o del servizio.

⁴ La manutenzione straordinaria programmata comprende quelle opere la cui mancata esecuzione pregiudica la funzionalità dell'opera realizzata e della connessa gestione, al fine di mantenere i livelli quantitativi e qualitativi del servizio erogato.



Il progetto economico e finanziario

Roberto Gallia

€ 38,00

per gli abbonati:
€ 28,50

Modulo d'ordine
in 3° di copertina

Si rende necessario, nelle prestazioni dei servizi di architettura e di ingegneria, affiancare al tradizionale progetto tecnico uno specifico progetto economico e finanziario, che indichi con precisione 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.

Questo manuale vuole costituire un ausilio in tal senso per tecnici ed amministratori.

Il volume oltre alla indispensabile trattazione sull'iter evolutivo dell'applicazione dei concetti di programmazione economica e finanziaria delle opere pubbliche, così come previste dalle leggi italiane, fornisce quindi gli **strumenti per la valutazione dei progetti** secondo procedure dettate anche da regole comunitarie.

La trattazione si addentra nello specifico dei contenuti del «**progetto economico e finanziario**» che deve concorrere con il progetto tecnico per sostenere non solo la fattibilità tecnica (del progetto medesimo) ma anche la sua fattibilità economica sia in sede di realizzazione sia nel corso della gestione.

L'analisi economica e finanziaria di programmazione delle infrastrutture è supportata da un quadro normativo e procedurale completo che viene esaurientemente illustrato e commentato: gli elementi costituiti dai **costi di realizzazione**, dai **costi di manutenzione programmata**, dalla verifica della **copertura finanziaria** devono essere attentamente valutati dal fornitore dei servizi di architettura ed ingegneria; la fattibilità di un progetto contempla quindi valutazioni di natura tecnica, ma anche di carattere economica-finanziario.

In allegato vengono illustrati due progetti reali, con l'obiettivo di dimostrare come la consapevole valutazione dei rischi individuabili nel ciclo di un progetto costituisca un fattore determinante del suo successo o del suo fallimento.

Già inviato agli abbonati alla *Rassegna trimestrale*
«Edizioni di Legislazione Tecnica»



L'Editrice dell'Edilizia

In presenza delle sempre più frequenti restrizioni di bilancio, dettate sia da emergenze congiunturali sia dall'obbligo del rispetto del «Patto di stabilità»⁵, risulta sempre più attuale il ricorso a formule di **partenariato pubblico privato (PPP)** per realizzare infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico; il cui approccio offre sostanziali innovazioni. Il ricorso alla finanza privata per realizzare opere e servizi pubblici normalmente è rivolto a quelle opere che presentino un rilevante interesse economico, in quanto la loro gestione fa intravedere significativi utili in grado di rimborsare il finanziamento e remunerare il capitale investito, convenzionalmente definite «opere calde» (cimiteri, parcheggi, porti turistici, ecc.). A seguito della decisione dell'Ufficio statistico dell'Unione Europea (Eurostat) in merito alle condizioni per le quali una operazione di PPP può non risultare classificabile quale debito pubblico⁶, una diversa attenzione viene rivolta alle opere di interesse sociale, realizzate dai privati e dai medesimi gestite a fronte di un canone (convenzionalmente definito «canone di disponibilità») pagato dalla PA con riferimento alla qualità e quantità dei servizi erogati⁷; attenzione legata non tanto all'attesa riduzione dei costi di realizzazione e/o di gestione⁸, quanto piuttosto al superamento dei vincoli sulla spesa pubblica e sui saldi di bilancio (derivanti dal Patto di stabilità).

La circolare del Presidente del Consiglio dei Mini-

stri 27 marzo 2009 (pubblicata in *G.U.* n. 84/2009), pur riferendosi alle modalità di comunicazione dei dati contabili per verificare il rispetto del Patto di stabilità nelle operazioni di PPP (delle quali individua le relative tipologie) riguardanti la realizzazione delle opere di «forte interesse pubblico» (scuole, ospedali, carceri, ecc.), delle quali *«la pubblica amministrazione deve essere l'acquirente principale dei servizi»*, con termini encomiabilmente chiari fornisce la definizione dei rischi (di costrizione, di disponibilità, di mercato) la cui attribuzione circo-scrive il formarsi o meno di debito pubblico. Chiarimenti particolarmente utili in quanto la ripartizione e l'attribuzione dei rischi, fondamentale per la buona impostazione e il successivo esito positivo delle diverse formule di PPP⁹, risulta di non ancora facile individuazione da parte sia delle amministrazioni appaltanti sia dei tecnici consulenti.

