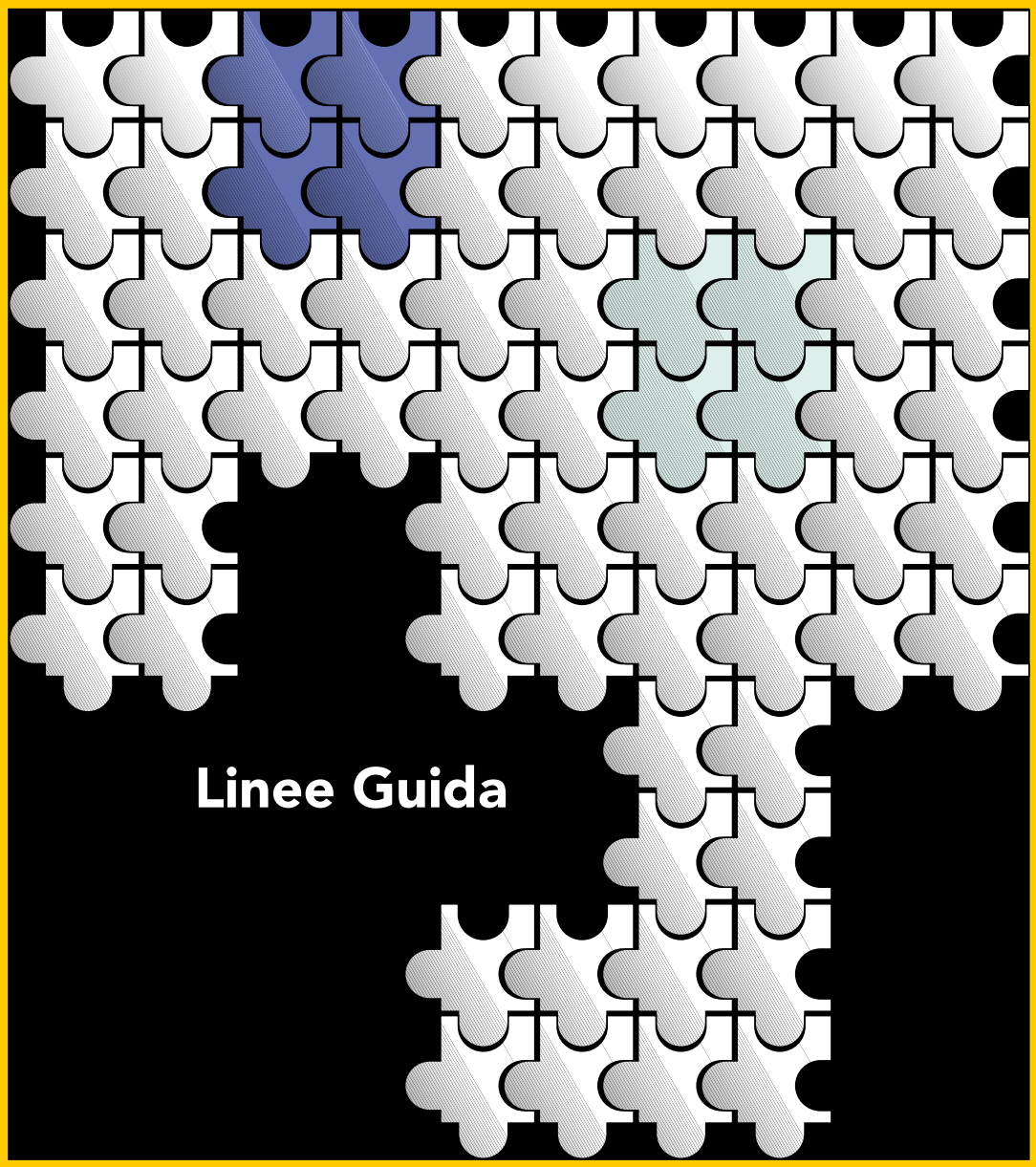
REGIONE DEL VENETO
giunta regionale

La Valutazione

dei progetti d'investimento pubblici



Quaderni del NUVV - 1

REGIONE DEL VENETO
giunta regionale

La Valutazione
dei progetti d'investimento pubblici

Linee Guida

Quaderni del NUVV - 1

Centro di Ricerca Interuniversitario
sull'Economia Pubblica
prof. Cesare Dosi
dott. Luciano Greco
prof. Vincenzo Rebba

UC Nucleo di Valutazione e Verifica
degli Investimenti
arch. Giorgio Salmaso
dott. Federico Pigozzo

NUVV
Santa Croce, 1187 - 30125 Venezia
Tel. 041 2791104 - Fax 041 2791224

Copertina: Giorgio Salmaso

"È vero che nell'universo degli investimenti, siano essi originati da volontà pubblica piuttosto che da energie private, uno degli ostacoli da eliminare è senza dubbio la deburocratizzazione.

Siamo oberati da leggi troppo farraginose, complesse e contraddittorie e spesso un amministratore pubblico - per non parlare di un privato imprenditore - non riesce a capire se sta agendo entro i confini della norma o no. Peggio: nulla di più negativo per chi ha responsabilità di governo dell'incertezza. Come facciamo infatti ad essere sicuri che ci si stia muovendo, nella realizzazione di un progetto o di un "sistema" di progetti, in termini trasparenti secondo obiettivi efficaci e coerenti? Va bene deburocratizzare, ma per farlo occorre avere le idee chiare.

Dunque, qui c'è un problema: c'è bisogno insomma di un qualcosa che consenta "un salto di qualità" nell'ambito di una vera logica di processo, capace di sfruttare e quindi di valorizzare al meglio tutte le potenzialità, ogni possibile sinergia, tutte le varie forme di collaborazione tra i diversi attori in campo.

Lo strumento che ci occorre non è allora un nuovo passaggio di appesantimento burocratico, è il suo contrario. È un qualcosa che faciliti, aiuti, spieghi, impedisca "l'abuso di una spesa pubblica sregolata e inefficiente".

Concordo, pertanto nei termini più convinti con quanto scritto in prefazione a questa *Guida agli investimenti*: "Si tratta di elaborare criteri e metodi che consentano di calcolare correttamente la redditività sociale di un investimento pubblico: con il rigore che impedisce di fornire l'alibi del sociale alle spese inutili ma al contempo senza trascurare gli effetti non monetari ed eventualmente correggendo nel calcolo i prezzi che siano inquinati da mercati non concorrenziali, al fine di renderli rappresentativi dei veri costi e benefici collettivi".

Giancarlo Galan
Presidente della Regione del Veneto

La legge n. 144 del 1999 ha stabilito la creazione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici presso le Amministrazioni centrali e regionali, assegnando compiti di unità tecniche di supporto alla programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici.

La Regione Veneto ha attuato nel 2001 questa indicazione legislativa, istituendo il Nucleo ed organizzando una struttura amministrativa e tecnica a suo supporto.

Dopo alcune delibere organizzatorie, le leggi regionali 35 del 2001 e 27 del 2003 hanno previsto un preciso ruolo del Nucleo di valutazione per quanto riguarda i progetti da inserire nei Piani di attuazione e spesa e per l'analisi e la valutazione di iniziative di finanza di progetto.

In questa prima fase delle attività del Nucleo, l'istruttoria e la valutazione degli studi di fattibilità ha quasi subito sottolineato la necessità di migliorare la qualità degli studi e delle proposte che pervenivano alla valutazione.

Talvolta la descrizione delle parti di elaborazione economica-finanziaria ovvero delle possibili alternative progettuali dimostrava una grande carenza di strumenti di analisi adeguati.

E spesso i rilievi sollevati nel corso dell'istruttoria sembravano toccare corde sconosciute ai redattori degli studi, quasi sempre ferrati negli aspetti tecnico realizzativi ma a digiuno di molti altri aspetti, che invece dovrebbero essere ben presenti nella predisposizione di una proposta di investimento.

Da questa evidenza, il programma di lavoro del Nucleo negli anni 2002 e 2003 ha previsto un corposo programma di formazione offerto sia al personale regionale dei singoli settori specialistici che alla vasta platea di dirigenti e tecnici degli enti locali: in una parola gli interlocutori che quotidianamente si rapportano con il Nucleo.

Il programma formativo ha interessato nel complesso numerose funzioni e ha consentito di creare quella base comune di linguaggi e di strumenti che ha consentito di migliorare la qualità degli studi predisposti.

Accanto alla formazione, si è avviato un rapporto organico e articolato con il CRIEP - Centro Ricerche Interuniversitario di Economia Pubblica - che ha portato alla redazione di questa Guida agli investimenti.

Nel ricco panorama di manuali e libri che si occupano di questo tema, si è voluto programmare una pubblicazione che fosse in primo luogo una traccia precisa, redatta con un linguaggio accessibile ma nello stesso tempo corretto e rigoroso, che potesse supportare il tecnico nella redazione degli studi di fattibilità, toccando tutte le tematiche richiamate per l'analisi economica, finanziaria, gestionale ed organizzativa.

Il risultato, frutto dell'opera del CRIEP e con la collaborazione dell'U.C. Nucleo di Valutazione, ci sembra aver risposto alle attese: uno strumento agile e utile al

quale si conta di farne seguire degli altri, per diffondere una sensibilità e una cultura della valutazione degli investimenti pubblici, convinti così di poter dare un supporto sempre più adeguato al decisore pubblico per utilizzare in modo più efficiente le risorse pubbliche.

Adriano Rasi Caldogno
Presidente del Nucleo di Valutazione degli
Investimenti della Regione del Veneto

1. Sembra lontano secoli e non pochi decenni il periodo in cui appariva irriverente e indisponente interrogarsi sulla validità di un investimento pubblico : esso doveva "comunque" considerarsi positivo, grazie agli stimoli che avrebbe esercitato sull'economia. Il saggio uso della ricetta Keynesiana all'insegna dell'economia mista, che aveva assicurato al mondo occidentale una crescita economica senza precedenti nella prima fase postbellica, era finito nell'abuso di un spesa pubblica sregolata e inefficiente e in un livello patologico del debito pubblico.

Il faticoso processo di risanamento finanziario del Paese avviato negli anni '90 ci ha fatto capire a nostre spese che ogni soldo pubblico va investito con la stessa parsimonia che usiamo per i sudati risparmi di famiglia; e ci ha aiutato a capire ancora meglio questa verità il decentramento amministrativo e legislativo nel frattempo conquistato, che ha aumentato le competenze dei governi locali e ha acuito la sensibilità dei cittadini alla spesa pubblica.

Occorre tuttavia guardarsi anche dal pericolo opposto, di pretendere dagli investimenti pubblici quei livelli e quei ritmi di ritorno finanziario che presentano gli investimenti privati di successo. Perché l'investimento pubblico va comunque valutato in termini di guadagno sociale, che non coincide con il guadagno privato.

