



SEMINARIO DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE
IL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Estratto da:

Roberto Gallia

Programmare e progettare.
Il progetto di fattibilità tecnica ed economica

Legislazione Tecnica Editrice

Roma 2016, terza edizione

Venerdì 11 Novembre 2016 - ore 15:00 - 19:00

Teatro Francesco Paolo Tosti (ex Vittoria)
Piazza del Teatro, Ortona (CH)

Roberto Gallia

Programmare e progettare. Il progetto di fattibilità tecnica ed economica

Legislazione Tecnica Editrice, Roma 2016, terza edizione

Indice

Parte Prima –Le politiche di sviluppo e coesione

1. LE POLITICHE PUBBLICHE PER LO SVILUPPO
 - 1.1. Premessa
 - 1.2. Le politiche regionali di sviluppo
 - 1.3. Il finanziamento delle politiche regionali di sviluppo
 - 1.4. La geografia delle politiche regionali di sviluppo
 - 1.5. La zonizzazione dell'informazione statistica territoriale
 - 1.6. Le aree di intervento delle politiche settoriali
2. LA SPESA PUBBLICA PER LO SVILUPPO
 - 2.1. Premessa
 - 2.2. La politica regionale dell'Unione europea
 - 2.2.1. Le aree urbane
 - 2.2.2. Gli aiuti di Stato
 - 2.3. Le politiche nazionali di sviluppo
 - 2.3.1. La politica regionale unitaria
 - 2.3.2. La programmazione delle risorse aggiuntive
 - 2.3.3. La programmazione delle infrastrutture
 - 2.3.4. Infrastrutture e pianificazione urbanistica
 - 2.3.5. I programmi per le aree urbane
 - 2.4. Riflessioni sugli scenari futuri della geografia dei divari
3. UNA ANALISI RETROSPETTIVA DEL CASO ITALIANO
 - 3.1. Alle origini della politica regionale
 - 3.2. La programmazione economica
 - 3.3. La pianificazione territoriale
 - 3.4. Verso la conclusione dell'intervento straordinario
 - 3.5. La programmazione negoziata e lo sviluppo locale
 - 3.6. La crisi

4. GLI ORIENTAMENTI AUSPICABILI

Parte Seconda – Valutare e Progettare

5. VALUTARE PER PROGRAMMARE
 - 5.1. Opere pubbliche e servizi di interesse pubblico
 - 5.2. Pianificazione e programmazione
 - 5.3. Il progetto di fattibilità tecnica ed economica
 - 5.4. Ipotesi operative
6. LA VERIFICA E IL MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
 - 6.1. La valutazione
 - 6.2. La pianificazione strategica
 - 6.3. L'introduzione della valutazione nell'Amministrazione italiana
 - 6.4. La valutazione degli investimenti pubblici
 - 6.4.1. Le competenze nella valutazione degli investimenti pubblici
 - 6.4.2. Le norme per la valutazione degli investimenti pubblici

- 6.5. La programmazione degli investimenti pubblici
- 6.6. Il partenariato pubblico privato (PPP)
 - 6.6.1. Gli orientamenti comunitari
 - 6.6.2. Gli orientamenti nazionali
 - 6.6.3. La disciplina nazionale
 - 6.6.4. La classificazione della spesa
 - 6.6.5. Infrastrutture e aiuti di Stato
 - 6.6.6. Le sponsorizzazioni
- 7. LA VALUTAZIONE AMBIENTALE DEI PIANI E DEI PROGETTI
 - 7.1. Premessa
 - 7.2. La valutazione ambientale strategica (VAS)
 - 7.3. La valutazione di impatto ambientale (VIA)
- 8. LA VALUTAZIONE DEI PIANI E DEI PROGRAMMI
 - 8.1. Premessa
 - 8.2. Le prime esperienze
 - 8.3. Le procedure comunitarie
 - 8.3.1. La programmazione dei fondi strutturali
 - 8.3.2. I programmi di sviluppo territoriale
 - 8.4. Le procedure nazionali
 - 8.4.1. La programmazione della politica regionale
 - 8.4.2. I programmi di sviluppo locale
 - 8.4.3. Valutazione dei fabbisogni infrastrutturali
- 9. LA VALUTAZIONE DEI PROGETTI
 - 9.1. Premessa
 - 9.2. Le procedure comunitarie
 - 9.3. Le procedure nazionali
 - 9.3.1. Lo studio di fattibilità nella programmazione ordinaria
 - 9.3.2. Il piano economico-finanziario delle infrastrutture
 - 9.3.3. La valutazione della singola infrastruttura
 - 9.4. Nuovi scenari per la valutazione dei progetti
- 10. L'ANALISI ECONOMICA E FINANZIARIA DELLE INFRASTRUTTURE
 - 10.1. Premessa
 - 10.2. La redazione del piano economico e finanziario (PEF)
 - 10.3. Il progetto economico e finanziario
 - 10.3.1. La definizione del progetto economico e finanziario
 - 10.3.2. Una simulazione del progetto economico e finanziario
 - 10.4. Articolazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica
- 11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Appendice

LISTA DEGLI ACRONIMI

GLOSSARIO

CASI DI STUDIO

- ✓ Il Centro congressi del comune di Formia (LT)
- ✓ Il servizio di illuminazione pubblica del comune di Guidonia Montecelio (Roma)

DOCUMENTI SCARICABILI IN DOWNLOAD

Presentazione della terza edizione

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni (decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50) ha innovato profondamente il procedimento per la programmazione delle infrastrutture (ripartito nelle tre fasi di pianificazione, programmazione e progettazione) e la struttura della progettazione, nella quale, elisi lo studio di fattibilità e il progetto preliminare, viene introdotto il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

La nuova articolazione della programmazione e della progettazione delle infrastrutture appare sufficientemente completa nella sua definizione, che tuttavia risulta distribuita in una pluralità di provvedimenti assunti nell'ultimo quinquennio, che il nuovo Codice avrebbe potuto e dovuto coordinare e rendere coerenti, in particolare per quanto riguarda il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture di interesse locale.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica non rappresenta una vera novità. L'introduzione nella normativa italiana della verifica economica e finanziaria degli investimenti in infrastrutture risale alla fine degli anni '70, con provvedimenti, innovati e/o reiterati con cadenza quasi decennale, che richiamano tutti la necessità di valutare la costruzione di un'opera contestualmente alla capacità di gestire il servizio per il quale viene realizzata.