Il particolare vengono fornite le seguenti definizioni alle categorie di rischio.

«Il rischio costruzione riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale. L'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione

⁵ 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 con 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.

⁶ 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», con la quale Eurostat 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:

- il soggetto privato si assuma il rischio della realizzazione dell'investimento;
- 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.

⁷ Di particolare interesse, sia per la dimensione economica sia per la rilevanza procedurale, risulta il bando del Ministero della difesa per la realizzazione di alloggi e servizi in Roma, utilizzando immobili (caserma dismessa ed aree edificabili) in possesso del medesimo Ministero. Risulterà sicuramente utile ed interessante seguirne l'evoluzione dopo la relativa scadenza (2 settembre 2009).

⁸ Aspetto comunque da non sottovalutare: il comune di Guidonia Montecelio (Roma) a fine 2008 ha attribuito la concessione per la gestione ventennale dell'impianto della pubblica illuminazione, che comprende significativi investimenti (per l'aggiornamento agli standard di sicurezza e l'efficientamento energetico) a fronte di un canone (che si configura quale spesa corrente) di importo modestamente superiore (con un incremento contenuto al di sotto del 15%) alla media dei costi sostenuti nell'ultimo triennio per la gestione del medesimo impianto (quale somma delle diverse voci di costo, attribuite alla competenza di uffici diversi).

⁹ Roberto Gallia, *Il Partenariato Pubblico Privato*, in questi «Quaderni», 2008, n.4, pp. 21-30

dell'opera. L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio costruzione da parte del soggetto pubblico.

Il **rischio disponibilità** attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale.

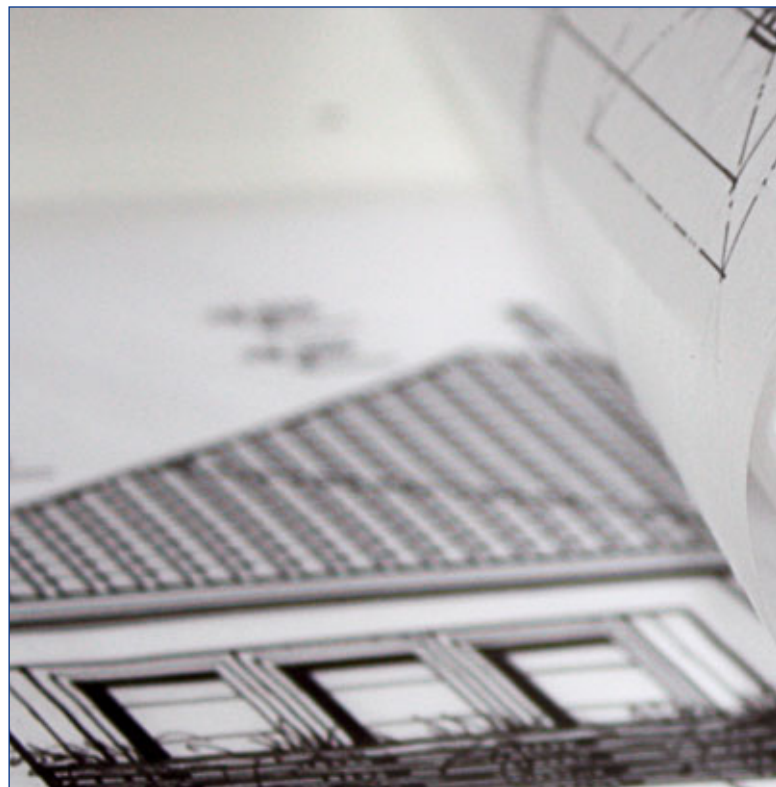
Tale rischio si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso - così come pattuito nel disposto contrattuale - e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi erogati) non vengano raggiunti. La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, una assunzione del rischio disponibilità da parte del soggetto pubblico.

Il **rischio domanda** è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio economico assunto da un'azienda in un'economia di mercato.