Si tratta allora di elaborare criteri e metodi che consentano di calcolare correttamente la redditività sociale di un investimento pubblico: con il rigore che impedisce di fornire l'alibi del sociale alle spese inutili ma al contempo senza trascurare gli effetti non monetari ed eventualmente correggendo nel calcolo i prezzi che siano inquinati da mercati non concorrenziali, al fine di renderli rappresentativi dei veri costi e benefici collettivi.

Si sa che su questi temi gli studi di teoria economica sono già molto estesi e sofisticati. Meno lineare il percorso applicativo, dagli inizi dell'analisi costi-benefici introdotta nel *new deal* Roosveltiano alla diffusione internazionale di analisi similari attraverso la Banca Mondiale, all'estensione dell'analisi costi-efficacia alle attività non di mercato, al controverso capitolo italiano del Fondo Investimenti e Occupazione degli anni '80. Ma quale che sia il bilancio dei successi e delle delusioni, rimane l'esigenza di offrire una guida alle decisioni pubbliche che ne assicuri la trasparenza, la coerenza, la convenienza sociale e che sia una guida rigorosa ma anche efficace, e quindi comprensibile ed applicabile dalle strutture pubbliche.

2. Questa guida rappresenta una nuova risposta a tale sfida permanente. Una risposta che nasce nel 2004 per valutare opere pubbliche finanziate dalla Regione Veneto e che pertanto cerca di tradurre tutto ciò che la teoria economica ha sin qui elaborato in termini congrui con l'attuale quadro normativo italiano e adatti al contesto operativo in cui agiscono i tecnici comunali, provinciali e regionali.

È intuitivo che lo sforzo è consistito nel coniugare la validità dei criteri e anche il tecnicismo del linguaggio con le esigenze di comprensione e di agevole applicazione;

ed è sotto questa luce, e non già guardando solo al profilo teorico o a quello operativo, che il lavoro va giudicato.

3. Un cenno a come tale indirizzo è stato concretamente applicato nell'impostazione e nell'articolazione della guida.

Si è scelto lo studio di fattibilità come binario da seguire nella programmazione degli investimenti: perché lo impone la legislazione vigente, laddove parla del piano triennale e del piano annuale delle opere pubbliche, e perché, anche a prescindere dai vincoli normativi, è strumento che aiuta ad effettuare scelte sociali sensate e trasparenti.

Il percorso è stato offerto in due varianti: percorso "sintetico", che dovrebbe interessare la maggior parte delle opere pubbliche nel Veneto; e percorso cosiddetto "completo", per investimenti impegnativi e di natura complessa.

Particolarmente sottolineata è la necessità di vedere la elaborazione e valutazione di un progetto come un processo di scelta tra alternative, di cui va verificata la compatibilità tecnica e normativa e va confrontata la convenienza economica.

Sono stati evidenziati i problemi di prevedere la dinamica temporale dei costi, dei risultati e dei rischi e quello di determinare il valore dei rischi.

È stato dato spazio rilevante alle modalità e logiche del partenariato pubblico-privato quale approccio sempre più diffuso nel finanziamento della spesa pubblica,

È stato alla fine formulato un "breviario" per l'analista, ripercorrendo in modo sintetico il ciclo delle opere pubbliche secondo la normativa (Appendice 1) e la lista delle procedure per lo studio di fattibilità nella variante completa e in quella semplificata (Appendice 2) ed offrendo in Appendice 3 due modelli applicativi, il primo nel settore sportivo-ricreativo e il secondo in campo socio-sanitario.

4. È riuscito lo sforzo? Si spera di sì. Ma si sa bene che il lavoro di ricerca e divulgazione è un "processo di tentativi ed errori". In questa consapevolezza è insita la disponibilità a seguire l'applicazione della Guida ed a introdurre i miglioramenti e le integrazioni che l'uso suggerirà e che potrebbero portare tra qualche tempo ad una seconda edizione. E intanto ringrazio, nella mia qualità di decano e direttore del CRIEP, la Regione Veneto di questa opportunità di collaborazione, l'Arch. Salmaso del NUVV, che ha anche elaborato alcuni capitoli del volume, dell'assidua e competente assistenza, e infine i colleghi Cesare Dosi e Luciano Greco del competente lavoro svolto quali estensori e curatori della presente Guida cui Vincenzo Rebba e il sottoscritto sono lieti di avere dato un contributo. Ed ora, buon lavoro!

Gilberto Muraro

Introduzione

Il taglio metodologico che si è scelto di sviluppare in questo volume intende suggerire le linee di un modello di comportamento verso il quale dovrebbero tendere i programmatori pubblici, siano essi tecnici che decisori, per migliorare l'impostazione delle iniziative d'investimento. Il testo non è una carrellata di tecniche, di cui peraltro la letteratura è piena, ma l'utile approccio ai problemi che investono l'attivabilità di un investimento sia di grandi come di contenute dimensioni. Lo strumento dello studio di fattibilità è l'espediente istituzionale utilizzato per esplicitare questo modello, in esso confluiscono tutte le indispensabili informazioni, dall'idea iniziale, l'idea-progetto, fino alla definizione delle opzioni d'intervento ritenute più credibili nell'interesse del decisore. Ecco quindi l'articolazione dei profili di rischio e delle alternative, gli schemi logici di conduzione dell'analisi e, quale parentesi finale del volume, le appendici esemplificative.

Dal punto di vista pubblico si dovrebbe innanzitutto accertare la effettiva convenienza sociale di un investimento, come fattore prioritario delle buone decisioni. Esiste tuttavia un secondo fattore, non meno importante del precedente, rappresentato dall'opportunità economica di un progetto d'investimento quale intrinseca occasione di creare valore per la società. Trascurare questi due aspetti si rischia di avere una ridotta capacità di azione nei confronti dei privati quando si presenta l'opportunità di ricorrere al credito o ad altre forme di finanziamento. La guida ha avuto un occhio di riguardo verso questo particolare problema, non a caso una parte importante del libro è dedicata al tema del partenariato pubblico-privato e all'analisi della convenienza economica di un progetto d'investimento. Nelle prossime edizioni dei "Quaderni del NUVV" saranno questi i temi ad essere ulteriormente sviluppati ed approfonditi in virtù della loro crescente attualità.

La valutazione di un progetto pubblico non è un affare tutto interno all'ente, specie quando è manifesto l'impatto sociale dell'investimento che si è deciso di "intraprendere". Può accadere infatti che una decisione, non chiaramente giustificata da dati certi o percepita in modo sbagliato dalla gente, finisca per rivelarsi insostenibile. La valutazione-decisione dovrebbe fare riferimento il più possibile a parametri oggettivi, la cui comparazione escluda il ricorso a scelte arbitrarie che mal si conciliano con il necessario consenso sociale al progetto e con l'ottimizzazione dell'uso delle risorse.

Gli indirizzi didattici che la guida intende offrire sono di certezza e di rigore nel metodo di valutazione di un progetto, ragione per cui si è inteso privilegiare la monetizzazione dei benefici e dei costi, come attributi metodologici di maggiore percezione sociale dell'utilità di un progetto d'investimento pubblico. Sebbene sia una scelta dibattuta nel panorama scientifico, ci è parsa tuttavia la strada più utile come missione didattica di questa prima esperienza, consapevoli che la quota di discrezionalità insita nel processo valutativo va a discapito dell'efficacia delle decisioni. Ridurre questa quota è un vantaggio per l'intera società perché da un lato contribuisce a

ridurre il manifestarsi nel tempo di eventuali errori di progetto e dall'altro accredita la Valutazione come un processo disciplinare del tutto logico e indispensabile ad una efficiente amministrazione pubblica, forti della convinzione che una diagnosi ben fatta è sempre più utile di una buona cura.

Il risultato di queste riflessioni è contenuto nel presente Quaderno del NUVV n.1, frutto del lavoro di studio e di confronto in seno ad un gruppo costituito nel 2003 dalla Regione. Collaborazione che raccoglie le competenze teoriche e metodologiche del prof. Cesare Dosi, del prof. Vincenzo Rebba e del dott. Luciano Greco del CRIEP e l'esperienza professionale in atto presso il NUVV dell'arch. Giorgio Salmaso e del dott. Federico Pigozzo.

Indice

Introduzione 9

1. OBIETTIVI, CAMPO DI APPLICAZIONE E DESTINATARI DELLA GUIDA **13**
1.1 Le opere pubbliche in Italia e nel Veneto 14
1.2 I destinatari della Guida: indicazioni per gli utilizzatori 17

2. PROGRAMMAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI: IL QUADRO NORMATIVO **19**
2.1 La programmazione nella disciplina nazionale e regionale 19
2.1.1 Il programma triennale dei lavori pubblici 21
2.1.2 L'elenco annuale 22
2.1.3 La finanza di progetto 24
2.2 Lo Studio di Fattibilità nel quadro normativo: obblighi e punti critici 27

3. LO STUDIO DI FATTIBILITÀ: FINALITÀ E ARTICOLAZIONE **29**
3.1 Lo Studio di Fattibilità: finalità 29
3.2 Articolazione dello Studio di Fattibilità 30
3.2.1 Individuazione delle fonti dell'idea-progetto 31
3.2.2 Specificazione e descrizione delle alternative progettuali 31
3.2.3 Analisi di fattibilità (attivabilità) e analisi di convenienza 31
3.3 Lo Studio di Fattibilità "integrativo" 32

4. LE FONTI DELL'IDEA-PROGETTO **35**
4.1 Inquadramento normativo e strategico del progetto 35
4.2 Inquadramento territoriale, economico e sociale del progetto 36
4.2.1 L'analisi della domanda potenziale 36

5. SPECIFICAZIONE E DESCRIZIONE DELLE ALTERNATIVE PROGETTUALI **39**
5.1 Identificazione delle alternative progettuali 40
5.1.1 Scelte tecnologiche 41
5.1.2 Scelte istituzionali e organizzative 42
5.1.3 Scelte finanziarie 45
5.2 Informazioni per le analisi di fattibilità, convenienza e scenario 47
5.2.1 Identificazione dei soggetti portatori di interessi 48
5.2.2 Capacità di soddisfacimento dei bisogni sociali e della domanda 49
5.2.3 Struttura dei costi nel tempo 50
5.2.4 Struttura finanziaria e fiscale nel tempo 51
5.2.5 Struttura e distribuzione dei rischi nel tempo 51
5.3 Il problema della determinazione del "valore dei rischi" 54
5.4 Procedura semplificata dello Studio di Fattibilità 56
5.4.1 Costi e benefici economici non monetari 57
5.4.2 Rischi non assicurati e non quantificabili 59