L'abbinamento opera/servizio, richiamato da tutti questi provvedimenti, alla fine, all'interno delle disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ha dato luogo alla innovativa nozione di «infrastruttura pubblica», dichiarando che:

«per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ..., indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni».

Ne discende che, una volta che l'interesse pubblico di una infrastruttura non si riferisca più alla condizione di proprietà pubblica dell'immobile, bensì alla capacità di perseguire l'obiettivo di fornire servizi alle famiglie e alle imprese, la costruzione dell'opera e l'offerta del servizio può anche essere realizzata direttamente dal privato ovvero con il ricorso a formule di partenariato pubblico-privato; per cui si pone il problema di definire con precisione il rapporto che può intercorrere fra la realizzazione di una infrastruttura e il finanziamento pubblico, che non può assumere la natura di aiuto anticoncorrenziale.

Sul tema il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni rimane vago, mantenendo la differenza tra i procedimenti relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture, e nulla dicendo in merito alla definizione della natura del finanziamento pubblico per le infrastrutture realizzate con il concorso dei privati.

Le innovazioni apportate ai procedimenti di programmazione e di progettazione delle infrastrutture richiedono che i Professionisti, prestatori dei servizi di architettura e di ingegneria, prendano confidenza con le analisi economiche e finanziarie, necessarie per individuare non solo «quanto» costi costruire un'opera e gestire un servizio, ma anche «quando» si renda necessario avere la disponibilità dei fondi per garantire la spesa. Questo aspetto non esula dalle competenze né richiede di diventare specialisti. Ad un progettista non è richiesta obbligatoriamente la specializzazione nel dimensionare le strutture di un fabbricato (come a chi esercita abitualmente questo ramo di attività) ma è sicuramente richiesta la competenza a decidere e indirizzare le scelte progettuali anche in materia di sicurezza statica dell'opera progettata. Analogamente il progettista, tramite le competenze in materia di analisi economica e finanziaria, può e deve indirizzare le scelte progettuali per la realizzazione di una infrastruttura.

La narrazione che segue concentra la propria attenzione prevalentemente sulle innovazioni apportate alla regolamentazione degli appalti e delle concessioni, illustrandone la definizione dispersa in provvedimenti diversi, che il nuovo Codice non si preoccupa di mettere a sistema, con l'obiettivo di illustrare i procedimenti da attivare in ogni singola fase.

In particolare ci occuperemo dell'analisi dei fabbisogni che, nella fase di pianificazione, individua l'utilità di una specifica infrastruttura (per la quale, senza ulteriori puntualizzazioni, si dà per acquisito il nesso inscindibile tra opera e servizio), da verificare tramite l'elaborazione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, le cui risultanze verranno utilizzate nella fase di programmazione per decidere di finanziarne la realizzazione.

Questo manuale vuole sostenere i Professionisti, prestatori dei servizi di architettura e di ingegneria, nell'elaborare il progetto di fattibilità tecnica ed economica, e nell'affiancare al tradizionale progetto tecnico uno specifico progetto economico e finanziario, che indichi con precisione i costi da sostenere, i mezzi finanziari da impiegare e i fattori di rischio, per ogni fase di costruzione e gestione dell'infrastruttura.

Il volume è diviso in due parti. Nella prima si intende fornire un quadro di riferimento delle procedure che regolano la programmazione della spesa pubblica su base territoriale, della quale la componente infrastrutture assume una dimensione significativa; procedure che attribuiscono uno specifico ruolo alla valutazione di fattibilità (nelle diverse componenti tecniche ed economiche) sia del programma sia dell'opera. La seconda parte, dopo aver illustrato le norme di riferimento e le tecniche in uso per valutare la sostenibilità e la fattibilità di un piano e di un progetto, si addentra nello specifico dei contenuti del «progetto economico e finanziario» che, nelle prestazioni dei servizi di architettura e di ingegneria, deve concorrere con il progetto tecnico per sostenere non solo la fattibilità tecnica (del progetto medesimo) ma anche la sua fattibilità economica sia nell'esecuzione della costruzione sia nel corso della gestione.

In allegato vengono illustrati due progetti, alla cui redazione ha partecipato chi scrive, proposti quali casi di studio 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.

I documenti di riferimento possono essere scaricati in download dal sito di Legislazione Tecnica, con il codice

...

5.3 Il progetto di fattibilità tecnica ed economica

Il nuovo codice degli appalti e delle concessioni (d.lgvo 50/2016) suddivide la progettazione dei "lavori pubblici" in tre livelli: progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo (articolo 23, commi 1-12); distinti dalla progettazione dei servizi e delle forniture, articolata – di regola – in un unico livello (commi 14 e 15). Rispetto al Codice dei contratti pubblici (d.lgvo 163/2006) scompaiono lo studio di fattibilità e il progetto preliminare, viene inserito il progetto di fattibilità tecnica ed economica, mentre il progetto definitivo e il progetto esecutivo risultano sostanzialmente identici a quanto già presente nell'ordinamento. Da notare come ai tre livelli di progettazione vengano assegnati i medesimi obiettivi (comma 1), tra i quali, con una scelta apparentemente illogica, compare anche la verifica in merito al «soddisfacimento dei fabbisogni della collettività», compito, come abbiamo visto in precedenza, della fase di pianificazione antecedente alla fase di programmazione, a sua volta antecedente alla fase di progettazione.

...

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica è definito dai commi 5 e 6 dell'articolo 23. Per quanto riguarda la sua specificità, lo stesso **non risulta il punto di partenza per la realizzazione di una opera pubblica** (che, al comma 6, viene nuovamente denominata "infrastruttura"), in quanto deve essere preceduto da una decisione (da assumere in sede di "pianificazione") in merito alle «*specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire*», rispetto alle quali il progetto di fattibilità deve indicare la soluzione che presenti «*il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività*», soluzione che dovrà sostenere le scelte da assumere in fase di "programmazione". La definizione del progetto di fattibilità deve inoltre essere preceduta da una serie di accertamenti tecnici (di natura geologica, archeologica, ambientale, ecc.), la cui esecuzione appare improbabile che possa essere finanziata con riferimento alla realizzazione di un'opera che non si sia già deciso di realizzare.

