



Comitato Interministeriale Programmazione Economica
Unità Tecnica Finanza di Progetto

***IL RICORSO ALLA FINANZA PRIVATA PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE
PUBBLICHE – INTRODUZIONE ALLA FINANZA DI PROGETTO***

Aprile 2002

- INDICE -

1	INTRODUZIONE.....	3
2	FINANZA DI PROGETTO E PPP	4
3	TIPOLOGIA DEI PROGETTI	5
4.	VALUTAZIONI PRELIMINARI SUI PROGETTI.....	7
5.	RISCHI DI OPERAZIONI DI FINANZA DI PROGETTO.....	8
6	PERCORSO DECISIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE.....	11
7	VANTAGGI DELLA FINANZA DI PROGETTO.....	12
8	SVANTAGGI DELLA FINANZA DI PROGETTO.....	15
9	QUADRO NORMATIVO.....	17
10	ATTIVITA' TECNICO-AMMINISTRATIVA	18

1 INTRODUZIONE

Un'autostrada capace di attrarre traffico sufficiente a garantirne la redditività; un museo costruito e gestito con i proventi che derivano dalla vendita dei biglietti di ingresso e dall'attività di *merchandising*; un centro congressi che deriva dall'affitto dei locali gli introiti per pagare i debiti contratti per la sua costruzione; una centrale elettrica che si ripaga con la vendita dell'energia da essa prodotta.

Esempi diversi ma tutti caratterizzati da un rapporto diretto tra il finanziamento di una infrastruttura, la sua realizzazione e il suo sfruttamento commerciale.

E' questo il concetto alla base della finanza di progetto, un metodo di finanziamento delle infrastrutture che, originato negli ordinamenti anglosassoni, sta conoscendo rapida affermazione in molti paesi, dove il suo contributo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo economico assume sempre maggiore rilievo.

L'utilizzo di questo strumento consente di raggiungere due risultati:

- ❑ si sollevano le Pubbliche Amministrazioni, in tutto o in parte, dagli oneri relativi al finanziamento di un'opera infrastrutturale, focalizzandone l'attività sugli aspetti regolatori (qualità del servizio, modalità di erogazione, ed eventualmente livelli tariffari);
- ❑ si affida al settore privato la gestione dell'opera, incentivandone il livello di efficienza ed assicurandone la piena utilizzazione commerciale.

Pertanto la finanza di progetto, oltre a rappresentare una tecnica di finanziamento capace di ampie e diverse applicazioni, costituisce uno strumento coerente con gli obiettivi fissati dall'Amministrazione. Obiettivi ispirati ai principi di trasparenza e di efficienza nell'azione amministrativa e nell'allocazione delle risorse pubbliche, fondati su meccanismi di responsabilizzazione e misurabilità dell'operato amministrativo, anche attraverso forme di cooperazione con il settore privato.

2 FINANZA DI PROGETTO E PPP

La finanza di progetto nasce come tecnica finanziaria volta a rendere possibile il finanziamento di un progetto sulla base della autonoma valenza tecnico-economica di quest'ultimo, piuttosto che sulla capacità di indebitamento dei soggetti promotori dell'iniziativa.

Si tratta, quindi, di una tecnica di finanziamento che ha come principale punto di riferimento il progetto. E' quest'ultimo infatti che deve generare nel tempo flussi di cassa, sufficienti a ripagare il debito contratto per il finanziamento dell'infrastruttura ed a remunerare adeguatamente il capitale azionario coinvolto.

Tutto ciò ha precise implicazioni dal punto di vista organizzativo e contrattuale. Il finanziamento, infatti, non è diretto ad un soggetto pre-esistente, bensì va a beneficio di una "società di progetto" (anche detta SPV, *Special Purpose Vehicle o Project Company*), all'uopo costituita, la cui esclusiva finalità è la realizzazione e la gestione del progetto stesso.

La società di progetto è un'entità giuridicamente distinta da quella del soggetto promotore dell'iniziativa, con la conseguente separazione dei flussi generati dal progetto da quelli relativi alle altre attività del promotore. Il duplice risultato è che, in caso di fallimento del progetto, il finanziatore non potrà rivalersi su beni del promotore diversi da quelli di proprietà della società di progetto e, simmetricamente, in caso di fallimento del promotore la società di progetto continuerà ad esistere perseguendo le proprie finalità. Inoltre, la costituzione di una SPV consente agli enti finanziatori l'applicazione di formule di controllo molto stringenti e l'imposizione di vincoli contrattuali e societari necessari alla strutturazione di un'operazione di finanza di progetto.

Alla nozione di finanza di progetto viene spesso affiancata quella di "*Public-Private Partnership*" o Partenariato Pubblico-Privato (PPP). Quest'ultima copre ambiti maggiori rispetto a quelli della finanza di progetto.

Il PPP comprende una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Il ricorso al PPP, attraverso le sue diverse metodologie attuative può, in generale, essere previsto in tutti quei casi in cui il settore pubblico intende realizzare un progetto che coinvolga un'opera pubblica, o di pubblica utilità, la cui progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento siano, in tutto o in parte, affidati al settore privato.

Il PPP nasce, storicamente, con riferimento ai grandi progetti infrastrutturali di trasporto, generalmente caratterizzati da rilevanti esternalità positive e quindi da una significativa discrepanza tra saldo costi-benefici sociali ed equilibrio finanziario. Così, mentre tali progetti possono presentare per l'amministrazione un ritorno economico e sociale positivo - ad esempio, in termini di decongestionamento del traffico e di miglioramento della qualità di vita urbana - essi di norma non presentano un ritorno finanziario capace di attrarre risorse private.

Il settore privato è quindi messo nelle condizioni di apportare le proprie capacità manageriali, commerciali e di creatività nella costruzione e gestione di un'infrastruttura di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico. Il settore pubblico può beneficiare, in termini economico-finanziari, dalla presenza dei privati attraverso una riduzione del proprio impegno finanziario complessivo e un miglioramento della qualità di servizi in questione attraverso un'attenta regolamentazione dell'attività privata.

Il meccanismo del PPP ha conosciuto, negli ultimi anni, gli sviluppi maggiori: il tunnel sotto la Manica, il ponte sul fiume Tago in Portogallo, l'aeroporto di Spata in Grecia, il sistema

tranviario della città di Manchester in Inghilterra sono solo alcuni dei progetti infrastrutturali realizzati in Europa attraverso tale strumento.

Si noti come sotto l'ombrello del PPP si collochi uno spettro assai ampio di strutture finanziarie e di possibili settori di intervento. Vi sono ricompresi, infatti, sia progetti capaci di produrre autonomamente un reddito sufficiente a ripagare l'investimento e gli oneri finanziari connessi, e in cui il ruolo dell'Amministrazione si limita alla regolamentazione e al controllo delle procedure, che quelli per la cui attivazione il settore pubblico deve erogare, secondo diverse modalità, una componente di contribuzione pubblica.