6. ANALISI DI FATTIBILITÀ 61
6.1 Attivabilità dell'investimento e individuazione dei punti critici 61
6.1.1 Fattibilità tecnica e funzionalità 61
6.1.2 Sostenibilità finanziaria 61
6.1.3 Compatibilità con il quadro normativo europeo, nazionale, regionale e locale 65
6.1.4 Sostenibilità ambientale e sociale 65
6.2 Analisi di sostenibilità amministrativa e organizzativa 67

7. ANALISI DI CONVENIENZA 69
7.1 La convenienza del partenariato pubblico-privato 70
7.1.1 Trasferimento del rischio e value for money 72
7.1.2 La distorsione del value for money nei piccoli progetti 74
7.2 La convenienza sociale delle alternative progettuali 75
7.2.1 L'analisi costi e benefici 76
7.2.2 Il problema dei piccoli progetti: l'analisi costi-benefici qualitativa 78
7.2.3 I problemi di misurazione monetaria: l'analisi costi-efficacia 79

8. ANALISI DI SCENARIO 85
8.1 Scenario base, scenari alternativi e comparazione dei risultati 86

9. CONCLUSIONI DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ 89

APPENDICI

1 – CICLO DELL'OPERA PUBBLICA SECONDO LA NORMATIVA 91

2 – CHECKLIST PER L'AVVIO DI UN PROGETTO DI INVESTIMENTO 95
A2.1 Lista delle procedure per l'avvio di un progetto di investimento 95
A2.2 Lista delle procedure per l'elaborazione di uno Studio di Fattibilità (in forma completa) 96
A2.3 Lista delle procedure per l'elaborazione di uno Studio di Fattibilità (in forma semplificata) 97

3 – ESEMPI DELLE FASI RILEVANTI DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ 99
A3.1 Lo Studio di Fattibilità nel settore sportivo-ricreativo 99
A3.1.1 Le fonti dell'idea-progetto 100
A3.1.2 Specificazione delle alternative progettuali 103
A3.2 Lo Studio di Fattibilità nel settore socio-sanitario 107
A3.2.1 Inquadramento e specificazione delle alternative progettuali 107
A3.2.2 Informazioni riassuntive 122
A3.2.3 Sostenibilità finanziaria e convenienza del partenariato 140

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 147

Capitolo 1

Obiettivi, campo di applicazione e destinatari della Guida

1.1 Le opere pubbliche in Italia e nel Veneto, 14 - 1.2 I destinatari della Guida: indicazioni per gli utilizzatori, 17

La Guida si propone di fornire indicazioni metodologiche ed operative per l'identificazione, la predisposizione e l'analisi di progetti di investimento pubblico, ossia di interventi di interesse collettivo che utilizzino risorse scarse al fine di ottenere benefici differiti nel tempo, ivi compresi quelli in tutto o in parte attuati e finanziati da soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione.

In particolare, l'attenzione verrà rivolta ai progetti relativi alle **opere pubbliche**, settore preminente di spesa degli enti territoriali in cui è avvertita l'esigenza di qualificare le decisioni di investimento.

A seconda dei casi, tali decisioni potranno riguardare la scelta di uno specifico modo o tempo di attuazione di un intervento o la scelta tra investimenti alternativi. E, a seconda dello stadio del procedimento politico-amministrativo, la decisione potrà avere come esito l'abbandono dell'idea-progetto originaria, l'ulteriore approfondimento ed elaborazione di una specifica ipotesi progettuale o l'approvazione definitiva e la realizzazione dell'opera.

Come è noto, il nostro Paese ha sperimentato una contrazione dei flussi di spesa destinati agli investimenti. Tale fenomeno è solo in parte collegato alle tensioni finanziarie e alle azioni di risanamento dei conti pubblici che hanno caratterizzato le politiche di bilancio nel corso dell'ultimo decennio. Esso è, infatti, imputabile anche al deficit di capacità di elaborazione progettuale di cui ha spesso sofferto e continua a soffrire la Pubblica Amministrazione, aggravato dalla difficoltà di misurarsi con un contesto normativo che ha prodotto, in meno di dieci anni, quattro modifiche al Testo Unico della legge quadro sui lavori pubblici, a cui si è aggiunta la recente Legge regionale n. 27/03 (emanata in base alla riforma del Titolo V della Costituzione).

L'aumento della quota di risorse destinate agli investimenti rappresenta, quindi, una condizione necessaria ma non sufficiente per ridurre il *gap* accumulato in questi anni. Sono infatti necessarie anche altre azioni, capaci di promuovere una più attenta e trasparente selezione delle opzioni di investimento – al fine di evitare la dispersione delle scarse risorse pubbliche – e di individuare preventivamente gli ostacoli che potrebbero ritardare, impedire o stravolgere gli interventi selezionati.

Si tratta, in particolare, di introdurre stabilmente nel **ciclo del progetto** strumenti di supporto alle decisioni capaci, da un lato, di ridurre il rischio di impieghi inefficienti delle risorse e, dall'altro, una eccessiva dilatazione dei tempi di realizzazione degli interventi giudicati più promettenti.

Ciclo del progetto
Procedura programmatica e organizzativa per la realizzazione di un progetto di investimento pubblico, che consta di una serie di fasi: individuazione dei bisogni, formulazione di una idea-progetto, valutazione delle alternative progettuali attraverso uno studio di fattibilità, inserimento nell'ambito degli strumenti istituzionali di programmazione, avvio della progettazione, esecuzione, gestione.

È questa, in sintesi, la funzione affidata agli **Studi di Fattibilità** (SdF), resi di attualità non solo per essere stati identificati come elemento essenziale del processo di programmazione delle opere pubbliche ma anche per il supporto che possono offrire alle decisioni in altri settori di attività degli enti pubblici.

Tuttavia, nonostante il susseguirsi di norme che ne hanno confermato la centralità, permangono incertezze sulla funzione degli SdF nel settore delle opere pubbliche, incertezze testimoniate dalla produzione di studi aventi caratteristiche molto eterogenee, spesso non conformi alle finalità attribuite dalla letteratura e dallo stesso legislatore.

Per potenziare e valorizzare il ruolo degli SdF, è quindi desiderabile la definizione di un quadro omogeneo (finalità, contenuti, metodi). Ciò sia al fine di facilitare il lavoro delle amministrazioni e degli operatori coinvolti nell'elaborazione degli studi, sia di migliorarne la qualità e l'utilità.

Il riconoscimento, da un lato, della centralità degli SdF nel processo di programmazione e, dall'altro, dell'assenza di un quadro omogeneo e condiviso che rischia di comprometterne l'efficacia, suggeriscono di focalizzare la Guida sull'elaborazione degli SdF.

L'obiettivo è di accrescere la consapevolezza dell'utilità di questo strumento e di favorire la diffusione di schemi di redazione uniformi, rendendo nel contempo ufficiale il punto di vista del Nucleo di verifica e valutazione degli investimenti pubblici (NUVV) della Regione Veneto in ordine ai requisiti delle proposte d'investimento sottoposti alla sua analisi e valutazione, offrendo al contempo un riferimento metodologico per l'attività degli enti territoriali.

1.1 Le opere pubbliche in Italia e nel Veneto

È opportuno tracciare preliminarmente l'identikit dell'opera pubblica in Italia e in Veneto. Le tabelle seguenti (relative ai bandi) offrono interessanti spunti per individuare il target della Guida. In esse, sono raccolti i dati dell'*Osservatorio nazionale sui lavori pubblici*, che risultano sostanzialmente omogenei con quelli resi noti dall'*Osservatorio regionale degli appalti* della Regione Veneto. È evidente che la stragrande maggioranza delle opere è caratterizzata da importi a base d'asta inferiori al milione di euro (Tabella 1.1).

Per quanto riguarda i lavori per i quali è necessario redigere uno SdF (opere di importo superiore a 100.000 euro), si nota che ben due terzi delle opere si collocano nella fascia più bassa, compresa fra i 150.000 e i 500.000 euro.

Per quanto riguarda la tipologia (Tabella 1.2), quasi il 60% degli interventi riguarda l'edilizia pubblica e la realizzazione di strade e ponti. Un significativo nucleo di opere (12%) riguarda poi il ciclo dell'acqua (opere di bonifica, sistemazione idraulica, acquedotti, opere di irrigazione).

Venendo infine alle stazioni appaltanti (Tabella 1.3), risulta che i comuni sono gli

enti maggiormente attivi nel settore delle opere pubbliche, con quasi due terzi dei bandi. Complessivamente, il gruppo formato da Regione, ULSS, province e comuni risulta la stazione appaltante del 68% dei lavori. Il dato risulta sostanzialmente confermato anche per quanto riguarda gli importi, anche se si manifestano importanti redistribuzioni all'interno della categoria. Gli appalti dei comuni sono, infatti, numericamente consistenti (metà circa dei bandi), ma modesti per quanto riguarda la dimensione dei lavori (appena un terzo dell'importo complessivo). Le ULSS, dal canto loro, appaltano poche opere, ma di dimensioni rilevanti, al punto che con il loro 3,2% dei bandi finiscono per raggiungere il 6,1% del valore complessivamente appaltato.

Tabella 1.1 - Distribuzione di interventi per classe di importo (migliaia di euro)

Classe di importo (euro)	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
150.000-500.000	9.779	2.559.700	70,0%	22,7%	262
500.000-1.000.000	2.287	1.611.710	16,4%	14,3%	705
1.000.000-5.358.153	1.711	3.402.277	12,2%	30,2%	1.988
5.358.153-15.000.000	123	1.102.387	0,9%	9,8%	8.962
> 15.000.000	72	2.593.217	0,5%	23,0%	36.017
Totale	13.972	11.269.291	100,0%	100,0%	807

Fonte: Osservatorio nazionale delle opere pubbliche ("Edilizia e Territorio" n. 29 del 28.07.2003)

Tabella 1.2 - Distribuzione di interventi per classe di importo (migliaia di euro)

Categoria d'opera	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
Strade	4.480	4.002.686	32,1%	35,5%	893
Ferrovie	300	592.955	2,1%	5,3%	1.977
Altre infrastrutture trasporto	322	413.254	2,3%	3,7%	1.283
Difesa del suolo, risorse idriche	1.653	1.201.295	11,8%	10,7%	727
Opere urbanizzazione	1.152	771.551	8,2%	6,8%	670
Edilizia sociale, scolastica e abitativa	2.362	1.610.965	16,9%	14,3%	682
Edilizia sanitaria	461	684.112	3,3%	6,1%	1.484
Altra edilizia pubblica	1.455	792.281	10,4%	7,0%	545
Infrastrutture per attività eco-nomiche	193	180.713	1,4%	1,6%	936
Beni culturali	649	448.559	4,6%	4,0%	691
Sport, spettacolo, turismo	543	311.467	3,9%	2,8%	574
Altro	402	259.454	2,9%	2,3%	645
Totale	13.972	11.269.292	100,0%	100,0%	807

Fonte: Osservatorio nazionale delle opere pubbliche ("Edilizia e Territorio" n. 29 del 28.07.2003)

La Guida dovrà necessariamente confrontarsi con questa realtà. I dati rivelano un trend di spesa che presumibilmente non cambierà nei prossimi anni, a dimostrazione della capillarità del gap infrastrutturale. In effetti, una quota rilevante delle opere cantierate riguarda in prevalenza il sistema manutentivo della rete viaria-trasportistica e il potenziamento della rete del ciclo integrato dell'acqua, che riflettono carenze diffuse su tutto il territorio regionale. Si deve, inoltre, tenere conto di un quadro programmatico territoriale in cui lo studio "propedeutico" alla formazione delle decisioni, al di là del rispetto delle procedure di legge, si colloca in un contesto politico ove, spesso, le decisioni di investimento sono già state assunte. Resta piuttosto da definire come lo SdF possa ottimizzare il processo decisionale con un apparato di informazioni che dia garanzia di successo all'attuazione dell'intervento.