I contenuti dei tre livelli progettuali devono essere definiti con decreto del ministro delle infrastrutture, di concerto con i ministri dell'ambiente e dei beni culturali; in attesa del quale continuano ad applicarsi le disposizioni del regolamento 207/2010 (comma 3). Alla stazione appaltante è affidato il compito di indicare «*le caratteristiche, i requisiti, gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione*» in relazione alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento (comma 4).

La relazione che accompagna il provvedimento non dice di più, salvo specificare che: «*Gli obiettivi della progettazione sono, oltre al soddisfacimento dei bisogni della collettività e alla conformità con le norme ambientali e urbanistiche vigenti (già previsti dal D.Lgs. 163/2006) anche quelli (modificati o inseriti*

dal testo in esame) di **garantire la qualità architettonica e tecnico funzionale dell'opera ed il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici**» [NdR: evidenziazioni nel testo della relazione].

...

5.4 Ipotesi operative

L'esposizione precedente, che - ancorché sommaria - ha la pretesa di risultare completa nell'esaminare tutte le componenti tramite le quali il nuovo codice inquadra l'istituto del progetto di fattibilità tecnica ed economica, evidenzia l'assenza di un procedimento di programmazione e progettazione ben definito e chiaramente disciplinato, in particolare per quanto riguarda le opere di interesse locale; mentre l'Allegato infrastrutture 2016 ne indica uno suddiviso - con una giustificabile logica - in tre fasi (pianificazione/programmazione/progettazione) e non in due (programmazione/progettazione).

Esiste inoltre un lecito interrogativo in merito allo studio di fattibilità, che il progetto di fattibilità assorbe ma non sostituisce, visto che il d.lgvo 50/2016 non provvede ad indicare, fra le norme abrogate (articolo 217), l'articolo 4 della legge 144/1999 che disciplina gli studi di fattibilità delle amministrazioni pubbliche; i quali, una volta approvati, *«costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri»*, e, in particolare, risultano necessari per l'accesso al già richiamato «Fondo per la progettazione» di cui al d.lgvo 229/2011 (articolo 10, comma 4). Inoltre, il medesimo d.lgvo 50/2016 richiama l'istituto dello studio di fattibilità nel definire i requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria (articolo 46). Quindi risulta più che lecito domandarsi quale rapporto intercorra fra lo studio di fattibilità, i cui contenuti (come vedremo di seguito) sono disciplinati dall'articolo 14 del regolamento 207/2010, e il progetto di fattibilità, da redigere a seguito delle scelte di pianificazione per supportare le decisioni in sede di programmazione.

Tuttavia risulta sufficientemente chiaro che il progetto di fattibilità tecnica ed economica costituisce - come illustrato in precedenza - l'avvio della procedura di "programmazione" finalizzata a valutare l'opportunità di realizzare un'opera e decidere l'allocazione del relativo finanziamento, e deve essere preceduto da adempimenti, sia di natura decisionale sia di natura tecnica, da assumere in sede di "pianificazione" in merito alle *«specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire»*, rispetto alle quali il progetto di fattibilità deve indicare la soluzione che presenti *«il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività»*.

Appare quindi lecito ritenere che gli adempimenti in fase di "pianificazione", che per le infrastrutture prioritarie sono previsti nei relativi strumenti di pianificazione e programmazione generale (articolo 201), per le infrastrutture di interesse locale debbano essere contenuti nella Sezione operativa (SeO) del Documento Unico di programmazione (DUP) [d.lgvo 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali], le cui scelte siano basate su una "analisi dei fabbisogni" necessaria per accertare *«specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire»* e per indirizzare i prescritti approfondimenti di natura tecnica. Anche se della «analisi dei fabbisogni», pur prevista dalla legge "Merloni" del 1994, non esiste ancora una metodologia codificata, appare comunque possibile la sua elaborazione ricorrendo alle informazioni contenute nelle banche dati degli indicatori delle politiche di sviluppo, elaborate dall'Istat (come illustrato in precedenza, nella prima parte).

Nella fase di "programmazione", sulla base delle soluzioni indicate dai progetti di fattibilità, possono essere operate le scelte delle opere da inserire nel programma triennale dei lavori pubblici; pur in attesa del decreto ministeriale che definisca anche *«i criteri per l'inclusione dei lavori nel programma e il livello di progettazione minimo richiesto per tipologia e classe di importo»* (articolo 21, comma 8). C'è da chiedersi se, con un provvedimento amministrativo anche di natura regolamentare, possa essere definito un ulteriore livello di progettazione "minimo", propedeutico al progetto definitivo e al progetto esecutivo, non previsto dal d.lgvo 50/2016.

Infine, ricordando ancora una volta che, per soddisfare l'esigenza di fornire servizi per la vita collettiva (garantendo omogenei livelli di prestazioni essenziali alle famiglie e alle imprese, e, in prospettiva,

l'avvio di un programma di perequazione infrastrutturale dei divari territoriali), si rende indispensabile fare riferimento alla realizzazione di una infrastruttura, da definire quale connubio inscindibile tra opera e servizio, occorre specificare quali analisi economiche e finanziarie (estese alla costruzione dell'opera e alla gestione del servizio) debbano essere poste alla base della redazione del progetto di fattibilità, definendo un aspetto che non viene richiamato nonostante l'obbligo normativo di individuare il rapporto costi-benefici della soluzione progettuale da preferire.

...

Occorre ricordare che il buon uso delle risorse pubbliche richiede di verificare, contestualmente e in maniera inscindibile, non solo l'**efficienza della spesa** (ovvero la realizzazione nei tempi e nei modi previsti) ma anche l'**efficacia dei risultati** (ovvero il conseguimento degli obiettivi per i quali sia stata realizzata l'infrastruttura); senza dimenticare che l'avvio a realizzazione di un'opera inutile, o comunque poco utile, è come offrire una sponda a chi voglia gettare le basi per operazioni nelle quali l'interesse privato soppianti l'interesse pubblico.