Il risultato è lo sviluppo di numerose forme di cooperazione tra Pubblica Amministrazione e privati. A seconda delle specifiche caratteristiche evidenziate dal progetto e delle esigenze necessarie alla sua fattibilità amministrativa e finanziaria, la Pubblica Amministrazione può intervenire con diverse modalità:

- ❑ definendo un assetto regolamentare ed una programmazione degli investimenti favorevole alla partecipazione dei privati;
- ❑ selezionando progetti pilota il cui sviluppo è assistito dall'amministrazione;
- ❑ predisponendo studi di fattibilità delle opere;
- ❑ definendo un contesto politico-amministrativo in grado di assicurare uno scenario di certezza per i finanziatori del progetto;
- ❑ predisponendo un ambiente fiscale favorevole all'iniziativa;
- ❑ concedendo i terreni sui quali l'opera deve essere costruita;
- ❑ contribuendo finanziariamente, sotto forma di sovvenzioni, mutui agevolati o garanzie, ovvero contribuendo alla copertura di specifici rischi, difficilmente allocabili sulle controparti commerciali partecipanti all'iniziativa.

Per la flessibilità insita in questi modelli e per la loro adattabilità alle diverse esigenze d'investimento infrastrutturale delle amministrazioni pubbliche, la finanza di progetto può costituire un'alternativa da valutare. Ciò è tanto più vero nell'attuale momento storico, caratterizzato dalla necessità, pur in presenza di risorse pubbliche scarse, di migliorare la dotazione infrastrutturale del Paese, per assicurare un miglior livello di servizi alla collettività e per incrementare la competitività del sistema economico nazionale nel suo complesso.

3 TIPOLOGIA DEI PROGETTI

I progetti realizzabili attraverso interventi di PPP possono essere classificati, in base alla loro capacità di ripagarsi, in tre principali tipologie.

3.1 Progetto che si ripaga autonomamente (c.d. "opera calda")

Questa tipologia comprende i progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza. I ricavi commerciali prospettici di tali progetti consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In tale tipologia di progetti, il coinvolgimento del settore pubblico si limita ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione, indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni e fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative. L'esempio classico può essere quello di una tratta autostradale, il cui pedaggio garantisce al concessionario di rientrare dalle spese sostenute per la sua costruzione e per la sua gestione e di raggiungere un utile adeguato a remunerare l'investimento.

3.2. Progetto che si ripaga attraverso pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione (c.d. "opera fredda")

Questa tipologia include quelle opere pubbliche - quali carceri, scuole, ospedali - per le quali il soggetto privato che le realizza e le gestisce fornisce direttamente servizi alla Pubblica Amministrazione e trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla stessa Amministrazione su base commerciale.

L'aggiudicazione della concessione attraverso procedure di evidenza pubblica dovrà garantire l'ottimizzazione dei costi per l'Amministrazione, nel rispetto dei requisiti quantitativi/qualitativi richiesti per la costruzione e la gestione dell'opera.

Il canone annuo sarà imputabile nelle sue componenti, alle varie prestazioni cui dovrà adempiere il concessionario e generalmente includerà degli elementi di incentivazione/penalizzazione in funzione dell'effettivo raggiungimento degli *standard* prestazionali concordati.

Abitualmente nel caso di opere di natura pubblica/sociale (scuole, istituti previdenziali, uffici giudiziari, ecc.) il pagamento del canone sarà condizionato all'effettiva disponibilità dell'opera, ovvero, in molti casi, anche al suo grado di utilizzo.

3.3. Progetto che richiede una componente di contribuzione pubblica (c.d. "opera tiepida")

Questa tipologia include iniziative i cui ricavi da utenza non sono sufficienti a ripagare interamente le risorse impiegate per la loro realizzazione ed in cui, per consentirne la fattibilità finanziaria, è necessario un contributo pubblico.

La Pubblica Amministrazione viene così a svolgere un essenziale ruolo di catalizzatore delle risorse private: in assenza del contributo, infatti, tali risorse non avrebbero potuto essere spese nell'operazione di finanziamento, essendo la remunerazione dell'investimento privato non adeguata al profilo di rischio insito nello svolgimento dell'attività.

La giustificazione più ricorrente dell'intervento pubblico, in tali progetti, si fonda sui benefici economici e sociali legati all'effettiva attuazione dell'opera. Si pensi, a titolo di esempio, alle esternalità positive in termini di riqualificazione di aree urbane legate ad interventi di edilizia abitativa, ovvero alla riduzione della congestione del traffico legata alla realizzazione di tramvie o metropolitane.

L'intervento privato trova invece una giustificazione nei recuperi di efficienza indotti da una gestione privata e nella possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice, di ridurre e distribuire gli impegni finanziari nel tempo, permettendo quindi l'avvio di un maggior numero di opere.

È evidente che, in tali casi, le ragioni primarie che possono indurre l'Amministrazione Pubblica a fare ricorso a formule di PPP non sono solo di tipo finanziario, ma di tipo operativo, ovvero la possibilità di pagare su base prestazionale, e di beneficiare della efficienza apportata da una gestione di tipo privato.

4 VALUTAZIONI PRELIMINARI SUI PROGETTI

Affinché un'opera possa essere finanziata con schemi di finanza di progetto, occorre generalmente che essa soddisfi un certo numero di requisiti tecnici ed economici:

- deve fare uso di tecnologie conosciute e già utilizzate su debita scala;
- deve trattarsi di un settore economico non eccessivamente ciclico;
- deve beneficiare di un chiaro quadro regolamentare di riferimento;
- deve permettere l'identificazione dei rischi associati;
- deve potersi appoggiare su promotori con una provata esperienza ed affidabilità;
- deve consentire una adeguata remunerazione del capitale investito, *etc.*

Tra i criteri base con cui confrontare un'iniziativa, si richiamano i seguenti:

I) Contesto giuridico ragionevolmente certo

La possibilità di attivare operazioni di finanza di progetto è strettamente connessa con l'esistenza di un contesto giuridico ragionevolmente certo, relativo al settore in cui l'opera deve essere realizzata.

II) Adeguate dimensioni economiche del progetto

La realizzazione di un'opera attraverso tecniche di finanza di progetto comporta considerevoli costi di sviluppo, generalmente dovuti all'impiego di consulenti legali (documentazione finanziaria e contratti commerciali), tecnici (supervisione tecnica) e finanziari (consulenze finanziarie). Tali costi risultano poi particolarmente elevati in contesti in cui tali tecniche di finanziamento non hanno ancora un pieno sviluppo ovvero residuano problemi strutturali al loro pieno impiego. Pertanto le dimensioni economiche dell'opera devono essere tali da giustificare tali spese e favorire l'uso della finanza di progetto rispetto a forme di finanziamento tradizionali.