Tabella 1.3 - Distribuzione di interventi per stazione appaltante

Stazione appaltante	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
Comuni	6.846	3.759.356	49,0%	33,4%	549
Province	1.849	1.324.925	13,2%	11,8%	717
Regioni	436	293.072	3,1%	2,6%	672
Concessionari di reti e infra-strutture	332	679.371	2,4%	6,0%	2.046
Anas	949	1.577.502	6,8%	14,0%	1.662
Amministrazioni dello Stato	814	623.238	5,8%	5,5%	766
Ater	566	476.306	4,1%	4,2%	842
ULSS	453	687.002	3,2%	6,1%	1.517
Ferrovie	303	597.107	2,2%	5,3%	1.971
Altro	1.424	1.251.413	10,2%	11,1%	879
Totale	13.972	11.269.292	100,0%	100,0%	807

Fonte: Osservatorio nazionale delle opere pubbliche ("Edilizia e Territorio" n. 29 del 28.07.2003)

Una Guida focalizzata sulle grandi opere risulterebbe uno strumento tarato su un numero limitatissimo di interventi e lascerebbe insoddisfatta una domanda di SdF di piccolo importo relativa a centinaia se non a migliaia di casi da inserire nel ciclo della programmazione.

Lo SdF, fino a pochi anni fa, era uno strumento poco usato dalle amministrazioni pubbliche e il suo ambito di applicazione era limitato alle grandi opere, quelle cioè la cui progettazione aveva una onerosità tale da giustificate uno studio propedeutico alle decisioni.

Il Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 20 giugno 2000, tuttavia, ha reso obbligatoria la redazione di "sintetici studi" di fattibilità, per tutti i lavori pubblici fino ai 10,330 milioni di euro, da inserire nel *programma triennale delle opere pubbliche* di ogni ente territoriale. Ciò significa che non è più sufficiente lo "studio generale dei bisogni" previsto dall'art. 11 del DPR n. 554/99 (Regolamento Merloni-ter): lo SdF, nella sua forma estesa oppure sintetica, è diventato uno strumento irrinunciabile per tutte le amministrazioni locali. Anzi, è diventato obbligatorio – per gli interventi fino a 1 milione di euro – a partire dall'*elenco annuale opere pubbliche del 2003*,

per effetto delle novità introdotte dalla legge n. 166/2002 all'art. 14 della legge 109/94 (Merloni-quater). La stessa legge regionale n. 27/2003 sui lavori pubblici ha ribadito all'art. 5 la centralità dello SdF nell'ambito della programmazione delle opere di interesse regionale. Fermo restando che sul punto non intervengano modifiche legislative, gli effetti operativi di questa prescrizione dovrebbero registrarsi già nei prossimi mesi.

1.2 I destinatari della Guida: indicazioni per gli utilizzatori

La difficoltà principale di scrivere una Guida alla valutazione dei progetti di investimento risiede nella necessità di contemperare la semplicità espositiva con la complessità dei temi necessari alla corretta valutazione degli investimenti pubblici. L'obiettivo della Guida è, in questo ambito, di consentire ai potenziali utilizzatori, in particolare ai responsabili dei procedimenti relativi alla programmazione delle opere pubbliche, di comprendere la struttura e le funzioni del *processo di valutazione* al fine di *gestirlo* più che di realizzarne tutte le parti in autonomia. Anche per questa ragione, vengono suggerite due diversi percorsi di lettura: *il percorso per gli SdF semplificati* e il *percorso per gli SdF completi*.

Gli utilizzatori prevalentemente interessati alla redazione di SdF semplificati potranno limitare la propria lettura alle seguenti sezioni della Guida: Capitoli 2, 3, 4, 5 (ad esclusione delle Sezioni 5.3 e 5.4), 6 e Appendici.

Capitolo 2

Programmazione degli investimenti pubblici: il quadro normativo

2.1 La programmazione nella disciplina nazionale e regionale, 19 - 2.1.1 Il programma triennale dei lavori pubblici, 21 - 2.1.2 L'elenco annuale, 22 - 2.1.3 La finanza di progetto, 24 - 2.2 Lo Studio di Fattibilità nel quadro normativo: obblighi e punti critici, 27

In questo capitolo, viene illustrato il quadro normativo di riferimento per la valutazione dei progetti di opere pubbliche, che costituisce la struttura istituzionale su cui si basa il percorso di analisi raccomandato dalla Guida. In particolare, la Sezione 2.1 fornisce una ricostruzione del quadro normativo in materia di programmazione e realizzazione delle opere pubbliche, mentre la Sezione 2.2 analizza il quadro normativo ponendo in luce il ruolo centrale dello **Studio di Fattibilità** (SdF) nell'ambito del processo decisionale.

2.1 La programmazione nella disciplina nazionale e regionale

La proposta di *programma triennale* e di *elenco annuale* dei lavori pubblici è predisposta dal **responsabile del programma triennale dei lavori pubblici**, ovvero il dirigente o il responsabile della struttura competente allo scopo individuato dall'amministrazione[1]. Questa deve nominare, inoltre, un responsabile unico del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento previsto dal programma triennale dei lavori pubblici, per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione[2], anche nel caso di contratti misti di lavori pubblici e forniture[3]. Il responsabile della proposta di programma e il responsabile di procedimento possono anche coincidere.

Le amministrazioni aggiudicatrici elaborano uno **studio generale** per analizzare, identificare e quantificare il quadro dei bisogni e delle esigenze, al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento[4].

[1] Art. 4, comma 1, legge 7 agosto 1990, n. 241. Il responsabile di procedimento formula proposte e fornisce dati e informazioni ai fini della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali (art. 7, comma 3, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni).

[2] Art. 7, comma 1, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni. L'amministrazione aggiudicatrice può nominare responsabile unico del procedimento un professionista esterno oppure un dipendente di altra amministrazione, con l'obbligo della stipula della polizza assicurativa, qualora le professionalità interne siano insufficienti in rapporto ai lavori programmati o vi sia assenza della competente struttura tecnica o ancora nel caso di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (art. 6, comma 6, legge regionale 7 novembre 2003, n. 27).

[3] Art. 6, comma 1 legge regionale 7 novembre 2003, n. 27.

[4] Art. 11, comma 1, DPR 21 dicembre 1999, n. 554.

Sulla base dello *studio generale*, le amministrazioni provvedono alla redazione di SdF necessari per l'elaborazione del programma triennale[5]. Gli SdF sono elaborati tecnici di natura interdisciplinare finalizzati ad individuare una o più soluzioni in relazione ai bisogni da soddisfare e a definire i riferimenti e i vincoli ai quali debbono uniformarsi le proposte progettuali; essi devono comprendere una relazione indicante le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie, e un'analisi dello stato di fatto nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, paesaggistiche, socio-economiche, amministrative e di sostenibilità ambientale. Nello SdF basato sul confronto tra più soluzioni alternative, è verificata anche la possibilità di realizzare i lavori mediante l'utilizzo di risorse private[6]. Salvo gli interventi di manutenzione, per l'inserimento nel programma triennale dei lavori pubblici di ciascun intervento di importo superiore a 10 milioni di euro (ossia, 20 miliardi di vecchie lire), le amministrazioni provvedono alla redazione di SdF *estesi*[7], mentre per interventi sotto i 10 milioni di euro gli SdF redatti sono *sintetici*.

La nuova legge regionale sui lavori pubblici rende obbligatoria la redazione del **documento preliminare di avvio alla progettazione**, che deve avvenire a cura del *responsabile di procedimento*[8] solo per i lavori di importo superiore a 500.000 euro e specifica che deve essere inserito nello SdF[9]. Il documento preliminare, con approfondimenti tecnici e amministrativi graduati in rapporto all'entità, alla tipologia e categoria dell'intervento da realizzare, riporta fra l'altro l'indicazione:

a. della situazione iniziale e della possibilità di far ricorso alle tecniche di ingegneria naturalistica;
b. degli obiettivi generali da perseguire e delle strategie per raggiungerli;
c. delle esigenze e bisogni da soddisfare;
d. delle regole e norme tecniche da rispettare;
e. dei vincoli di legge relativi al contesto in cui l'intervento è previsto;
f. delle funzioni che dovrà svolgere l'intervento;
g. dei requisiti tecnici che dovrà rispettare;
h. degli impatti dell'opera sulle componenti ambientali e, nel caso degli organismi edilizi, delle attività ed unità ambientali;
i. delle fasi di progettazione da sviluppare e della loro sequenza logica nonché dei relativi tempi di svolgimento;
j. dei livelli di progettazione e degli elaborati grafici e descrittivi da redigere;
k. dei limiti finanziari da rispettare e della stima dei costi e delle fonti di finanziamento;
l. del sistema di realizzazione da impiegare[10].

[5] Art. 11, comma 2, DPR 21 dicembre 1999, n. 554.
[6] Art. 5, comma 1, legge regionale 7 novembre 2003, n. 27.
[7] Art. 2, commi 2-3, Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV.
[8] Art. 8, comma 1 lettera c), e art. 15, comma 4, DPR 21 dicembre 1999, n. 554.
[9] Per importi inferiori ai 500.000 euro il documento preliminare alla progettazione è sostituito dallo SdF (art. 5, commi 2 e 3, legge regionale 7 novembre 2003, n. 27).
[10] Art. 15, comma 5, DPR 21 dicembre 1999, n. 554. L'art. 56, comma 3, dello stesso DPR specifica altresì che le penali da applicare ai soggetti incaricati della progettazione o delle attività a questa connesse sono stabilite dal responsabile del procedimento, in sede di redazione del documento preliminare alla progettazione, in misura giornaliera compresa tra lo 0,5 per mille e l'1 per mille del corrispettivo professionale, e comunque complessivamente non superiore al 10 per cento, da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate all'eventuale ritardo.