In assenza di un quadro chiaro ed omogeneo per la pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture di interesse locale, sarebbe auspicabile che gli Amministratori locali e i Professionisti tecnici – anche in attesa dei correttivi annunciati al nuovo codice – per ben operare prendano confidenza con le analisi economiche e finanziarie, necessarie per individuare non solo «quanto» costi costruire un'opera e gestire un servizio, ma anche «quando» si renda necessario avere la disponibilità dei fondi per garantire la spesa. Questo aspetto non esula dalle competenze dei tecnici delle costruzioni né richiede di diventare specialisti. Ad un professionista tecnico non è richiesta obbligatoriamente la specializzazione nel dimensionare le strutture di una costruzione (come è richiesto a chi esercita abitualmente questo ramo di attività), ma è sicuramente richiesta la competenza a decidere e indirizzare le scelte progettuali anche in materia di sicurezza statica dell'opera progettata. Analogamente il professionista tecnico, tramite le competenze in materia di analisi economica e finanziaria, può e deve indirizzare le scelte progettuali per la realizzazione di una infrastruttura. Del resto, come vedremo di seguito, l'esigenza di completare la redazione di un progetto con una analisi di natura economica e finanziaria non costituisce una novità nel panorama nazionale delle procedure di finanziamento delle opere pubbliche e dei servizi pubblici.

La successiva esposizione cerca di approfondire i meccanismi di valutazione e programmazione delle infrastrutture, previsti e/o necessari per accertare la fattibilità del progetto, verificare l'allocazione della spesa pubblica, monitorare l'esecuzione e l'entrata in esercizio nei tempi previsti. Problematica che si presenta in forma dinamica, come del resto è – per sua definizione – l'attività progettuale.

...

10. L'ANALISI ECONOMICA E FINANZIARIA DELLE INFRASTRUTTURE

10.1 Premessa

Il quadro normativo e procedurale in materia di pianificazione e programmazione delle infrastrutture, della loro realizzazione e della successiva gestione, appare sufficientemente completo, nonostante le regole e gli indirizzi, come visto in precedenza, risultino dispersi in una pluralità di norme e di linee guida.

L'obbligo di redigere uno studio di fattibilità e/o un piano economico-finanziario per i progetti delle infrastrutture, sia di interesse locale sia di interesse strategico, non è recente (come ampiamente illustrato in precedenza). Inoltre, dopo un periodo iniziale, nel quale l'interesse prevalente nel ricorrere a formule di partenariato pubblico privato è stato rivolto alla realizzazione di servizi di natura economica, in grado di remunerare l'investimento tramite la tariffazione agli utenti finali (con prevalente riferimento ai settori dell'energia, della gestione e dello smaltimento dei rifiuti, delle infrastrutture viarie, delle risorse idriche, della sanità), una maggiore attenzione viene rivolta ai servizi che presentino un «forte interesse pubblico» (sanità, scuole, sicurezza, trasporti, ecc.), da remunerare con la corresponsione di un «canone di disponibilità» (a fronte delle quantità e della qualità del servizio erogato) ovvero il riconoscimento di «tariffe ombra» (sulla base del numero di utenti che fruiscono del servizio). Orientamento indotto dalle

restrizioni di bilancio e dell'interesse a realizzare la fornitura di servizi tramite formule che non incidano sull'indebitamento netto delle amministrazioni e sul debito pubblico.

L'attuazione di queste ultime formule richiede di definire, tramite una specifica analisi di fattibilità economica e finanziaria, non solo la corretta classificazione di bilancio delle operazioni di partenariato pubblico privato, individuando anche le tipologie di rischi da ripartire tra la parte pubblica e la parte privata, ma anche la definizione dei corrispettivi da riconoscere ed erogare.

Con le innovazioni introdotte dal d.lgvo 50/2016, illustrate in precedenza, il ruolo strumentale dello studio di fattibilità per l'avvio della procedura di "programmazione", finalizzata a valutare l'opportunità di realizzare un'opera e decidere l'allocazione del relativo finanziamento, viene attribuito al progetto di fattibilità tecnica ed economica; con la sostanziale innovazione che la sua redazione deve essere preceduta da adempimenti, sia di natura decisionale sia di natura tecnica, da assumere in sede di "pianificazione" in merito alle «*specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire*», rispetto alle quali il progetto di fattibilità deve indicare la soluzione che presenti «*il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività*».

In attesa della definizione dei contenuti del progetto di fattibilità tecnica ed economica (insieme ai contenuti degli ulteriori livelli progettuali) continuano ad applicarsi le disposizioni del regolamento 207/2010, e alla stazione appaltante è affidato il compito di indicare «*le caratteristiche, i requisiti, gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione*» in relazione alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento (d.lgvo 50/2016, articolo 21, commi 3 e 4).

Appare quindi non solo possibile, ma decisamente opportuno, che le stazioni appaltanti definiscano i livelli di approfondimento delle analisi economiche e finanziarie che devono accompagnare la progettazione, indicando chiaramente gli obiettivi ai quali finalizzarle.

10.2 La redazione del piano economico e finanziario (PEF)

La redazione di un piano economico e finanziario dovrà sicuramente essere prevista all'interno del progetto di fattibilità tecnica economica al fine di indicare la soluzione che presenti «*il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività*», nelle casistiche di interventi previste dal nuovo Codice degli appalti e concessioni (illustrate in dettaglio nel precedente capitolo 5.3).

Il piano economico-finanziario (PEF) è un elaborato che ha l'obiettivo di prevedere l'andamento dei conti di un investimento, al fine di verificare l'**equilibrio economico**, cioè la capacità di produrre ricavi in grado di coprire l'ammontare dei costi sostenuti, e l'**equilibrio finanziario**, cioè la capacità di generare entrate nei tempi necessari a fronteggiare gli esborsi connessi sia al rimborso del debito sia alla gestione dell'attività.

Poiché ogni investimento, così come l'attività di impresa, è per sua natura soggetto al rischio imprenditoriale, la redazione del piano economico-finanziario costituisce comunque un esercizio previsionale di natura probabilistica. Una buona pianificazione economica e finanziaria ha l'obiettivo di rendere più oggettivi possibili i conti previsionali, anche individuando i fattori di rischio e la loro importanza relativa, al fine di condividere tali previsioni con i possibili finanziatori o, più ampiamente, con i **portatori di interesse** rispetto l'operazione (*stakeholders*), che, nel caso di investimenti pubblici, possono essere identificati con l'Amministrazione proponente e le diverse componenti della collettività.