III) Identificazione del perimetro del progetto e isolabilità dei flussi finanziari

L'applicazione di tecniche di finanza di progetto risulta particolarmente efficace per progetti isolabili dal punto di vista funzionale ed economico. Tale isolamento consente una chiara identificazione dei flussi fisici e finanziari associati all'intervento ed agevola la costituzione di un'apposita società veicolo dedicata alla realizzazione e gestione dell'iniziativa (SPV) (cd. *ring fence*). Inoltre rende possibili una maggiore misurabilità delle *performance* consentendo di associare una cattiva gestione del progetto ad indennizzi a carico del gestore da liquidare in favore del concedente.

IV) Durata della concessione adeguata ai requisiti di redditività dell'iniziativa

La durata della concessione deve essere in grado di consentire, oltre che il completo rimborso dei finanziamenti bancari, anche un adeguato ritorno sugli investimenti per i promotori dell'iniziativa (questo anche al fine di stimolare il coinvolgimento di capitali privati). La durata della concessione dipende da numerosi parametri e deve essere identificata di volta in volta per ciascuna iniziativa, avuto anche riguardo agli eventuali trasferimenti in conto capitale e/o conto corrente da parte della Pubblica Amministrazione.

V) Possibilità di identificare chiaramente i soggetti partecipanti all'iniziativa

La possibilità di identificare chiaramente i diversi soggetti partecipanti all'iniziativa è condizione necessaria al fine di delineare il ruolo che ciascun soggetto potrà avere nell'ambito del progetto, anche al fine di verificare la capacità di ciascun soggetto di far fronte agli obblighi derivanti dai contratti commerciali da stipulare con la SPV e di gestire i rischi associati.

VI) Identificabilità dei principali rischi e possibilità d'allocazione sui soggetti partecipanti

I rischi relativi all'iniziativa devono essere chiaramente identificabili al fine di poterli allocare adeguatamente sui diversi soggetti partecipanti all'iniziativa, secondo il criterio per cui ciascun rischio è attribuito al soggetto in grado di ottimizzarne la gestione. Nel contesto della finanza di progetto la nozione di rischio deve essere interpretata in senso ampio, includendovi pertanto anche i rischi a monte e a valle dell'iniziativa (es. rischio di fornitura).

VII) Contratti commerciali "chiusi" di lungo periodo

Il progetto deve, di preferenza, consentire la strutturazione di contratti commerciali di lungo periodo che favoriscano la stabilizzazione dei flussi di cassa generati, necessari al rimborso dei debiti contratti per la realizzazione. Tali contratti commerciali dovranno essere di tipo "chiuso", ossia dovranno stabilire nel minimo dettaglio adeguamenti tariffari, qualità e quantità del servizio, penalità a carico dei contraenti, ecc. Inoltre è necessario che eventuali strutture contrattuali preesistenti, anche a monte o a valle dell'iniziativa, non costituiscano elemento d'incertezza nello sviluppo del progetto.

VIII) Limitati rischi tecnologici

Eccessivi rischi tecnologici possono tradursi in ritardi nella fase di costruzione ed aumenti di costo difficilmente quantificabili. Per gli stessi motivi essi saranno più difficilmente assicurabili. Tali requisiti dovranno essere verificati nell'ambito di appositi studi di fattibilità preliminare.

Nella misura in cui essi dovessero rilevarsi non rispettati, un'opera non sarà finanziabile secondo tecniche di finanza di progetto o lo sarà soltanto con un limitato trasferimento di rischi al concessionario privato.

5 RISCHI DI OPERAZIONI DI FINANZA DI PROGETTO

La finanza di progetto si configura come un processo diretto ad una migliore allocazione degli incentivi e dei rischi tra i diversi partecipanti all'operazione, ottenuta attraverso una precisa configurazione delle responsabilità di ciascuno di essi. Uno degli elementi centrali delle operazioni di finanza di progetto è, quindi, la fase di individuazione e allocazione dei rischi del progetto.

Tale processo è l'elemento fondamentale che determina il successo o meno di un'iniziativa. La mancata individuazione dei rischi relativi al progetto (e quindi la consapevolezza della loro esistenza) unitamente ad una non corretta allocazione sui diversi soggetti coinvolti, può comportare l'insuccesso dell'iniziativa.

Pertanto, non è ragionevole assumere che l'Amministrazione, sia in qualità di soggetto concedente che di controparte commerciale, possa allocare interamente i rischi di un'operazione al settore privato. Un'operazione ben strutturata dovrà, infatti, mirare ad una allocazione "ottimale" dei rischi e non necessariamente ad una "massimizzazione" del trasferimento dei rischi agli altri soggetti coinvolti. Peraltro, anche quando ciò dovesse essere contrattualmente possibile, l'Amministrazione dovrà sempre valutare l'effettiva capacità delle singole controparti di farsi carico dei rischi loro allocati e le implicazioni che tale allocazione di rischi avrà sul costo effettivo dell'operazione (ad esempio, costi di finanziamento), ovvero sulle condizioni di fruibilità dell'opera (in particolar modo sul livello delle tariffe).

In definitiva, la necessità di pervenire ad un'allocazione ottimale dei rischi rende opportuno il coinvolgimento di soggetti specializzati (enti finanziatori, società di costruzione, società di fornitura materiali e servizi, consulenti legali/tecnici, società assicurative e così via) i quali dovranno concorrere, fin dalle prime fasi del processo di gara, alla predisposizione di offerte da parte del settore privato in grado di massimizzare la qualità complessiva del servizio, avuto riguardo all'effettiva distribuzione dei rischi del progetto. Ciò implica un alto livello di complessità, contraddistinto da lunghe fasi di negoziazione e di preparazione della documentazione, i cui costi, spesso molto rilevanti, dovranno essere oggetto di attenta valutazione da parte dell'Amministrazione.

Senza voler schematizzare eccessivamente i rischi principali di un'operazione - che varieranno significativamente in funzione del tipo di progetto - ricordiamo che normalmente essi possono essere classificati nel modo seguente:

1. Rischi della fase di realizzazione dell'opera
2. Rischi della fase di gestione dell'opera
3. Rischi comuni ad entrambe le fasi

1) Rischi della fase di realizzazione dell'opera

La fase di costruzione di un'opera - specialmente nel caso di progetti infrastrutturali altamente integrati in complesse realtà ambientali o di elevata complessità tecnica- costituisce una fase critica di qualsiasi progetto. Ciò vale in particolar modo per le operazioni finanziate con tecniche di finanza di progetto, ovvero operazioni contraddistinte da una limitata capacità residuale di indebitamento.

Le principali categorie di rischio associate alla fase di costruzione possono essere così riassunte:

- ❑ Rischi legati alla fase di progettazione
- ❑ Rischi amministrativi legati all'ottenimento delle necessarie autorizzazioni
- ❑ Rischi legati alla tecnologia adottata
- ❑ Rischi legati alla realizzazione "materiale" dell'opera (imprevisti, ritardi, extracosti, mancato rispetto delle specifiche tecniche previste, ecc.).

Al fine di una corretta gestione dei rischi connessi alla costruzione, particolare attenzione dovrà essere attribuita alla valutazione della qualità tecnico-economica del soggetto esecutore - nonché della specifica offerta - ovvero della sua capacità di condurre un programma di investimenti che può presentare un elevato grado di difficoltà tecnica e comportare l'impiego di ingenti risorse finanziarie in un contesto di rischio.