2.1.1 Il programma triennale dei lavori pubblici

L'attività di realizzazione dei lavori di importo superiore a 100.000 euro si svolge sulla base del **programma triennale dei lavori pubblici** e dei suoi aggiornamenti annuali, predisposti e approvati dalle amministrazioni. Il programma triennale costituisce momento di attuazione degli SdF e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni[11].

Il *programma triennale* indica, per tipologia e in relazione alle specifiche categorie degli interventi, le loro finalità, i risultati attesi, le priorità, le localizzazioni, le problematiche di ordine ambientale, paesistico ed urbanistico-territoriale, le relazioni con piani di assetto territoriale o di settore, il grado di soddisfacimento della domanda, le risorse disponibili, la stima dei costi e dei tempi di attuazione. Le priorità del programma triennale privilegiano valutazioni di pubblica utilità rispetto ad altri elementi[12]. Il programma deve prevedere un ordine di priorità, nell'ambito del quale sono da ritenere comunque preminenti i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario[13].

Per quanto riguarda l'iter di approvazione, lo schema di programma triennale, o il suo aggiornamento per gli anni successivi al primo, è adottato dall'organo competente entro il 30 settembre di ogni anno[14], deve essere reso pubblico, prima della sua approvazione, mediante affissione nella sede delle amministrazioni per almeno sessanta giorni consecutivi[15], e infine deliberato dalle amministrazioni aggiudicatrici diverse dallo Stato contestualmente al bilancio di previsione e al bilancio pluriennale, ed è ad essi allegato[16]. Una volta approvato il programma triennale deve essere inviato all'*Osservatorio dei Lavori Pubblici*[17].

La nuova legge sui lavori pubblici della Regione Veneto consente alle amministrazioni di approvare modifiche al programma triennale in conseguenza di finan-

[11] Art. 14, commi 1 e 2, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

[12] Art. 13, comma 2, DPR 21 dicembre 1999, n. 554. Nel programma triennale, ovvero nei suoi aggiornamenti vengono indicati gli elementi richiesti nella scheda 2 prevista dall'art. 3, comma 1 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV. In particolare nelle schede sono indicati:
- la localizzazione dell'intervento
- la stima dei costi
- la tipologia e la categoria
- gli apporti di capitale privato

Ai sensi dell'art. 3, comma 2 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV, nell'elenco annuale dei lavori si distinguono i lavori da realizzare con indicazione:
- del responsabile del procedimento;
- dello stato della progettazione,
- delle finalità
- della conformità ambientale e urbanistica,
- dell'ordine di priorità in conformità all'art. 14, comma 3, legge n. 109/1994, e successive modificazioni e integrazioni, secondo una scala di priorità espressa in tre livelli.

[13] Art. 14, comma 3, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

[14] Ciò deve avvenire sulla base degli schemi allegati al Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV.

[15] Art. 14, comma 2, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

[16] Art. 13, comma 1, DPR 21 dicembre 1999, n. 554.

[17] Art. 14, comma 1, DPR 21 dicembre 1999, n. 554.

ziamenti pubblici non accertati al momento dell'approvazione di tali atti da parte dell'organo a ciò competente. Inoltre, permette di realizzare interventi, anche non inclusi nel proprio programma triennale e nell'*elenco annuale* dei lavori pubblici, qualora imposti da eventi imprevedibili o calamitosi[18].

2.1.2 L'elenco annuale

L'inclusione di un lavoro nell'**elenco annuale dei lavori pubblici** è subordinata, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione di uno SdF e, per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione della **progettazione preliminare**[19]. Le prestazioni relative a quest'ultima sono espletate dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti[20] e i progetti sono firmati da dipendenti delle amministrazioni abilitati all'esercizio della professione[21]. La redazione del progetto preliminare può essere affidata anche a soggetti esterni all'amministrazione[22] nei seguenti casi, che devono essere accertati e certificati dal responsabile del procedimento:

- carenza in organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti;
- difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto;
- lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale;
- necessità di predisporre progetti integrali, così come definiti dal regolamento, che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze[23].

[18] Art. 4, comma 6, legge regionale 7 novembre 2003, n. 27.

[19] Art. 14, comma 6, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

[20] Compresi gli uffici di progettazione e di direzione dei lavori dei consorzi e delle unioni di comuni, che gli enti possono costituire, e dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole amministrazioni aggiudicatrici possono avvalersi per legge.

[21] I tecnici diplomati, in assenza dell'abilitazione, possono firmare i progetti, nei limiti previsti dagli ordinamenti professionali, qualora siano in servizio presso l'amministrazione aggiudicatrice, ovvero abbiano ricoperto analogo incarico presso un'altra amministrazione aggiudicatrice, da almeno cinque anni e risultino inquadrati in un profilo professionale tecnico ed abbiano svolto o collaborato ad attività di progettazione.

[22] Gli incarichi, secondo le definizioni dell'art. 17 comma 6 della legge n. 109/94 e successive modificazioni, possono essere affidati anche a:
- liberi professionisti singoli od associati;
- società di professionisti;
- società di ingegneria;
- raggruppamenti temporanei;
- consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria, anche in forma mista, formati da non meno di tre consorziati che abbiano operato congiuntamente nel settore dei servizi d ingegneria e architettura, per un periodo di tempo inferiore a cinque anni.

Indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto affidatario dell'incarico di cui ai commi 4 e 14, lo stesso deve essere espletato da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, personalmente responsabili e nominativamente indicati già in sede di presentazione dell'offerta, con la specificazione delle rispettive qualificazioni professionali (art. 17, comma 8).

[23] Art. 17, commi 1-4, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni. Per l'affidamento di incarichi di progettazione il cui importo stimato sia inferiore a 100.000 euro, le stazioni appaltanti per il tramite del responsabile del procedimento possono procedere all'affidamento a soggetti esterni all'amministrazione di loro fiducia, previa verifica dell'esperienza e della capacità professionale degli stessi e con motivazione della scelta in relazione al progetto da affidare (art. 17, comma 8).

La legge regionale sui lavori pubblici ha recentemente stabilito che sia la Giunta regionale, con proprio regolamento, a determinare i contenuti minimi del livello di progettazione preliminare[24]. In attesa che venga emanato il regolamento, la normativa nazionale in vigore prevede che il progetto preliminare definisca le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire. Il progetto preliminare consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, anche con riferimento ai profili ambientali e all'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e riciclaggio, della sua fattibilità amministrativa e tecnica, accertata attraverso le indispensabili indagini di prima approssimazione, dei costi, da determinare in relazione ai benefici previsti, nonché in schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare; il progetto preliminare dovrà inoltre consentire l'avvio della procedura espropriativa[25].

Le amministrazioni adottano gli *elenchi annuali* dei lavori sulla base degli schemi tipo allegati al Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV[26].

L'elenco è redatto entro il 30 settembre di ogni anno sulla base dell'aggiornamento dello schema di *programma triennale*[27]. Entro 90 giorni dall'approvazione della legge di bilancio da parte del Parlamento, le amministrazioni statali procedono all'aggiornamento definitivo all'elenco dei lavori da realizzare nel primo anno di attuazione del programma stesso[28]. L'elenco deve contenere la distinta dei lavori da realizzare nell'anno cui l'elenco si riferisce; vanno inoltre indicati il responsabile del procedimento, l'ammontare delle risorse destinate all'esecuzione dei lavori, lo stato della progettazione, le finalità, la conformità ambientale e urbanistica, e l'ordine di priorità in conformità all'art. 14, comma 3, legge n. 109/1994, e successive modificazioni e integrazioni, secondo una scala di priorità espressa in 3 livelli[29]. L'elenco annuale deve altresì contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili mediante alienazione di beni immobili[30].

L'inclusione di un'opera nell'elenco annuale è subordinata alla preventiva approvazione di uno SdF o della *progettazione preliminare*[31]. Un lavoro o un tronco di lavoro a rete può essere inserito nell'elenco annuale, limitatamente ad uno o più lotti, purché, con riferimento all'intero lavoro, sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare e siano state quantificate le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro. In questo caso, l'amministrazione deve nominare, nell'ambito del proprio personale, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto[32]. Prima dell'inserimento di un lavoro nell'elenco annuale, deve

[24] Art. 12, comma 1, legge regionale 7 novembre 2003, n. 27.
[25] Art. 16, comma 3, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.
[26] Art.1, comma 1, Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV.
[27] Art. 13, comma 4, DPR 21 dicembre 1999, n. 554.
[28] Art. 1, comma 3, Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV.
[29] Art. 3, comma 2, Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV.
[30] Art.14, comma 9, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.
[31] Art. 4, comma 1, Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV.
[32] Art. 14, comma 7, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

essere verificata la sua conformità agli strumenti urbanistici vigenti o adottati[33]. Un'opera non inserita nell'elenco annuale può essere realizzata solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste disponibili tra i mezzi finanziari dell'amministrazione stessa al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse resesi disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie[34]. Prima dell'approvazione, che deve avvenire contestualmente a quella del bilancio di previsione e del bilancio pluriennale[35], l'elenco annuale è esposto per almeno 60 giorni consecutivi nella sede dell'amministrazione[36]. Dopo l'approvazione, l'elenco è inviato all'Osservatorio dei lavori pubblici sulla base delle schede tipo allegate al Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV[37].

Per quanto attiene l'adeguamento dell'elenco, non costituiscono modifiche le variazioni ai lavori programmati contenute entro il 20% dell'importo complessivo di ciascun settore del programma triennale[38]. Ove necessario, l'elenco annuale viene adeguato in fasi intermedie, attraverso procedure definite da ciascuna amministrazione, per garantire, in relazione al monitoraggio dei lavori, la corrispondenza agli effettivi flussi di spesa. Al fine di limitare la formazione dei residui passivi, le amministrazioni operano le opportune compensazioni finanziarie tra i diversi interventi e, in caso di impossibilità sopravvenuta a realizzare un lavoro inserito nell'elenco annuale, procedono all'adeguamento dello stesso elenco o, ove indispensabile, del programma triennale[39].

Le amministrazioni approvano le necessarie modifiche all'elenco annuale dei lavori pubblici in conseguenza di finanziamenti pubblici non accertati al momento dell'approvazione di tale atto da parte dell'organo a ciò competente e realizzano interventi, anche non inclusi nel proprio programma triennale e nell'elenco annuale dei lavori, imposti da eventi imprevedibili o calamitosi[40].

2.1.3 La finanza di progetto

La **finanza di progetto** (o *project financing*) è una modalità di finanziamento di opere e servizi pubblici, suscettibili di gestione economica, attraverso il ricorso al capitale privato, che nella legislazione italiana assume la forma tipica della concessione di costruzione e gestione[41]. Caratteristica peculiare di questo istituto è la sua applicabilità alle opere in grado di ripagare in tutto o in parte il costo di investimento iniziale attraverso i flussi finanziari generati dalla gestione.