Per quanto riguarda gli investimenti imprenditoriali, il piano economico-finanziario (*business plan*) coincide sostanzialmente con il piano di impresa e trova fondamento nelle tecniche di contabilità aziendale.

Per quanto riguarda le infrastrutture, la redazione del PEF, oltre a risultare un adempimento obbligatorio nelle diverse casistiche precedentemente richiamate, costituisce anche una verifica della procedibilità del progetto e un documento di natura contrattuale nel definire i rapporti concessori tra parte pubblica e soggetto privato.

Dal punto di vista della tecnica di compilazione, il PEF è di norma suddiviso in una parte descrittiva ed una parte numerica.

La **parte descrittiva**, da costruire sulla base di plausibili e prudenti analisi ed argomentazioni, ha l'obiettivo di dimostrare l'**attendibilità dei dati** (*assumptions*) che stanno all'origine dei calcoli riportati nella parte numerica. Ad esempio, per determinare il «prezzo unitario di vendita», se si opera in un mercato aperto e concorrenziale è necessaria una attenta analisi dei prezzi e di come si comportano i concorrenti, mentre in un'attività soggetta a tariffe decise per via amministrativa è sufficiente richiamare i

necessari riferimenti normativi e regolamentari affinché chiunque possa condividere l'affidabilità di tale dato. Si deve quindi sottolineare l'importanza di citare le fonti dei dati, al fine di consentire la verificabilità e l'affidabilità dei dati posti a base delle argomentazioni svolte, ovvero riferire sulle metodologie utilizzate per costruire i dati in caso di analisi originali.

...

10.3 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 (ora anche su un progetto di fattibilità tecnica ed economica), 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.

Nei progetti complessi, caratterizzati da elevati fabbisogni finanziari iniziali e dalla possibilità di ripartire i rischi sui diversi soggetti partecipanti, l'analisi economico finanziaria del PEF è finalizzata a verificare i presupposti per conseguire un «equilibrio economico finanziario» dell'investimento, nel duplice aspetto della «convenienza economica», intesa quale capacità di realizzare un livello di redditività in grado non solo di coprire i costi ma anche di remunerare il capitale investito (capitale di rischio), e della «sostenibilità finanziaria», quale capacità di generare flussi monetari sufficienti a garantire non solo di far fronte ai costi nel momento in cui si generano, ma anche di provvedere al rimborso del finanziamento (capitale di debito); individuati, definiti e valutati sulla base di specifici indici, dei quali si dice di seguito.

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.).

Anche se non fa parte della nomenclatura ufficiale, di seguito definiremo **progetto economico e finanziario** le specifiche analisi, prodotte dai tecnici che operano nel campo dei servizi di architettura e di ingegneria, che devono accompagnare i diversi livelli della progettazione, a partire dalla fase iniziale del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Prima delle innovazioni introdotte dal d.lgvo 50/2016, la redazione del progetto preliminare comprendeva la compilazione 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 necessarie per la realizzazione dell'opera, in una dimensione quantitativa statica riferita all'impegno di bilancio che deve assumere l'Amministrazione committente.

La redazione di uno studio di fattibilità, e quindi del progetto di fattibilità tecnica ed economica, richiede che la progettazione di una infrastruttura venga integrata e completata con una analisi finanziaria, che esamini i costi e gli eventuali 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 esercizio del connesso servizio, e che, tramite la proiezione pluriennale delle previsioni, renda comprensibile non solo «quanto» del fabbisogno possa risultare coperto (e/o debba essere coperto) per procedere all'investimento, ma anche «quando» la copertura si debba e si possa rendere disponibile.

Nella letteratura tecnico-economica la verifica della redditività e della sostenibilità di un progetto, limitata alla considerazione dei soli costi e ricavi monetari associabili al medesimo, viene definita «analisi finanziaria» e considerata quale elaborazione preliminare del piano economico-finanziario (PEF), che estende la valutazione alla remunerazione dei mezzi finanziari (capitale di rischio e capitale di debito) allocabili nel progetto, e dell'analisi costi-benefici (ACB), che estende la valutazione alle ricadute socio-economiche derivabili dalla realizzazione del progetto.

La maggiore attenzione prestata nell'ultimo decennio alla verifica della sostenibilità economica e finanziaria per la realizzazione delle infrastrutture, anche al fine di coinvolgere capitali privati, ha prodotto numerose indicazioni metodologiche, che richiamano, prevalentemente, l'analisi costi-benefici, la quale prevede la redazione di una «analisi finanziaria», finalizzata alla verifica della redditività del progetto

(capacità di far fronte ai costi di investimento e di rimborsare il finanziamento), e di una «analisi economica», finalizzata alla verifica del contributo del progetto al benessere economico e sociale del territorio nel quale l'infrastruttura ricade.

L'**analisi finanziaria** deve verificare la capacità dell'investimento di generare flussi monetari sufficienti a coprire (in tutto o in parte) i costi di realizzazione e di gestione, e presentare la redditività necessaria a garantire (totalmente o parzialmente) il rimborso dei finanziamenti contratti e la remunerazione dei capitali investiti.

L'analisi finanziaria viene sintetizzata con il calcolo degli indicatori di redditività e di bancabilità del progetto.

...

L'**analisi economica** verifica il contributo del progetto al benessere sociale ed economico del territorio dove si realizza l'infrastruttura, con l'obiettivo di determinare se l'investimento apporti realmente alla collettività benefici maggiori dei costi che si devono sopportare. A tal fine prende in considerazione le eventuali esternalità che provocano benefici e costi sociali non considerati nell'analisi finanziaria perché non generano effettive uscite o entrate monetarie (per esempio eventuali effetti ambientali o effetti redistributivi).

Tramite l'analisi domanda-offerta, si valutano gli effetti attesi con la realizzazione dell'opera in termini di servizio offerto o disponibilità di beni; individuando sia l'utenza futura del bene/servizio sia tutti coloro che godranno di benefici, a carattere diretto o indiretto, o dovranno sopportare dei costi, diretti o indiretti, derivanti dall'intervento.

...