2) Rischi della fase di gestione dell'opera

Una volta terminata la realizzazione dell'opera ed effettuati i collaudi necessari a verificarne il funzionamento, il progetto entra nella fase di gestione cominciando a generare i flussi cassa diretti al rimborso dei debiti bancari ed alla remunerazione degli azionisti. La società responsabile della gestione dell'opera dovrà assicurare che tali flussi non vengano compromessi dal verificarsi di alcuni eventi, classificabili in via esemplificativa nell'ambito delle seguenti tipologie di rischio:

- ❑ Rischi legati alla errata previsione della domanda (tipologia e quantità assoluta)
- ❑ Rischi legati al mancato reperimento degli input produttivi (al costo ipotizzato)
- ❑ Rischi legati alla cattiva gestione del progetto da parte della società veicolo

Normalmente questi rischi trovano varie forme di allocazione tra i soggetti coinvolti nell'iniziativa, in funzione di impegnativi processi di negoziazione ma anche dell'approccio adottato dal concedente, in particolar modo per quanto attiene al rischio di domanda. In tal senso, rileva la distinzione già fatta tra le diverse tipologie di opere. Peraltro, ciò non esclude che, nell'ambito di una medesima tipologia di opere, possano coesistere modalità di ripartizione del rischio sia in funzione dell'effettiva utilizzazione dell'infrastruttura, sia in funzione dell'effettiva disponibilità dell'infrastruttura, a prescindere dal suo grado di utilizzo.

3) Rischi comuni ad entrambe le fasi

Si tratta dei rischi che possono manifestarsi sistematicamente durante l'arco di vita dell'operazione. Tra i suddetti rischi ricordiamo:

- ❑ Rischio inflazione
- ❑ Rischio tasso di interesse
- ❑ Rischio amministrativo
- ❑ Rischio politico
- ❑ Rischio legale

Le modalità con cui tali categorie di rischio sono allocate, e quindi gestite, varierà a seconda della specifica tipologia di rischio e sarà l'oggetto di specifiche negoziazioni durante lo svolgimento delle procedure di gara.

Un utile strumento volto ad agevolare fin dalle prime fasi del procedimento l'individuazione e l'allocazione dei rischi del progetto, nonché a facilitare il processo di valutazione delle specifiche proposte e forme di mitigazione disponibili, è la matrice dei rischi. Si tratta di uno strumento semplice e facilmente adattabile con il quale procedere a:

- ❑ l'elencazione di tutti i rischi relativi al progetto con una descrizione degli stessi;
- ❑ l'individuazione del soggetto (o dei soggetti) a cui quel rischio è attribuito.

Sulla base di tale analisi sarà possibile individuare gli opportuni strumenti di mitigazione dei rischi.

Matrice dei Rischi

Rischi		Pubblico	Privato	Misto
Costruzione	Rischio che la realizzazione dell'opera non avvenga nei tempi, nei costi e con le specifiche concordate		X	
Gestione	Rischio che i costi operativi del progetto differiscano da quelli previsti a budget o che il livello di prestazione previsto non sia raggiunto o che il servizio non possa essere erogato		X	
Manutenzione	Rischio che i costi necessari a mantenere il bene in perfetto stato di funzionamento varino rispetto a quelli previsti da budget		X	
Disponibilità	Rischio che la "quantità di servizio" fornito dal progetto sia inferiore alla quantità prevista nel contratto		X	
Finanziamento	Rischio di mancato reperimento delle risorse finanziarie nei termini e nelle condizioni necessarie alla realizzazione e gestione dell'iniziativa in linea con le previsioni economiche finanziarie iniziali		X	
Domanda	Rischio che la domanda relativa al progetto sia inferiore al livello previsto	X	X	X
Forza maggiore	Rischio che un evento imprevedibile ed incontrollabile da parte di tutte le parti coinvolte nel progetto comporti un aumento dei costi o, nei casi peggiori, l'impossibilità di erogare il servizio o di acquistarlo			X

6 PERCORSO DECISIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE

Il ricorso alla finanza di progetto non deve essere una scelta ideologica, ma una soluzione di cui si possa provare la convenienza. Alle considerazioni preliminari di natura tecnica ed economica di cui sopra, occorre, quindi, aggiungere delle considerazioni di opportunità, ovvero - una volta accertato l'interesse pubblico nei confronti di un'opera - un'analisi delle alternative di finanziamento effettivamente disponibili per la Pubblica Amministrazione, incluse quelle tradizionali.

Lo scopo ultimo della finanza di progetto deve essere quello di assicurare che le risorse pubbliche siano allocate nel migliore dei modi. Questo presuppone che le concessioni siano aggiudicate con procedure concorrenziali, che i rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera siano chiaramente identificati, valutati e posti in capo al soggetto meglio in grado di farsene carico. In tale contesto, la consapevolezza da parte della Pubblica Amministrazione di tali rischi, ed una conversione degli stessi in elementi di costo, sono elementi di grande importanza per permettere alle amministrazioni appaltanti di gestire al meglio la fase di negoziazioni con il settore privato.

Non è sempre detto - soprattutto nel caso di progetti esposti a rischi difficilmente identificabili e/o quantificabili - che la finanza di progetto (nella sua accezione più ampia di PPP) sia la soluzione più adatta. Per un'accurata verifica di tali presupposti, in un'ottica di efficace allocazione delle risorse pubbliche, sarà necessario procedere all'identificazione dei costi e dei benefici riconducibili alle diverse opzioni, in una logica di ottimizzazione.

Il processo di confronto dovrà fondarsi, oltre che su considerazioni di carattere quantitativo, anche su valutazioni di tipo qualitativo, con riferimento, in particolare, alle modalità di gestione dell'infrastruttura. Tale confronto sarà ovviamente possibile solo previa identificazione, da parte dell'Amministrazione, dei parametri definitivi dei servizi richiesti/resi (tipologia, livello qualitativo, etc.).

Occorre, peraltro, osservare che, dati anche i costi ad esso associati, lo sviluppo di modelli di confronto tra diverse alternative di realizzazione e gestione di un'infrastruttura è un processo

graduale nel tempo che beneficerà dell'informazione resa disponibile dal mercato e dalla stessa Pubblica Amministrazione.

In linea di principio, questo approccio sarà maggiormente praticabile nel caso di progetti per i quali sussista, alla luce di esperienze passate, un'adeguata analisi dei costi/ricavi, dei rischi e dei livelli di efficienza raggiunti dalla Pubblica Amministrazione, riducendo quindi la necessità di adottare ipotesi arbitrarie, potenzialmente eccessivamente ottimistiche/pessimistiche.

E' inoltre evidente che un confronto tra i livelli di convenienza relativi a schemi alternativi di realizzazione e di gestione dovrà anche considerare il diverso grado di esposizione ai rischi progettuali di volta in volta ipotizzabile nell'ambito delle strutture poste a confronto.