Al momento della ricezione di una **proposta** di finanza di progetto e ai fini della dichiarazione del pubblico interesse del progetto, l'amministrazione concedente compie una serie di verifiche. In primo luogo, è necessario appurare che la documenta-

[33] Art. 14, comma 8, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.
[34] Art.14, comma 9, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.
[35] Art. 13, comma 1, DPR 21 dicembre 1999, n. 554.
[36] Art. 5, comma 1, Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV.
[37] Tale obbligo è previsto dall'art. 14, comma 11 della Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni e dall'art. 14, comma 1, del decreto del DPR 21 dicembre 1999, n. 554.
[48] Art. 12, comma 1, legge regionale 7 novembre 2003, n. 27.
[49] Art. 4, commi 3-4, Decreto Ministeriale delle Infrastrutture e Trasporti 22 giugno 2004, n. 898/IV.
[40] Art. 12, comma 1, legge regionale 7 novembre 2003, n. 27.
[41] Art. 37-bis e seguenti legge n. 109/94 e successive modificazioni.

zione presentata sia completa di tutti gli elementi, esaurientemente sviluppati, previsti dall'art. 37-bis della legge n. 109/94:
1. inquadramento territoriale e ambientale;
2. *studio di fattibilità*;
3. progetto preliminare;
4. bozza di convenzione;
5. piano economico-finanziario asseverato da istituto di credito;
6. specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione;
7. garanzie;
8. importo delle spese sostenute per predisposizione della proposta.

Ai fini dell'espletamento delle successive procedure di assegnazione della concessione, la proposta deve contenere tutti quegli elementi che saranno posti alla base della valutazione per la sua messa in gara mediante licitazione privata[42].

La proposta deve, inoltre, dimostrare che il soggetto promotore dell'intervento o la **società veicolo** possiedono o possederanno i requisiti per ottenere l'affidamento della concessione ai sensi degli artt. 98 e 99 del regolamento di attuazione della legge 109/94 (DPR 21 dicembre 1999, n. 554):
1. partecipazione significativa negli ultimi tre anni alla realizzazione di interventi di natura ed importo almeno pari a quello oggetto della proposta;
2. nel caso di soggetti appositamente costituiti (società veicolo), devono essere presenti in misura maggioritaria soci aventi i requisiti di esperienza e professionalità riportati al punto precedente.

Società veicolo
Società di progetto costituita (in forma di società per azioni o a responsabilità limitata anche consortile) dall'aggiudicatario di una concessione di lavori e servizi. La società così costituita diventa la concessionaria subentrando nel rapporto di concessione dell'aggiudicatario senza necessità di approvazione o autorizzazione da parte dell'ente concedente.

Il promotore deve comunque possedere, anche associando o consorziando altri soggetti, i requisiti previsti dall'art. 98 del regolamento:
a. fatturato medio relativo alle attività svolte negli ultimi cinque anni antecedenti alla pubblicazione del bando non inferiore al dieci per cento dell'investimento previsto per l'intervento;
b. capitale sociale non inferiore ad un ventesimo dell'investimento previsto per l'intervento;
c. svolgimento negli ultimi cinque anni di servizi affini a quello previsto dall'intervento, per un importo medio non inferiore al cinque per cento dell'investimento previsto per l'intervento;

[42] Art. 21, comma 2, lettera b), legge n. 109/94:
1. il prezzo della concessione;
2. il valore tecnico ed estetico dell'opera progettata;
3. il tempo di esecuzione dei lavori;
4. il rendimento;
5. la durata della concessione;
6. le modalità di gestione;
7. il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe.

d. svolgimento negli ultimi cinque anni di almeno un servizio affine a quello previsto dall'intervento, per un importo medio pari ad almeno il due per cento dell'investimento previsto dall'intervento;
e. qualora il candidato alla concessione sia costituito da un raggruppamento temporaneo di soggetti o da un consorzio, i requisiti previsti devono essere posseduti dalla capogruppo, dalle mandanti o dalle consorziate.

Va tenuto in debita considerazione il fatto che la ricezione di una proposta di finanza di progetto da parte dell'amministrazione non determina alcun obbligo di esame e valutazione. Le amministrazioni possono adottare, nell'ambito dei propri programmi, le proposte di intervento e gli studi ritenuti di pubblico interesse ma ciò non determina alcun diritto del proponente al compenso per le prestazioni compiute o alla realizzazione degli interventi proposti (art. 37-bis, comma 1, legge n. 109/94).

Entro venti giorni dalla avvenuta redazione dei programmi, le amministrazioni rendono pubblica la presenza negli stessi programmi di interventi realizzabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica[43].

Ai fini della dichiarazione di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 37-ter della legge n. 109/94, l'amministrazione valuta la fattibilità della proposta sotto i seguenti profili:

1. costruttivo;
2. urbanistico;
3. ambientale;
4. della qualità progettuale;
5. della funzionalità;
6. della fruibilità dell'opera;
7. dell'accessibilità al pubblico;
8. del rendimento;
9. del costo di gestione e di manutenzione;
10. della durata della concessione;
11. dei tempi di ultimazione dei lavori della concessione;
12. delle tariffe da applicare e della metodologia di aggiornamento delle stesse;
13. del valore economico e finanziario del piano e del contenuto della bozza di convenzione.

Va inoltre verificata l'assenza di elementi ostativi alla realizzazione del progetto.

L'esame delle proposte, che può avvenire anche comparativamente sentiti i promotori che ne facciano richiesta, deve addivenire ad una pronuncia dell'amministrazione entro quattro mesi dalla ricezione della proposta. Ove necessario, il

[43] L'avviso deve essere pubblicato:
a) mediante affissione presso la propria sede per almeno sessanta giorni consecutivi;
b) ove istituito, sul proprio sito informatico;
c) sul sito informatico individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;
d) facoltativamente facendo ricorso a differenti modalità.
L'avviso deve indicare, ai sensi dell'art. 80 del DPR 21 dicembre 1999, n. 554:
1. la tipologia delle commesse;
2. l'importo dei lavori;
3. la località di esecuzione;
4. la data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana;
5. la data di presentazione dell'offerta e della domanda di partecipazione alla gara;
6. l'indirizzo dell'ufficio ove poter acquisire le informazioni necessarie.

responsabile del procedimento concorda per iscritto con il promotore un più lungo programma di esame e valutazione. Dal momento che sono i risultati della gestione dell'opera a finanziare l'investimento, un accurato esame dell'impianto economico-finanziario è fondamentale ai fini della valutazione della proposta. È, quindi, dovere e interesse dell'amministrazione pretendere che *bozza di convenzione* e *piano economico-finanziario* illustrino in modo chiaro e convincente tutti gli elementi necessari a ricostruire la struttura economica della proposta riferita all'intera durata del rapporto concessorio.

Il primo requisito da verificare è che i ricavi di gestione, una volta detratti i costi, garantiscano un margine operativo in grado di ripagare la spesa inizialmente sostenuta per la realizzazione dell'opera. Inoltre, nel caso in cui il privato faccia un ricorso più o meno ampio al capitale di debito, è necessario accertare che la gestione, ancorché positiva, non presenti periodi di liquidità insufficiente: in tal caso, potrebbe risultare impossibile per il concessionario ripagare una o più rate del debito, con gravi ripercussioni sulla gestione del servizio.

La finanza di progetto si presenta, da un lato, come uno strumento preminente, in quanto capace di attirare capitali privati su opere di interesse pubblico; dall'altro, come un istituto complesso, che richiede competenze tecniche, economiche, giuridiche e aziendali ai fini di una corretta istruzione.

Data la complessità della valutazione e la difficoltà di reperire nella pubblica amministrazione le necessarie professionalità in un settore tutto sommato innovativo, la legge regionale 27/2003 ha stabilito che il Nucleo regionale di Valutazione e Verifica (NUVV) degli investimenti pubblici fornisca, "su richiesta delle amministrazioni interessate, assistenza nell'applicazione della disciplina della finanza di progetto"[44].

2.2 Lo Studio di Fattibilità nel quadro normativo: obblighi e punti critici

La legge non offre una definizione di SdF. È, tuttavia, legittimo ritenere che, se la verifica di fattibilità dell'investimento da operare attraverso lo SdF si limitasse ai soli aspetti tecnico-ingegneristici, questo finirebbe per essere un'inutile duplicazione del progetto preliminare.

Indubbiamente, il primo passo da compiere per verificare se un'opera è cantierabile è la verifica delle condizioni di copertura dell'investimento e di conformità con le norme urbanistiche. Tuttavia, non è possibile dire che in questo modo si assicurino le condizioni di fattibilità e di convenienza dell'opera. Entrano in gioco molti altri elementi, la cui influenza potrebbe pregiudicare o favorire la buona riuscita dell'investimento.

Tanto lo studio generale dei bisogni, quanto lo SdF si collocano nel sistema della programmazione disegnato dal legislatore a monte del piano triennale, come supporto alle scelte dell'amministrazione. Se lo SdF costituisse una mera verifica preliminare dei requisiti tecnici dell'opera, esso potrebbe essere redatto semplicemente prima del progetto preliminare. La sua elaborazione all'inizio del processo programmatorio rende, invece, lo SdF uno degli strumenti su cui fondare la scelta politica di avviare o meno l'iter programmatorio per una determinata opera, destinando allo scopo parte delle risorse dell'ente.

[44] Art. 45, comma 2 della legge regionale n. 27 del 7 novembre 2003.

In questo contesto, è evidente che ogni scelta politica di investimento deve basarsi su un'analisi dei bisogni della comunità locale e su un'analisi della fattibilità dell'intervento che si intende attuare. È fondamentale, quindi, che lo SdF sia in stretta relazione con lo studio generale dei bisogni previsto dall'art. 11 del regolamento e che ne costituisca la logica e coerente traduzione in interventi concreti. Allo SdF spetta il compito di porre i problemi e di individuare le soluzioni alternative: su questa base l'organo politico potrà operare scelte più consapevoli e ponderate.

Ne consegue che lo SdF non deve descrivere una scelta già compiuta, ma deve concentrarsi sull'analisi delle alternative progettuali e sul rispettivo grado di soddisfacimento dei bisogni in rapporto ai costi e alle caratteristiche tecnico-economiche dell'intervento.

Ragioni, opportunità e condizionamenti della scelta compiuta vanno poi illustrate in una fase successiva della programmazione. È, infatti, il progetto preliminare che è chiamato ad illustrare le ragioni della scelta della specifica soluzione che si è ritenuto opportuno approfondire.

Si può, dunque, concludere che lo SdF e il progetto preliminare costituiscano l'inizio e la fine del processo decisionale che traduce un'esigenza espressa dal territorio in un'iniziativa specifica. Lo SdF aiuta a compiere la scelta, l'avvio del progetto preliminare testimonia la volontà di attuarla.