Tramite l'illustrazione di queste indicazioni (il cui uso, ricordiamo, è facoltativo e non cogente) si vuole richiamare l'attenzione sugli elementi che dovrebbero caratterizzare l'analisi economica e finanziaria del progetto di fattibilità tecnica ed economica di una infrastruttura di interesse locale, ricordando che:

- la sostenibilità finanziaria è opportuno che sia riferita alla capacità di sostenere, in tutto o in parte, i costi di costruzione e di gestione di una infrastruttura, individuando - se necessario - le fonti di finanziamento integrative;
- non è obbligatorio che la redditività del progetto tenga conto della remunerazione finanziaria del capitale investito, anche nelle formule di PPP, perché alla parte privata viene comunque riconosciuto l'utile di impresa sia per la costruzione sia per la gestione dell'infrastruttura;
- l'analisi economica appare un duplicato di verifiche già effettuate nel caso delle opere puntuali, la cui utilità a soddisfare un fabbisogno deve essere stata già verificata in fase di pianificazione, mentre appare utile ed opportuna per opere che abbiano un impatto territoriale.

Per prevenire le critiche che può raccogliere l'ipotesi di non considerare, nella sostenibilità finanziaria, la remunerazione del capitale investito, appare opportuno ricordare che le infrastrutture di interesse locale sono finalizzate a realizzare un servizio per le famiglie e le imprese, e richiamare - quindi - i pronunciamenti della Corte Costituzionale che ha ricordato (con la sentenza 325/2010) come la rilevanza economica di un servizio pubblico imponga che l'esercizio avvenga con metodo economico, nel senso che l'attività debba essere svolta in vista della copertura dei costi mediante i ricavi, di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici, chiarendo successivamente (con la sentenza 26/2011, che ammette un quesito referendario sul servizio idrico) che *«coessenziale alla nozione di "rilevanza" economica del servizio è la copertura dei costi, non già la remunerazione del capitale»*.

Si ricorda, inoltre, che il progetto di fattibilità tecnica ed economica è finalizzato a supportare le decisioni, da assumere in fase di programmazione, in merito alla realizzazione e al finanziamento di una infrastruttura, e che le analisi economiche e finanziarie che lo completano devono avere la medesima finalità; tenendo conto, inoltre, che sia il progetto definitivo sia il progetto esecutivo possono approfondire gli aspetti dell'analisi economica e finanziaria con ulteriori apporti specialistici.

...

10.3.1 La definizione del progetto economico e finanziario

Nell'ambito delle prestazioni dei servizi di architettura e di ingegneria, la verifica della sostenibilità economica e finanziaria del progetto di una infrastruttura, sia nella fase di realizzazione dell'opera sia nella fase di gestione del servizio, che possiamo definire quale **progetto economico-finanziario**, non è finalizzata a definire l'equilibrio economico finanziario dell'investimento (del quale si è detto in precedenza), bensì a completare, con le specifiche analisi economiche e finanziarie, il progetto di fattibilità tecnica ed economica, da sottoporre all'Amministrazione committente per supportare le decisioni da assumere.

Le risultanze finali del progetto economico-finanziario sono riconducibili, prevalentemente e salvo situazioni particolari, alle seguenti casistiche:

- a) qualora i costi stimati di gestione superino gli ipotizzabili ricavi (ovvero la gestione del servizio non preveda ricavi), l'Amministrazione è posta in grado di conoscere la dimensione degli impegni pluriennali da assumere per garantire l'attivazione del relativo servizio, oltre il finanziamento da rendere disponibile per avviare a realizzazione 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 (valutando l'opportunità dell'alternativa tra appalto e concessione);
- 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, è possibile valutare l'attivazione di una formula di partenariato pubblico privato (da individuare sulla base di ulteriori considerazioni, inerenti gli obiettivi gestionali, la ripartizione dei rischi, ecc.).

La progettazione economico finanziaria prende in esame - come già detto - 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 esercizio del servizio da attivare.

Sono classificati «costi di investimento» non solo quelli necessari per realizzare l'opera, ma anche quelli prevedibili per l'esecuzione delle opere di manutenzione straordinaria programmata; costi - questi ultimi - riferiti a quegli interventi la cui mancata esecuzione pregiudichi la funzionalità dell'opera realizzata e della connessa gestione, prevedibili a partire dall'entrata in esercizio dell'opera e proiettati per l'intero orizzonte temporale¹ di gestione al fine di mantenere i livelli quantitativi e qualitativi del servizio erogato.

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 definizione dei costi di realizzazione dell'opera richiede che l'impegno economico individuato nel QTE venga ripartito in una proiezione pluriennale delle somme che dovranno essere erogate nel periodo

¹ Si definisce «orizzonte temporale» il numero massimo di anni/esercizi per il quale vengono fornite le previsioni; 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, riferito al periodo nel quale può produrre utili, che dipende dalla complessità degli investimenti imprenditoriali e/o di realizzazione dell'infrastruttura; termine 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.

che comprende la progettazione e la costruzione. Di norma questa proiezione non deve superare il limite dei 4 anni, tenendo presente la regola comunitaria «N + 3» (in precedenza «N + 2») per l'uso dei finanziamenti derivanti dai fondi strutturali, che prevede che le erogazioni debbano essere ultimate entro i tre esercizi successivi all'anno in cui le somme sono state impegnate, pena il definanziamento dell'investimento; regola che sarebbe bene rispettare sempre, anche se le procedure nazionali in materia - come visto in precedenza - risultano più blande. Quindi le somme imputate al primo anno di norma sono riferite alle spese per la progettazione e l'esecuzione delle attività propedeutiche alla allocazione delle risorse per il finanziamento della realizzazione dell'opera e/o del servizio.

La tabella esemplificativa che viene proposta di seguito, riporta una schematizzazione delle voci di costo per individuare gli «impegni» totali e le «erogazioni» annuali; tabella che ovviamente deve essere adattata alla maggiore o minore complessità dell'opera progettata.