Oltre a dipendere dall'esistenza di adeguati dati di confronto tratti da simili esperienze passate, la rilevanza di un confronto di tipo quantitativo dipenderà anche dalla tipologia di progetto e dall'effettiva disponibilità di alternative di finanziamento/approvvvigionamento. In tal senso, l'esigenza di un confronto sarà maggiore per quei progetti la cui esecuzione e gestione richiederà dei significativi contributi pubblici, rispetto a quei progetti finanziariamente autonomi (ovvero le c.d. opere "calde") nei confronti dei quali non si porrà il problema di massimizzazione del ritorno economico del denaro pubblico quanto quello di un adeguato ritorno/soddisfamento dell'interesse pubblico. Similmente, un'analisi comparativa sarà più o meno giustificata a seconda che - a parità di servizi resi - forme tradizionali di appalto/finanziamento continuino o meno ad essere delle opzioni realisticamente accessibili all'ente appaltante.

In pratica, la finanza di progetto tende a dimostrarsi una reale alternativa a forme tradizionali di appalto quando:

- ❑ vi sia un effettivo trasferimento di rischi al settore privato, fornendo al contempo un incentivo per una gestione efficiente dell'infrastruttura. Naturalmente, le possibilità da parte del settore privato di generare tali economie saranno tendenzialmente maggiori in quei casi in cui si accetti di trasferire al concessionario maggiori gradi di libertà nella fase di progettazione delle opere e maggiori livelli di responsabilità operativa nella loro gestione;
- ❑ il progetto si inquadri in un chiaro contesto territoriale, caratterizzato da una domanda facilmente identificabile e dall'assenza di eccessivi vincoli alla partecipazione del settore privato;
- ❑ vi sia una sufficientemente ampia disponibilità, nell'ambito del settore privato, di quell'insieme di professionalità richieste dal progetto, in modo da garantire un adeguato livello di concorrenzialità nell'ambito del processo di gara.

L'Amministrazione Pubblica è responsabile della selezione nelle opere, della valutazione delle offerte, del controllo dell'esecuzione. L'approccio prefigurato comporta l'acquisizione da parte della Pubblica Amministrazione di adeguate professionalità e competenze - eventualmente rinforzate attraverso il ricorso a consulenti esterni - in grado di rapportarsi efficacemente alla controparte privata, di verificare il livello di attuazione delle ipotesi iniziali ed, eventualmente, di aggiornarle alla luce delle negoziazioni in corso. È necessario, però, che nelle fasi di implementazione i presupposti alla base delle scelte siano perseguiti con rigore (si veda, ad esempio, la fase di allocazione dei rischi tra pubblico e privato).

7 VANTAGGI DELLA FINANZA DI PROGETTO

Nell'esame dei vantaggi e svantaggi della finanza di progetto si deve effettuare una netta distinzione in relazione ai soggetti coinvolti, Pubblica Amministrazione e *partner* privato.

Dal punto di vista dell'Amministrazione, l'aspetto saliente della finanza di progetto non è tanto la sua caratterizzazione in quanto tecnica di finanziamento, quanto la sua intima connessione con lo strumento della concessione di costruzione e gestione, in alternativa a forme più tradizionali di appalto di lavori pubblici e di disgiunta gestione di infrastruttura.

Dal punto di vista del *partner* privato, la finanza di progetto è essenzialmente un'opzione di finanziamento tra quelle disponibili e pertanto i suoi principali vantaggi sono riconducibili essenzialmente ad aspetti patrimoniali e finanziari. In tal senso, la finanza di progetto consente agli azionisti della SPV di ottenere, tra gli altri, i seguenti due risultati:

- il debito utilizzato per finanziare il progetto è tecnicamente un "debito fuori bilancio" in quanto le banche finanziatrici possono normalmente rivalersi soltanto sui flussi di cassa del progetto e, in ultima istanza, sui beni della società veicolo (si tratta dei così detti debiti senza ricorso sull'azionista). In questo modo, poiché le banche non possono, o possono solo limitatamente, rivalersi sul patrimonio degli azionisti in caso di fallimento del progetto, quest'ultimi non vedono intaccata la propria capacità di indebitamento sul proprio bilancio;
- il progetto beneficia di un maggiore rapporto debito bancario/capitale apportato dall'azionista, rispetto ad altre forme di finanziamento. Il livello di detto rapporto varia secondo il progetto ed il settore di riferimento. Normalmente tale rapporto assume valori intorno a 80:20 - 75:25 anche se in settori particolarmente maturi dove l'esperienza complessiva delle banche sui progetti era già ad uno stato avanzato si sono raggiunti rapporti prossimi o superiori al 90:10; tale livello di debito consente agli azionisti di ottenere, in caso di successo dell'iniziativa, livelli di redditività superiori a quelli che avrebbero ottenuto finanziandoli sul proprio bilancio o attraverso importanti apporti di capitale.

Il coinvolgimento dei privati nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche, unitamente all'utilizzo della concessione di costruzione e gestione, nonché di strumenti di finanza strutturata quale la finanza di progetto, può consentire al soggetto pubblico di ottenere importanti risultati, quali:

1) Razionalizzazione del processo d'identificazione degli investimenti

Come accennato più volte, la possibilità di applicare le tecniche di finanza di progetto è ampiamente correlata alla capacità del progetto stesso di generare flussi di cassa in modo certo e stabile nel tempo. Ciò comporta la necessità di effettuare importanti approfondimenti, da parte dei soggetti partecipanti (ed in particolare dagli azionisti, dalle banche e dall'amministrazione concedente) sulle diverse componenti che determinano tale certezza. Il fatto che il progetto sia sottoposto a tutta una serie di controlli, volti a verificarne la sostenibilità economica e finanziaria, costituisce per il concedente un importante elemento di garanzia che lo pone sufficientemente al riparo dal rischio di disperdere risorse pubbliche (ma anche private) in progetti che non presentano nessuna valenza economica (si limita in questo modo quel famoso effetto di investimenti tipo "cattedrali nel deserto" avvenuto nel corso degli anni '80 e che non ha condotto ad un efficace impiego delle risorse pubbliche a suo tempo disponibili). Tutto ciò permette alle amministrazioni pubbliche di scegliere priorità di investimento e risorse accordate sulla base di un processo più razionale, basato su analisi puntuali, volte a valutare i risvolti economici e finanziari dell'iniziativa da affiancare ai meri aspetti di costo/beneficio per la collettività.

2) Limitato utilizzo di risorse finanziarie dell'Amministrazione

I progetti infrastrutturali con caratteristiche idonee ad essere finanziati con tecniche di finanza di progetto possono beneficiare di un consistente intervento finanziario da parte del settore privato. In particolare:

- ❑ qualora l'amministrazione pubblica intenda delegare interamente al privato la realizzazione dell'opera, sarà compito di quest'ultimo reperire il corretto mix di risorse finanziarie (capitali propri, debiti bancari, eventuali contributi a fondo perduto) necessario allo sviluppo dell'iniziativa;
- ❑ qualora l'amministrazione pubblica intenda partecipare direttamente allo sviluppo del progetto (attraverso società miste), l'impegno finanziario richiesto in termini di capitali sarà comunque limitato in quanto queste tecniche di finanziamento consentono, di ottenere rapporti debito bancario/capitale proprio piuttosto elevati.