Capitolo 3

Lo Studio di Fattibilità: finalità e articolazione

3.1 Lo Studio di Fattibilità: finalità, 29 - 3.2 Articolazione dello Studio di Fattibilità, 30 - 3.2.1 Individuazione delle fonti dell'idea – progetto, 31 - 3.2.2 Specificazione e descrizione delle alternative progettuali, 31 - 3.2.3 Analisi di fattibilità (attivabilità) e analisi di convenienza, 31 - 3.3 Lo Studio di Fattibilità "integrativo", 32

Come è stato ricordato nel capitolo precedente, la normativa generale sulle opere pubbliche subordina, in genere, il proseguimento del ciclo di programmazione e progettazione delle opere alla elaborazione di Studi di Fattibilità (SdF). Tuttavia, non è riscontrabile una formulazione esplicita dei contenuti degli studi, né sono esplicitamente previsti sistemi di verifica e controllo della loro qualità: l'unica eccezione è costituita dagli studi riguardanti opere per le quali è prevista una certificazione da parte dei *Nuclei regionali di valutazione e verifica*.

L'assenza di indicazioni chiare ed univoche sui contenuti ha contribuito ad alimentare un uso spesso formale dello SdF. Talvolta, si ricorre ad uno SdF non quando si vuole decidere se attuare o meno uno specifico intervento, ma quando occorra adempiere ad obblighi formalmente stabiliti dalla normativa, essendo già stata presa la decisione di investimento.

Più in generale, l'assenza di indicazioni sui requisiti degli SdF ha contribuito ad alimentare la produzione di elaborati molto eterogenei, con una prevalenza comunque di studi che tendono a concentrare l'attenzione prevalentemente sugli aspetti meramente "tecnologici" (descrizione, spesso sommaria, delle principali caratteristiche tecnico-ingegneristiche e/o architettoniche), trascurando altri elementi rilevanti (aspetti economico-finanziari, istituzionali, gestionali, etc.) ai fini della formulazione di un giudizio nei confronti della fattibilità ("attivabilità") e della convenienza degli investimenti prospettati.

In questo capitolo, verranno precisate le finalità attribuite dalla Guida alla redazione di uno SdF (Sezione 3.1 e 3.3). Ne verrà descritta l'articolazione raccomandata dalla Guida (Sezione 3.2), rimandando ai capitoli successivi l'approfondimento dei contenuti delle singole sezioni.

3.1 Lo Studio di Fattibilità: finalità

Le finalità degli SdF derivano dalla loro collocazione nel ciclo del progetto. La letteratura sulla valutazione *ex ante* e sulla programmazione degli investimenti, l'esperienza internazionale e la stessa normativa italiana sulle opere pubbliche collocano gli SdF a valle dell'individuazione dei bisogni, ma a monte della decisione di soddisfarli attraverso specifici interventi.

Ne consegue che gli SdF dovrebbero essere impostati e realizzati in modo da rag-

giungere il seguente obiettivo[45]:

> trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative, atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un insieme di informazioni, atte a consentire all'autorità politico-amministrativa competente una decisione fondata e motivata.

Questa definizione, accolta dalla Guida, contribuisce a chiarire il ruolo e le caratteristiche essenziali dello SdF.

a. Lo studio deve essere preceduto da una ricognizione dei bisogni e dalla formulazione di idee-progetto inquadrabili nelle strategie del soggetto proponente.
b. La realizzazione di uno studio non conferisce, di per sé, dignità e legittimazione ad un'ipotesi di investimento. Gli SdF servono a permettere decisioni fondate e motivate, ossia devono generare informazioni tali da consentire al decisore di valutare la bontà dell'iniziale idea-progetto e di individuare le modalità di realizzazione più realistiche e promettenti.
c. Lo studio non va confuso con il progetto vero e proprio. Gli SdF devono rivelarsi capaci di orientare le fasi successive, ma non esauriscono la fase della preparazione di un progetto che, tipicamente, richiederà ulteriori approfondimenti delle soluzioni tecnologiche, istituzionali – organizzative e finanziarie identificate attraverso lo SdF.
d. Lo studio non deve essere condotto considerando esclusivamente gli aspetti tecnico-ingegneristici di una singola modalità di realizzazione dell'intervento. Gli SdF dovrebbero rivelarsi capaci di specificare ed analizzare un ventaglio di alternative, esaminandone tutte le dimensioni rilevanti e cogliendo le interdipendenze fra i diversi aspetti (tecnologici, istituzionali-organizzativi, economico-finanziari).
e. Gli SdF devono essere condotti avendo consapevolezza dei ritardi che possono manifestarsi nell'assunzione delle decisioni di investimento. Poiché al differimento delle decisioni può accompagnarsi un mutamento delle condizioni da cui dipendono i giudizi formulati nei confronti (delle diverse modalità di realizzazione) dell'intervento, gli studi dovrebbero essere impostati in modo da conservare comunque la capacità di offrire elementi a supporto delle decisioni, incorporando opportune analisi di scenario.

3.2 Articolazione dello Studio di Fattibilità

Uno SdF si articola in quattro stadi:

- individuazione delle fonti dell'idea – progetto;
- specificazione e descrizione delle alternative progettuali;
- analisi di fattibilità (attivabilità);
- analisi di convenienza.

[45] Dosi (2002), p. 6.

3.2.1 Individuazione delle fonti dell'idea - progetto

La decisione di realizzare uno SdF generalmente scaturisce dalla volontà di identificare le modalità più realistiche e convenienti di soddisfare un bisogno espresso da una certa comunità.

La volontà di soddisfare un bisogno, o un insieme di bisogni, dovrà essere desunta o comunque collegata agli indirizzi politici generali ("le strategie") o ai documenti programmatici settoriali dell'amministrazione competente. In alcuni casi, la realizzazione di un particolare investimento potrebbe derivare dalla disponibilità di risorse esterne vincolate alla realizzazione di specifici interventi settoriali, oppure dalla necessità di adempiere ad obblighi stabiliti dalle normative vigenti.

In tutti i casi, i redattori dello SdF sono chiamati a fornire, preliminarmente, i riferimenti programmatici e, se del caso, normativi del progetto, inquadrando l'ipotesi di investimento all'interno del contesto territoriale, economico e sociale in cui l'intervento dispiegherà i propri effetti attesi.

3.2.2 Specificazione e descrizione delle alternative progettuali

L'idea progetto originaria (per esempio, il "miglioramento della mobilità locale", il "miglioramento dei servizi offerti agli anziani non autosufficienti", la "riduzione dei rifiuti solidi urbani conferiti in discariche") deve necessariamente tradursi in specifiche ipotesi di intervento da sottoporre ad analisi di fattibilità e di convenienza.

L'assenza di un ventaglio di alternative progettuali costituisce un elemento di debolezza, in quanto ciò si traduce in una riduzione della capacità degli SdF di offrire elementi atti a consentire al decisore una decisione fondata e motivata. Più in generale, la prassi frequente di confondere la fase di identificazione dell'idea progetto con quella di specificazione di una particolare ipotesi progettuale (ossia, l'attitudine ad eliminare un processo di verifica puntuale dell'esistenza e della validità di ipotesi diverse da quella, di fatto, predeterminata) rende il processo di scelta collettiva meno trasparente.

Ovviamente, si possono immaginare situazioni in cui, a motivo di vincoli di varia natura (tecnici, territoriali, normativi), non esistono alternative rispetto alla soluzione illustrata attraverso lo SdF: in questo caso, il redattore dello studio sarà, tuttavia, chiamato a descrivere compiutamente tali vincoli, motivando le ragioni che hanno suggerito di non prospettare ed approfondire soluzioni diverse da quella esaminata.

Le singole alternative, che potranno differenziarsi per le soluzioni tecniche adottate, per le modalità di finanziamento, per l'esistenza o meno (e per le forme) di partenariato pubblico-privato, dovranno essere opportunamente descritte. La descrizione, puntuale, delle singole alternative servirà ad ottenere l'insieme di informazioni necessarie per valutarne la fattibilità e la convenienza.

3.2.3 Analisi di fattibilità (attivabilità) e analisi di convenienza

L'analisi di fattibilità serve ad accertare se, e a quali condizioni, le diverse alternative progettuali prospettate siano materialmente realizzabili, finanziariamente sostenibili, coerenti con il quadro normativo esistente, compatibili con le capacità tecnico-amministrative del soggetto proponente e non suscettibili di determinare impat-

ti tali da provocare reazioni che potrebbero impedirne o ritardarne l'attuazione.

Non tutte le alternative "fattibili", ossia potenzialmente attivabili, sono necessariamente convenienti. Lo SdF dovrà, pertanto, contenere anche elementi atti ad offrire al decisore informazioni utili per accertare se le alternative progettuali, di cui è stata acclarata la fattibilità, siano anche desiderabili. In particolare, si dovrà verificare se l'impiego di risorse pubbliche, determinato attraverso l'analisi delle condizioni di fattibilità, necessario per l'attivazione dell'investimento, sia o meno giustificato stanti le sue prestazioni attese.

Più in generale, *l'analisi di convenienza* deve essere condotta in modo da suggerire una graduatoria delle alternative progettuali basata non solo sulla loro fattibilità, ma anche sulla capacità di assicurare un adeguato "rendimento sociale".

È del tutto evidente che, trattandosi di opere pubbliche, il giudizio di convenienza dovrà fondarsi su considerazioni, ossia su criteri e parametri di valutazione, tipicamente diversi da quelli che sarebbero adottati da un soggetto privato.

Per quanto attiene ai criteri, la Guida, alla luce anche della novità costituita dall'accresciuto interesse nei confronti di varie forme di partenariato pubblico-privato, identifica due obiettivi dell'analisi di convenienza.

In primo luogo, ponendosi dal punto di vista degli enti che promuovono e finanziano l'intervento, è necessario verificare, attraverso un'analisi dei flussi finanziari e della ripartizione dei rischi, se un eventuale ricorso all'iniziativa privata sia conveniente in termini di costo; ovvero se le alternative progettuali che prevedono un partenariato pubblico-privato garantiscano un effettivo risparmio di risorse rispetto alle alternative interamente pubbliche.

In secondo luogo, ponendosi questa volta dal punto di vista degli enti pubblici in quanto tutori dell'interesse collettivo e promotori del benessere sociale, è necessario valutare le diverse alternative progettuali verificando quale di esse produca il migliore risultato in termini di benefici e costi sociali.

3.3 Lo Studio di Fattibilità "integrativo"

La Figura 3.1 illustra, in forma di diagramma, la collocazione dello SdF nel ciclo del progetto, considerandolo come elemento centrale e di orientamento del processo decisionale degli investimenti pubblici: una prima e fondamentale fase propedeutica all'inserimento degli interventi nella programmazione.