COSTI DI REALIZZAZIONE						
VOCI		Impegni	Erogazioni			
			1°	2°	3°	4°
1	Opere edili	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
2	Impianti	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
3	Attrezzature/forniture (ove previsto)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
4	Altro (specificare)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
	Totale lavori	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
5	Oneri per la sicurezza	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
	Totale opere a base d'asta	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
6	Imprevisti	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
7	Acquisizione immobili o aree (esproprio e/o acquisto)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
8	Spese generali tecniche	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
9	Spese per il coordinamento della sicurezza	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
10	Spese di gara	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
11	Spese per controlli e collaudi	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
12	IVA sui lavori (aliquota di legge)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
13	IVA sulle forniture (aliquota di legge)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
14	IVA sulle spese tecniche (aliquota di legge)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
	Totale somme a disposizione	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
	TOTALE COSTI DI REALIZZAZIONE	€ 0,00				

La ripartizione pluriennale dei costi da sostenere per l'esecuzione delle opere di manutenzione straordinaria programmata, richiede di valutare con quale cadenza temporale, a partire dall'entrata in esercizio dell'opera e/o del servizio, debbano essere effettuate quelle opere la cui mancata esecuzione possa pregiudicarne la funzionalità dell'opera e la capacità di mantenere i livelli quantitativi e qualitativi del servizio erogato.

La tabella esemplificativa, che viene proposta di seguito, analogamente alla precedente riporta una schematizzazione delle voci di costo per individuare gli «impegni» totali e le «erogazioni» annuali; anche in questo caso le voci indicate devono essere adattate alla maggiore o minore complessità dell'opera progettata.

COSTI DI MANUTENZIONE PROGRAMMATA						
VOCI		Impegni	Erogazioni			
			1°	N°
1	Aggiornamento Opere edili	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
2	Aggiornamento Impianti	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
3	Aggiornamento Attrezzature	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
4	Collaudi e verifiche tecniche	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
5	Altro (specificare)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
TOTALE COSTI DI MANUTENZIONE		€ 0,00				

L'anno di entrata in esercizio, che nella tabella sui costi di manutenzione è indicato quale 1°, nella sequenza logica è successivo all'anno di conclusione della realizzazione. L'anno N° indica l'ultimo degli anni del periodo assunto quale orizzonte temporale.

I dati riportati nelle precedenti tabelle rappresentano gli *input* che il tecnico progettista (architetto e/o ingegnere) fornisce all'analista economico-finanziario, che non può autonomamente determinare i dati tecnici del progetto. I medesimi dati consentono di evidenziare all'Amministrazione committente la dimensione dell'impegno finanziario da assumere per realizzare l'opera e gestire il servizio che si intende attivare per risponde ai bisogni che si vogliono soddisfare.

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 ipotesi di copertura dei costi (riferite sia all'investimento sia alla gestione dell'opera) che possono essere definite da una prima e sommaria verifica del livello del saldo – positivo (utile) o negativo (perdita) – derivabile dalla differenza tra la stima dei costi e dei ricavi della gestione operativa

Viene di seguito suggerita una tabella schematica, riferita sia alla realizzazione dell'investimento sia alla gestione dell'opera e del servizio (e/o servizi) nell'orizzonte temporale assunto a riferimento; i cui saldi rappresentano la sostenibilità economica e finanziaria dell'investimento, da sottoporre in via preliminare all'Amministrazione committente per supportare le decisioni da assumere.

COPERTURA FINANZIARIA						
VOCI		Importo totale (fabbisogni - coperture)	Importi parziali (ricavi - costi)			
			1°	N°
A	INVESTIMENTO					
1	Costi di realizzazione	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
2	Costi di manutenzione	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
A.1	Totale fabbisogno investimento	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
3	Risorse proprie	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
4	Contributi pubblici	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00

5	Mutuo	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
6	Capitali privati	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
7	Altro (_____)	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
A.2	Totale copertura investimento	€ 0,00				
	<u>Differenza A.1 - A.2</u>	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
B	GESTIONE					
8	Costi di funzionamento	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
9	Manutenzione ordinaria	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
10	Rimborso quota capitale	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
11	Interessi passivi	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
B.1	Totale fabbisogno gestione	€ 0,00				
12	Rientri tariffari	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
13	Canoni	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
14	Vendita beni e servizi	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
15	Sovvenzioni pubbliche	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
16	Altri rientri (_____)	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
17	Risorse proprie	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
18	Valore residuo bene	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
19	Altro (_____)	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
B.2	Totale copertura gestione	€ 0,00				
	<u>Differenza B.1 - B.2</u>	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
C	SALDI					
20	Totale fabbisogno	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
21	Totale copertura	€ 0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
	Saldo totale (20-21)	€ 0,00				

Le prime due voci della tabella (1-2) corrispondono ai totali delle due tabelle precedenti e rappresentano l'impegno economico che l'Amministrazione appaltante dovrebbe assumere prima di avviare a realizzazione l'opera.

Le tabelle possono essere integrate evidenziando l'IVA e gli ulteriori oneri fiscali, che nel caso di un appalto rappresentano costi che rimangono a carico dell'Amministrazione appaltante, mentre nel caso di una concessione possono risultare una partita di giro del concessionario.

...

I **saldi**, sia della realizzazione sia della gestione, rappresentano - come già detto - la sostenibilità economica e finanziaria dell'investimento, da sottoporre in via preliminare all'Amministrazione committente per supportare le decisioni da assumere.

In particolare:

- la **differenza A1-A2** (fabbisogno investimento – copertura investimento) dimostra la **capacità di realizzare integralmente l'opera**, indicando la ripartizione delle quote fra Amministrazione appaltante, contributo pubblico, credito bancario e finanziamento privato;

- la **differenza B1-B2** (fabbisogno gestione – copertura gestione) rappresenta il margine lordo di gestione, che indica la capacità delle tariffe di coprire i costi di gestione del servizio e l'onere di rimborso dell'eventuale mutuo contratto, ovvero, **nel caso di un'opera il cui utilizzo non preveda la tariffazione all'utenza, individua l'onere che l'Amministrazione appaltante dovrà sostenere non solo per la realizzazione dell'opera ma anche per la gestione del servizio** e, qualora sia ricorso all'indebitamento per la realizzazione dell'opera, l'onere da sostenere per il rimborso del mutuo;
- il **saldo totale** (totale fabbisogno – totale copertura) individua l'**onere complessivo** che l'Amministrazione appaltante dovrà sostenere per la realizzazione e gestione dell'infrastruttura, che rimarrà totalmente a suo carico nel caso della realizzazione tramite appalto (in particolare, in presenza di un saldo negativo), ovvero potrà essere ripartito quando un saldo nullo o positivo può fare ipotizzare il ricorso ad una formula di partenariato pubblico privato, da approfondire nei successivi livelli di progettazione.

...