3) Maggiore certezza sui costi e sui tempi d'investimento

L'utilizzo della finanza di progetto presuppone la stipula di un contratto di fornitura dell'impianto/opera su base chiavi in mano e a prezzo chiuso, in grado di allocare sul fornitore i rischi di extra-costi e di ritardi. Questo risultato sarebbe in teoria raggiungibile anche attraverso un appalto tradizionale, che preveda clausole contrattuali di tutela del committente. Tuttavia, va osservato come la relazione tra costruzione e gestione dell'opera da un parte, e rimborso del debito e remunerazione del capitale degli azionisti dall'altra, incentivi non poco questi ultimi ad ottenere il massimo risultato già in fase di costruzione. Infatti ritardi nella costruzione o costi aggiuntivi si rifletterebbero sulla capacità del progetto di far fronte al debito bancario e di remunerare adeguatamente gli azionisti. Peraltro è da notare come, qualora utente dell'opera fosse direttamente l'Amministrazione (ad esempio, nel caso di realizzazione e gestione da parte di un privato di uffici pubblici), eventuali ritardi ed extracosti non avrebbero nessun riflesso sui pagamenti effettuati dall'Amministrazione, che rimarrebbe immune da questo rischio.

4) Ottimizzazione della gestione delle diverse attività operative necessarie alla realizzazione del progetto attraverso il coinvolgimento di soggetti specializzati

L'apposito veicolo societario costituito per la realizzazione dell'iniziativa, stipula, infatti, contratti commerciali *ad hoc* con diverse controparti coinvolte nel progetto, aventi ognuna l'esperienza e le competenze idonee alla ottimizzazione della gestione di una specifica attività operativa (ad esempio, nel caso di uffici pubblici, la SPV potrebbe farsi direttamente carico di stipulare un contratto di fornitura di servizi informatici con un soggetto specializzato; oppure potrebbe stipulare un contratto con un soggetto specializzato nella gestione del *catering*. La Pubblica Amministrazione, in questo caso, pagherebbe esclusivamente un canone alla società veicolo a fronte della messa a disposizione di tali servizi con un determinato *standard* qualitativo).

5) Ripartizione dei rischi e dei ricavi secondo le possibilità e le esigenze dei partecipanti al progetto

La valutazione dei rischi, unitamente all'analisi degli obiettivi dei promotori (amministrazione pubblica e soggetti privati), consente di effettuare una redistribuzione degli impegni tra tutti i soggetti coinvolti nel progetto, in modo da equilibrare il peso tra rischi assunti e benefici attesi. Tra tali soggetti rientra senza dubbio anche il soggetto concedente, ossia la Pubblica Amministrazione, la quale dovrebbe aiutare lo sviluppo del progetto assumendo la copertura di quei rischi che non sono direttamente gestibili dagli altri soggetti coinvolti (ad esempio nel caso in cui il progetto sia soggetto a rischi di liquidità dovuti ad inevitabili aumenti tariffari applicati all'utenza - come nel caso dell'acqua - il soggetto concedente potrebbe dare garanzie di coprire eventuali crisi di liquidità del concessionario, nel corso dei primi anni, onde favorire l'avvio dell'iniziativa).

6) Maggior coinvolgimento dei soggetti finanziatori al successo dell'iniziativa

Come accennato, il debito fornito dai finanziatori alla società di progetto, in linea di principio, è essenzialmente garantito dai flussi di cassa e dai beni del progetto stesso. Pertanto, in caso di mancato funzionamento dei beni, i finanziatori hanno senza dubbio poche alternative per recuperare i propri crediti se non quello che il progetto riprenda a funzionare. Questo comporta

un forte coinvolgimento degli enti finanziatori al successo dell'iniziativa, sostanzialmente superiore rispetto a quello che si avrebbe se i finanziamenti fossero garantiti attraverso altre forme (come ad esempio beni diversi da quelli del progetto, facilmente liquidabili sul mercato, messi a disposizione degli azionisti). Questo aspetto è senza dubbio un elemento di forza e di tutela anche per le Amministrazioni Pubbliche che, in caso di difficoltà del progetto, vedranno le banche maggiormente rivolte a trovare una soluzione al fine di raggiungere il successo dell'operazione.

Queste ultime infatti, essendo soddisfatte del loro finanziamento esclusivamente dai flussi di cassa del progetto, attuano, nell'ambito delle operazioni di finanza di progetto, una serie di controlli volti a:

- valutare, nella fase antecedente la firma dei contratti di finanziamento, la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa e quindi la credibilità delle ipotesi economiche e finanziarie del progetto;
- monitorare, nella fase di costruzione e gestione (corrispondente alle fasi di tiraggio e rimborso dei finanziamenti), l'andamento del progetto in particolare sotto il profilo delle *performance*.

In tale attività la banca è anche assistita da suoi consulenti tecnici e legali.

Questi aspetti sono senza alcun dubbio un elemento di forte rassicurazione per l'ente concedente poiché l'operazione risulta controllata da più fronti (concedente e suoi consulenti, banche e suoi consulenti, assicurazioni e suoi consulenti, ecc.), consentendo di ipotizzare che il progetto possa avere un'elevata probabilità di successo.

7) Maggior legame tra investimenti e risorse finanziarie impiegate

La finanza di progetto consente ad una specifica iniziativa economica di avere una maggiore correlazione tra investimenti effettuati e risorse finanziarie necessarie. Questo permette, senza dubbio, anche alle amministrazioni pubbliche di ottimizzare il livello di risorse da apportare ad ogni singolo progetto nei casi in cui intendano parteciparvi direttamente sotto forma d'azionisti. Questo consente, inoltre, a ciascuna controparte coinvolta nell'iniziativa, di valutare la profittabilità della singola iniziativa giacché isolabile anche dal punto di vista degli investimenti e delle risorse apportate.