Il rischio domanda si considera assunto dal soggetto privato nel caso in cui i pagamenti pubblici sono correlati all'effettiva quantità domandata per quel servizio dall'utenza. Il rischio di domanda, viceversa, si considera allocato al soggetto pubblico nel caso di pagamenti garantiti anche per prestazioni non erogate. In altre parole si presume che il soggetto pubblico assuma il rischio domanda laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al partner privato indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato.

Infine anche l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici sta intervenendo per fornire modelli e indicazioni nelle procedure di finanza di progetto. Con la determinazione n.1 del 14 gennaio 2009, nella quale ha evidenziato come, a seguito dell'entrata in vigore del cd "terzo correttivo" (d.lgs. 152/2008) al Codice dei contratti pubblici, lo studio di fattibilità abbia superato la natura di «atto propedeutico all'inserimen-

to delle iniziative negli strumenti di programmazione» per assumere la veste di «documento a base di gara», indica quali debbano essere i contenuti minimi per svolgere questa ulteriore notevole funzione, stabilendo che «lo studio di fattibilità, mediante l'adozione di uno scenario base di riferimento, deve identificare le principali categorie di rischio connesse alla realizzazione e gestione del progetto e dimostrare il livello di fattibilità amministrativa, tecnica, economica e finanziaria del progetto». Con la determinazione n.3 del 20 maggio 2009 fornisce le linee guida per l'affidamento delle concessioni e per la redazione dello studio di fattibilità, nelle diverse fattispecie di gara; ricordando, fra l'altro, che nelle modalità di presentazione delle offerte, per ritenerle ammissibili, sia necessario seguire «il criterio, previsto dalla giurisprudenza, di tenere separate l'offerta contenente le proposte di natura qualitativa dall'offerta contenente le proposte di natura quantitativa», e come l'offerta economica sia costituita dal solo piano economico e finanziario, dal quale «si devono ricavare tutti gli elementi (prezzi, canoni, tariffe, durata della concessione, ecc.) che nel caso concreto cui si riferisce la gara costituiscono la struttura economico-finanziaria della concessione».



Considerazioni conclusive

Come già detto in premessa, nel nuovo contesto che si va delineando risulta ineludibile la necessità/capacità di supportare con valutazioni adeguate le scelte che i governi locali sono chiamati ad assumere nel proprio territorio.

La previsione pluriennale sia dei costi di realizzazione di un'opera e/o di un servizio sia delle possibili coperture finanziarie, elaborata in sede di programmazione, definendo in via preliminare la capacità della gestione di un servizio pubblico di coprire i relativi costi (in tutto o in parte), e/o produrre un utile in grado di ripagare gli oneri del finanziamento e/o di remunerare il capitale investito, rende più consapevole la scelta in merito all'investimento da realizzare ed agli impegni di spesa pubblica da assumere.

Precisare l'analisi economico-finanziaria in sede di progettazione, aiuta ad assumere un orientamento per la gestione della relativa procedura di attuazione, contribuendo a valutare, in particolare, l'opportunità di procedere all'affidamento in appalto ovvero ad una gara di concessione, scegliendo contestualmente fra le diverse tipologie previste di appalto o di concessione.

La giurisprudenza sta orientando il settore dei contratti pubblici alla differenziazione, sia di merito sia di procedura, fra appalto e concessione.

La regolamentazione in materia, a partire dalle determinazioni dell'Autorità di vigilanza, va precisando i contenuti tecnici degli elaborati di progetto ed individuando gli elementi caratteristici che determinano la decisione pubblica, dei quali non secondario già oggi risulta la coerenza del piano economico e finanziario.

La diversa cogenza delle scelte di spesa pubblica rispetto ai vincoli di bilancio, anche nella realizzazione di un'opera pubblica o di interesse pubblico, determina una nuova attenzione alla realizzazione di servizi «di forte interesse pubblico», il cui acquirente prevalente risulti la Pubblica Amministrazione, che si affianca - distinguendosi - alla realizzazione delle opere e dei servizi a valenza economica.

Appare opportuno che i tecnici prestino la dovuta attenzione all'evoluzione del settore, adeguando le proprie competenze professionali ai nuovi compiti richiesti dalla prestazione dei servizi di architettura e di ingegneria a favore (prevalentemente ma non esclusivamente) della Pubblica Amministrazione, che rimane comunque il mercato di riferimento. ■