10.4 Articolazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica è elaborato sulla base delle indicazioni emerse in sede di pianificazione, e viene utilizzato in fase di programmazione per decidere in merito alla realizzazione di una infrastruttura e alla allocazione delle risorse finanziarie necessarie. Sostituisce, di fatto, il compito attribuito allo studio di fattibilità (formalmente non abrogato) per la definizione del programma triennale dei lavori pubblici.

Quindi, riproponendo e riordinando tutti gli elementi che definiscono uno studio di fattibilità, in grado di soddisfare i «requisiti minimi» richiesti dalla normativa per validarne i risultati, il **progetto di fattibilità tecnica ed economica** può essere redatto sotto forma di scheda di valutazione della fattibilità tecnico-economica-amministrativa dell'infrastruttura (costruzione da realizzare e servizio da attivare), e degli impegni da assumere di natura sia decisionale sia procedurale.

La scheda di valutazione deve contenere i seguenti argomenti.

a) *Caratteristiche e obiettivi dell'intervento*

In questo capitolo vanno sinteticamente descritti:

- il progetto (nelle sue caratteristiche ambientali, funzionali, tecnologiche, dimensionali, ecc.) ;
- il contesto (territoriale, socio-economico, istituzionale, normativo, programmatico, ecc.) nel quale si inserisce il progetto;
- le finalità dirette ed indirette da conseguire con la realizzazione del progetto;
- le possibili connessioni con altri interventi ed opere;
- gli elementi utili per valutare la coerenza dell'opera con gli indirizzi delle scelte programmatiche già assunte dall'Amministrazione committente.

Si ricorda che il progetto, qualora inserito in un programma di attuazione ovvero qualora costituisca uno stralcio funzionale di un progetto più ampio, deve riguardare un'opera capace di generare benefici anche in assenza della realizzazione delle altre componenti dell'intervento più vasto.

b) *Analisi della domanda e dell'offerta*

Questo capitolo verifica e, se necessario aggiorna, l'analisi dei fabbisogni, elaborata in fase di pianificazione.

La finalità è di argomentare la necessità e/o utilità dell'opera che si propone di realizzare. A tal fine deve essere individuato il «fabbisogno» di beni e/o servizi che dovrebbe essere soddisfatto direttamente dalla realizzazione dell'intervento proposto.

Occorre descrivere in termini quali-quantitativi la «domanda» attuale di beni e/o servizi (che costituisce il fabbisogno) e la «offerta» dei medesimi beni e/o servizi che la realizzazione dell'opera riesce a soddisfare; nonché la proiezione in un «orizzonte temporale» di riferimento, valutando se la realizzazione dell'intervento induca una domanda aggiuntiva nonché gli effetti prevedibili in assenza di intervento.

c) *Fattibilità tecnica*

In questo capitolo viene dimostrata la capacità dell'opera di soddisfare i requisiti che hanno determinato le scelte, identificando le funzioni da insediare in relazione ai beni e/o servizi da realizzare, e individuando:

- la localizzazione dell'opera e l'idoneità dell'area ad accogliere le funzioni da insediare rispetto alla procedibilità urbanistica, evidenziando la *necessità/non necessità* di procedere alla redazione di una variante urbanistica;
- le caratteristiche dimensionali e tecnico-funzionali dell'opera da realizzare rispetto alla procedibilità edilizia (*titolo autorizzatorio e nulla osta* da conseguire).

d) *Compatibilità ambientale*

Deve essere indicato se l'opera *ricade/non ricade* nel campo di applicazione delle procedure di:

- autorizzazione paesaggistica/archeologica;
- VIA (valutazione impatto ambientale);
- autorizzazione prevenzione incendi/incidenti;
- autorizzazione integrata ambientale (AIA);
- autorizzazione unica ambientale (AUA);
- autorizzazione tutela idrogeologica/rischio sismico;
- autorizzazione sanitaria;
- altre autorizzazioni relative a specifici vincoli e/o tutele.

Vanno inoltre descritte sinteticamente le principali modificazioni previste sull'ambiente a seguito della realizzazione dell'opera, e indicati i particolari accorgimenti da adottare per minimizzare gli impatti - in relazione alla conservazione delle risorse ed alla tutela dell'ambiente - nella progettazione, nella realizzazione e nella gestione dell'intervento.

e) *Sostenibilità finanziaria*

In questo capitolo vengono descritte le componenti che concorrono alla definizione delle tabelle dei costi (di realizzazione e di gestione) e del piano di copertura finanziaria, riportando e commentando le risultanze dell'analisi di sostenibilità finanziaria dell'opera che abbiamo definito «progetto economico e finanziario».

Inoltre, qualora le uscite preventivate non trovino copertura, totale o parziale, nei prevedibili rientri finanziari, si dovrà programmare la copertura del deficit di esercizio, individuandone la competenza, la titolarità e le modalità. Qualora sia previsto il ricorso a finanziamenti privati, essi vanno giustificati con le condizioni di mercato e/o in riferimento ad esperienze similari.

f) *Modello di gestione dell'opera*

L'indicazione del modello di gestione è finalizzata ad individuare il sistema più efficiente di realizzazione dell'opera (*appalto o concessione*) e della modalità di gestione in caso di costruzione tramite appalto (*gestione diretta in economia o affidamento in gestione*).

La scelta suggerita deve risultare compatibile con le risultanze del progetto economico-finanziario, coerente con la normativa di riferimento, determinata dal conseguimento degli obiettivi ai quali l'intervento è finalizzato.

g) *Verifica procedurale*

La verifica è finalizzata ad identificare ed analizzare gli adempimenti tecnici, amministrativi e procedurali richiesti per la realizzazione dell'opera, e ad individuare le soluzioni da adottare per realizzare le condizioni di fattibilità procedurale del progetto minimizzando i rischi.

La calendarizzazione delle iniziative da intraprendere e delle attività da compiere per la realizzazione dell'opera viene sinteticamente individuata con la compilazione di una specifica tabella «Cronoprogramma» (della quale si propone un esempio), che serve a verificare l'andamento dell'avanzamento progettuale/realizzativo, individuando le eventuali interferenze e/o criticità.

...

Tra le azioni individuate vanno evidenziate quelle ritenute «critiche», con particolare attenzione alla disciplina urbanistica ed alla disponibilità delle aree/immobili interessati dall'intervento.