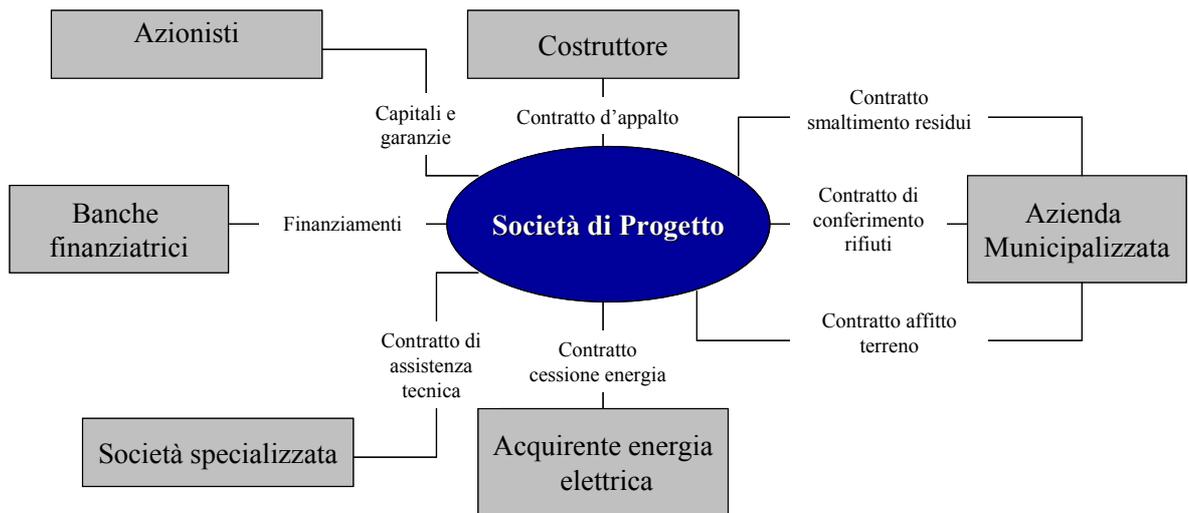
8 SVANTAGGI DELLA FINANZA DI PROGETTO

Come abbiamo visto la finanza di progetto presenta senza dubbio numerosi vantaggi. Tuttavia è necessario ricordare alcuni aspetti della tecnica che costituiscono senza dubbio degli svantaggi per i soggetti attuatori.

1) Complessità del processo di identificazione ed allocazione dei rischi

L'elemento fondamentale di ogni operazione di finanza di progetto è il processo di individuazione ed allocazione dei rischi del progetto tra i diversi soggetti partecipanti all'iniziativa. Normalmente le operazioni di finanza di progetto sono caratterizzate dalla partecipazione di più soggetti, ognuno con specifiche finalità ed obiettivi nell'operazione.

Esempio di struttura contrattuale relativa ad un termovalorizzatore di rifiuti



Ciò comporta un processo negoziale piuttosto complesso, dove l'Amministrazione Pubblica si pone come concedente o controparte commerciale del progetto, che sfocia nella definizione della documentazione contrattuale relativa agli impegni commerciali ed in quella relativa agli impegni finanziari. Pertanto il successo dell'iniziativa ed i tempi di realizzazione dipendono anche dal livello di complessità di queste negoziazioni.

2) Allungamento dei tempi di avvio dell'iniziativa

Poiché la finanza di progetto è sostanzialmente basata su un importante processo di negoziazione, l'iniziativa potrà avviarsi soltanto una volta che tale processo sia stato concluso e che i relativi contratti siano stati sottoscritti. Questo processo, la cui durata dipende dalla complessità dell'operazione, in particolare in termini di allocazione dei rischi, può comportare un tempo necessario "all'avvio dei lavori" superiore rispetto a quello di un appalto tradizionale.

3) Maggiori costi di strutturazione dell'operazione

Dal punto di vista della strutturazione, la finanza di progetto presenta un costo normalmente superiore a quello di un appalto tradizionale. Questo deriva da diversi elementi quali i costi relativi al maggior numero di consulenti coinvolti nella strutturazione, ai maggiori costi per interessi passivi e commissioni bancarie (le banche richiedono tassi più elevati a fronte del maggiore rischio che assumono), ai maggiori costi per assicurazioni (copertura di rischi relativi ad esempio ad eventi di forza maggiore). Tuttavia la Pubblica Amministrazione dovrà tenere in considerazione, nell'ambito delle proprie valutazioni, il fatto che a fronte dei suddetti costi, con lo strumento della finanza di progetto si ottiene un maggiore trasferimento dei rischi sulle diverse controparti coinvolte.

4) Rigidità della struttura al termine del processo negoziale

Una volta terminata la strutturazione dell'operazione dal punto di vista contrattuale (che rappresenta il momento di massima flessibilità dell'operazione), la finanza di progetto presenta un forte grado di rigidità in termini di procedure e di adempimento alle clausole contrattuali. Infatti, poiché la certezza per le banche di rientrare in possesso dei finanziamenti, dipende essenzialmente dai flussi di cassa del progetto, questa tecnica richiede che tutte le controparti commerciali adempiano alle proprie obbligazioni puntualmente, pena, di norma, l'applicazione di rilevanti penali. Questo richiede quindi, anche alle Amministrazioni coinvolte come concedente o controparte commerciale, la capacità di adempiere tempestivamente alle proprie obbligazioni.

9 QUADRO NORMATIVO

Le modifiche ed integrazioni apportate dalla legge 415/98 (c.d. Merloni *ter*) alla legge 109/94, che detta il quadro normativo di riferimento in materia di lavori pubblici, hanno ampliato la gamma degli strumenti disponibili per il coinvolgimento del settore privato nelle attività di progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture pubbliche.

La novità di maggior riguardo, introdotta dalla legge 415/98, è quella riguardante l'istituto del "promotore" (artt. 37 *bis* e seguenti); tale modalità si aggiunge allo strumento della concessione di costruzione e gestione già previsto dall'art. 19, comma 2.

Agli strumenti individuati dalla legge quadro sui lavori pubblici sono inoltre da aggiungere ulteriori modalità attraverso le quali possono essere realizzate infrastrutture pubbliche con ricorso al capitale privato, quali la costituzione di società miste pubblico-private, o l'utilizzo di strumenti contrattuali e finanziari (ad esempio, il *leasing*). Anche talune discipline di settore, relative in particolare a servizi pubblici locali, sono idonee a favorire la diffusione di modelli di PPP.

In sintesi, i principali strumenti giuridici attraverso i quali possono essere realizzate infrastrutture pubbliche con ricorso al capitale privato sono:

- L'istituto del promotore di cui all'art. 37bis e ss. della legge 109/94 (PPP ad iniziativa privata). Il percorso individuato dalle disposizioni in questione consente ad un soggetto privato, denominato il "promotore", di proporre la realizzazione di un'iniziativa che l'amministrazione concedente ha inserito nella propria programmazione triennale dei lavori pubblici. Il promotore è tenuto alla elaborazione di un progetto preliminare, di una bozza di convenzione, di un piano economico-finanziario e dei necessari documenti di fattibilità e di inquadramento ambientale dell'iniziativa di cui promuove la realizzazione. La proposta, una volta dichiarata di pubblico interesse da parte dell'amministrazione, costituisce la base di riferimento per una gara ad evidenza pubblica, finalizzata all'individuazione del concessionario, articolata in due momenti: a) licitazione privata e b) procedura negoziata.
- La concessione di costruzione e gestione di cui all'art.19, comma 2, della legge 109/94 (PPP ad iniziativa pubblica). Tale strumento presuppone la predisposizione, a cura dell'amministrazione concedente, di un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario e un disciplinare sulle modalità di gestione. Il confronto concorrenziale avviene sulla base di apposita procedura di gara avviata dall'amministrazione concedente. L'individuazione del concessionario di costruzione e gestione avviene secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
- società di capitali pubblico-private costituite o partecipate da enti locali ai sensi degli artt. 113 e 116 del d.lgs. 18 agosto 2000, n.267, nonché società di trasformazione urbana, ai sensi dell'articolo 120 del predetto decreto legislativo. L'art. 35 della l. 28 dicembre 2001, n.448 (Legge Finanziaria 2002) ha ridisegnato in modo sostanziale la

disciplina dei servizi pubblici locali (SPL) prevista dal d.lgs 18 agosto 2000, n.267 e ss.mm.ii. (T.U.E.L.). La nuova disciplina contiene misure di privatizzazione e di liberalizzazione del settore dei SPL, distinguendo tra servizi di rilevanza industriale e servizi privi di tale rilevanza. Relativamente al modello delle società miste pubblico-private, l'art. 35 della Legge Finanziaria 2002 ridisegna le forme di gestione dei SPL, modificando l'art.113 del T.U.E.L per i servizi a rilevanza industriale ed introducendo l'art.113bis, relativamente ai servizi privi di rilevanza industriale. Resta inalterato il modello della società di trasformazione urbana (STU), la cui disciplina è individuata dall'art.120 del T.U.E.L..

- Il contratto di locazione finanziaria (c.d. *leasing*). In considerazione dei limiti degli istituti di finanza di progetto predisposti dall'impianto della legge n. 109/94 - la cui operatività è fortemente condizionata dall'autofinanziabilità dell'opera o del servizio - il *leasing*⁴ può essere considerato uno strumento contrattuale da valorizzare per la realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche e di pubblica utilità. Il *leasing* può costituire una valida soluzione soprattutto nel caso di opere pubbliche (come ospedali, scuole, carceri) la cui realizzazione e gestione da parte di privati è remunerata esclusivamente, o principalmente, attraverso pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione su base commerciale.

Ulteriori vantaggi connessi all'utilizzo di tale modello contrattuale derivano dal: (a) trasferimento dei rischi relativi all'inadeguata realizzazione dell'opera alla società di *leasing*; (b) possibile inserimento, nell'ambito della complessiva operazione, di una componente operativa, in virtù della quale il privato può anche assumere la gestione di servizi inerenti l'opera una volta realizzata.

Per quanto riguarda l'individuazione delle procedure di gara, è imprescindibile che la scelta della società di *leasing* sia effettuata nel rispetto di procedure di evidenza pubblica. Occorre inoltre tenere presente che, sebbene il contratto di locazione finanziaria si configuri come rapporto bilaterale, tra società di *leasing* e Pubblica Amministrazione, dal punto di vista economico vengono in considerazione tre soggetti: Pubblica Amministrazione, società di *leasing* e costruttore dell'opera o appaltatore dei lavori. Tale complessa triangolazione deve trovare riflesso in una contrattualizzazione - conforme alla normativa vigente - che sia il risultato di adeguate procedure di evidenza pubblica.

- Le discipline di settore. Nel quadro degli interventi legislativi volti a promuovere processi di privatizzazione e liberalizzazione nel settore dei servizi pubblici locali si segnalano la riforma del settore idrico, del trasporto pubblico locale, dei rifiuti. I principi ispiratori di tali riforme (*i.e.* sviluppo di meccanismi di concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato, separazione netta tra funzioni di programmazione, indirizzo e controllo e funzioni di gestione ed erogazione del servizio) e gli obiettivi di superamento delle inefficienze gestionali, anche mediante l'accorpamento e la trasformazione delle gestioni esistenti, favoriscono la partecipazione del settore privato, prevedendo specifiche modalità di coinvolgimento dello stesso.

10 ATTIVITA' TECNICO-AMMINISTRATIVA

Il presente capitolo intende fornire alcuni cenni sui principali approfondimenti che l'Amministrazione Pubblica deve sviluppare prima di sollecitare il settore privato attraverso la messa in gara di concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche. L'analisi è limitata alla fase che precede l'inserimento di un'opera nella programmazione triennale

⁴ Con tale contratto una società finanziaria concede in godimento all'amministrazione, per un determinato periodo di tempo, un bene, acquistato o realizzato su indicazione della stessa amministrazione, con facoltà per quest'ultima, alla scadenza, di optare per il conseguimento della proprietà del bene, previo versamento di un ulteriore importo, o di restituirlo.

dell'Amministrazione stessa. La sintesi di seguito indicata non intende essere necessariamente esaustiva, dovendosi a tal fine entrare nel merito del progetto individuale, ma un puro strumento di lavoro rivolto ad assicurare che le fasi di avvio di un'iniziativa di finanza di progetto rispettino taluni principi basi atti a facilitare la successiva fase di sollecitazione dell'interesse privato.

- 1) Individuazione del fabbisogno da soddisfare, espresso in termini di servizi finali all'utenza/amministrazione (ad esempio, posti letto ospedalieri, aule scolastiche, rifiuti da trattare, acqua da erogare, ecc.);
- 2) stima degli investimenti necessari per fare fronte alle carenze di servizi individuate;
- 3) sviluppo di uno studio di fattibilità atto a identificare le principali categorie di rischio connesse alla realizzazione e gestione del progetto, il suo punto di equilibrio economico-finanziario, il livello di sostenibilità e la fattibilità amministrativo-istituzionale. Tale studio dovrà in definitiva dimostrare, con l'adozione di uno scenario base di riferimento, la sostenibilità tecnica, economico-finanziaria ed amministrativo-istituzionale del progetto;
- 4) identificazione degli eventuali vincoli a cui sottoporre la progettazione, costruzione e gestione del progetto;
- 5) eventuale costituzione di un apposito gruppo di lavoro o commissione interna (in linea di principio coordinato dal responsabile del procedimento, eventualmente coadiuvato da un consulente esterno) incaricato di gestire l'intero processo di evidenza pubblica e il processo di interlocuzione con il settore privato, allo scopo di abbreviare i tempi di comunicazione e garantire a tutti i concorrenti il medesimo accesso all'informazione;
- 6) sviluppo di una strategia di gara, ovvero identificazione degli obiettivi principali che l'Amministrazione intende raggiungere attraverso l'affidamento della specifica concessione di costruzione e gestione e traduzione di tali obiettivi in apposite linee di conduzione del processo di gara; in tale contesto l'Amministrazione dovrà dare un preciso ordine di priorità alle proprie esigenze - siano esse di natura tecnica, organizzativa, economica o finanziaria - ed individuare eventuali requisiti per i proponenti;
- 7) inserimento nello strumento di programmazione triennale, in base alle prescrizioni di cui all'art. 14 della legge 109/94; nel caso in cui l'Amministrazione intenda procedere attraverso lo strumento di cui all'art. 37 *bis* e ss., tale documento dovrà fornire una chiara descrizione del fabbisogno operativo da soddisfare, degli eventuali vincoli tecnici e gestionali cui sottoporre il progetto, dei requisiti posti in capo ai proponenti e dei vincoli finanziari dell'Amministrazione.