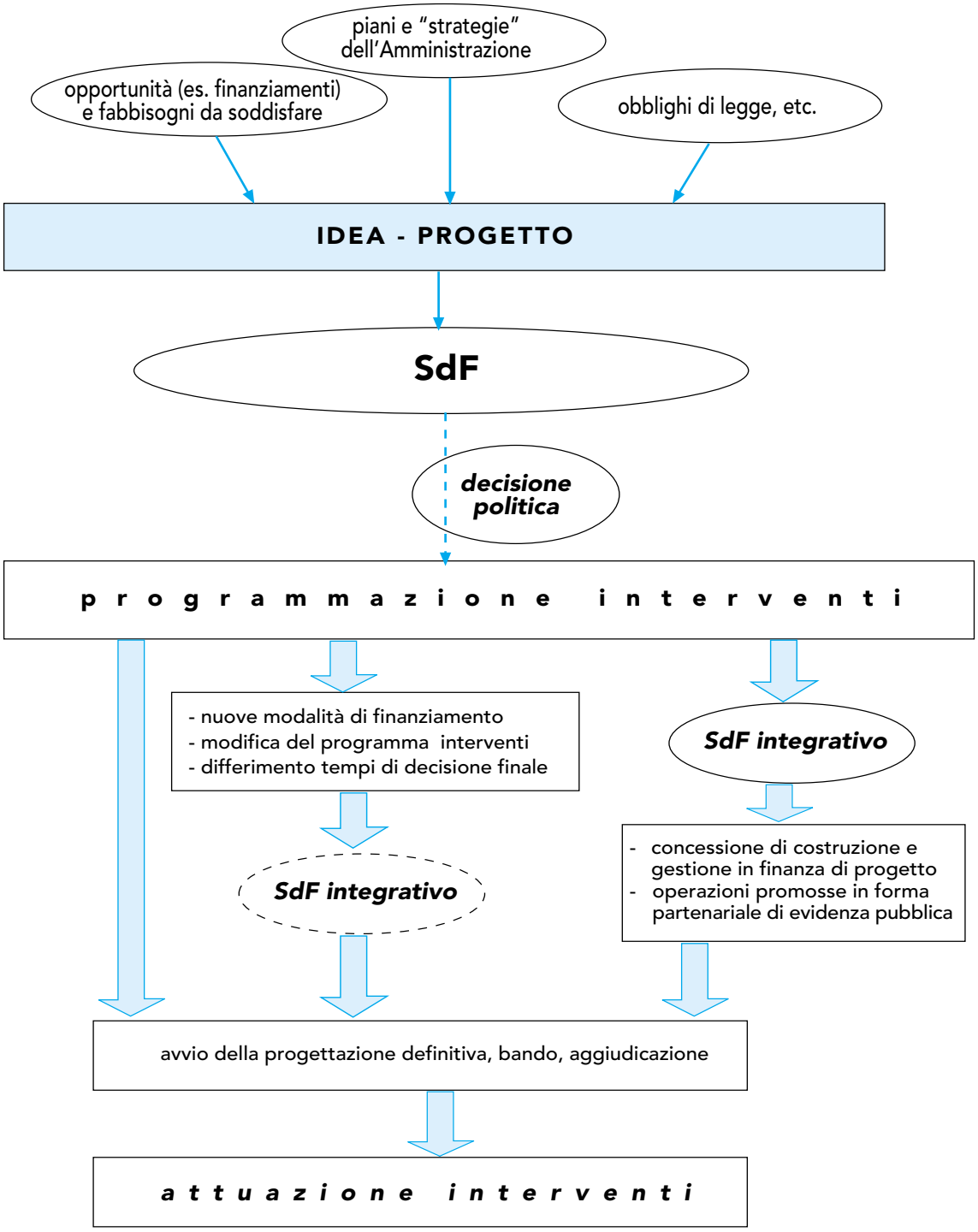
Il trascorrere del tempo e il manifestarsi di nuove opportunità o esigenze consigliano, tuttavia, di ripetere parte delle valutazioni effettuate nell'iniziale SdF a valle della programmazione e prima della eventuale attuazione dell'intervento.

Tale esigenza è, peraltro, esplicitamente prevista nella normativa vigente con riferimento alle operazioni di finanza di progetto[46]. Tuttavia, è opportuno prevedere uno *SdF integrativo* anche in altri casi: ogniqualvolta si manifestino significativi cambiamenti rispetto allo scenario di riferimento e alle previsioni dell'iniziale SdF e, soprattutto, quando vengano prospettate modalità di attuazione dell'intervento non contemplate o sostanzialmente diverse da quelle esaminate attraverso l'iniziale SdF. Per esempio, oltre alle già richiamate operazioni di finanza di progetto o di partenariato pubblico-privato, iniziative inquadrabili nella cd "urbanistica negoziata" alquanto diffusa nella prassi amministrativa locale.

[46] Art. 37-bis della legge n. 109/94.

È essenziale, per il miglioramento della qualità del processo decisionale, che vi sia un dialogo/confronto tra lo SdF "iniziale" – ossia quello che si colloca a monte della programmazione – e lo SdF "integrativo". In questi termini, i diversi studi dovrebbero essere interpretati come parte di un unico **SdF dinamico**.

Figura 3.1 Schema del ciclo del progetto



Capitolo 4

Le fonti dell'idea-progetto

4.1 Inquadramento normativo e strategico del progetto, 35 - 4.2 Inquadramento territoriale, economico e sociale del progetto, 36 - 4.2.1 L'analisi della domanda potenziale, 36

Nell'ambito del progressivo accrescimento dell'autonomia degli enti locali, assume sempre maggiore importanza la capacità di identificare i bisogni espressi dalla cittadinanza e di individuare gli interventi per soddisfarli. A questo proposito, l'art. 170 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni) obbliga gli enti locali a redigere una relazione previsionale e programmatica da allegare al bilancio annuale. La relazione deve illustrare le caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi forniti dall'ente: in particolare, la parte di spesa è articolata in programmi e in progetti, con specifica indicazione delle finalità che l'ente intende conseguire. Sono questi i presupposti delle fonti dell'idea-progetto.

4.1 Inquadramento normativo e strategico del progetto

Il primo stadio dello SdF prevede l'immediato riferimento allo *studio generale dei bisogni* previsto dal Regolamento della "Legge Merloni", che deve precedere lo SdF e costituirne la logica premessa. Sulla base dell'analisi dei bisogni della comunità locale, le amministrazioni elaborano le proprie strategie d'azione, che nello SdF devono essere richiamate con precisione, assieme alle scelte politiche che stanno alla base dell'idea-progetto (programma elettorale e di mandato). Ogni intervento, infatti, deve necessariamente essere in grado di offrire una risposta ad un problema o ad una necessità avvertita in un particolare momento dell'attività politico-amministrativa dell'ente.

Molto spesso, capita che gli interventi in oggetto siano resi obbligatori oltre che dalla necessità di riorganizzare il servizio a livello territoriale anche da specifiche normative di settore (per esempio, normative antisismiche, legge n. 626/94, etc.), che vanno richiamate all'inizio dello SdF. Come è facilmente comprensibile, infatti, non è indifferente che la programmazione di opere di ristrutturazione, per esempio di un complesso scolastico, si intreccino con motivi di ordine estetico-funzionale oppure con esigenze di messa in sicurezza.

4.2 Inquadramento territoriale, economico e sociale del progetto

L'intervento prospettato nello SdF si colloca sempre all'interno di un complesso sistema di preesistenze urbanistiche e di reti economico-sociali, con cui deve necessariamente interagire.

Una consapevole decisione da parte dell'amministrazione necessita, quindi, di una precisa descrizione del contesto territoriale. In primo luogo, vanno delineate le caratteristiche urbanistiche e viarie dell'area potenzialmente interessata, al fine di valutare tutti gli impatti della nuova realizzazione. Per esempio, la vicinanza a importanti arterie di traffico può da un lato attirare una maggiore utenza, dall'altro creare problemi di congestionamento alla viabilità locale.

L'inquadramento territoriale non può prescindere altresì dall'identificazione delle caratteristiche morfologiche e idrogeologiche del terreno. Per esempio, la presenza di falde acquifere poco profonde può provocare una lievitazione dei costi per le necessarie opere di consolidamento del terreno. Occorre, inoltre, tenere conto della presenza di vincoli architettonici e paesaggistici (per esempio, vicinanza di beni artistici tutelati, presenza di aree naturalistiche protette, cd "sorprese archeologiche", etc.).

Anche la compatibilità con gli strumenti urbanistici esistenti va opportunamente valutata, dal momento che l'adeguamento degli stessi al nuovo intervento può allungare i tempi in modo incontrollabile.

L'intervento, inoltre, può richiedere sotto il profilo amministrativo l'accordo o il benestare di vari soggetti istituzionali con competenze esclusive sulla gestione del territorio e dei beni sottoposti a vincolo (consorzi di bonifica, sovrintendenze, gestori di reti energetiche, etc.). La loro azione deve, quindi, essere opportunamente considerata e valutata in relazione alle possibili interferenze che possono essere all'origine di variazioni richieste al progetto con il conseguente allungamento dei tempi di esecuzione.

Più difficili da stimare sono, infine, gli impatti socio-economici: ciò nondimeno l'identificazione del contesto delle attività produttive e commerciali esistenti e degli attori sociali in esso operanti è fondamentale. I soggetti portatori di rilevanti interessi nell'area, infatti, potrebbero da un lato sostenere, anche finanziariamente, l'intervento (finanza di progetto, sponsorizzazioni, etc.), dall'altro osteggiarlo con azioni legali o con pressioni sull'opinione pubblica.

Non è, evidentemente, possibile esaurire in poche righe il panorama dell'inquadramento del progetto. Sarà compito dell'estensore dello SdF, a seconda dei singoli casi, compiere uno sforzo per individuare il maggior numero di elementi rilevanti, al fine di comporre e offrire al decisore un quadro quanto più completo possibile.

4.2.1 L'analisi della domanda potenziale

Una volta individuati i bisogni che stanno alla base dell'intervento e una volta definito il contesto territoriale e sociale in cui inserire le nuove realizzazioni, diventa fondamentale analizzare il *bacino d'utenza*. L'analisi della domanda costituisce, infatti, uno degli elementi "fondativi" dello SdF e fornisce un contributo essenziale tanto alla selezione delle alternative progettuali quanto al dimensionamento dell'intervento[47].

[47] Mazziotta (2002), p. 7.

Lo *studio generale dei bisogni*, infatti, si limita a descrivere le esigenze espresse da un determinato territorio, senza però fornire dati quantitativi sui destinatari dell'intervento. Purtroppo, quasi mai esistono statistiche attendibili sulla domanda attuale e futura di un determinato servizio, soprattutto in settori critici come quello ambientale o culturale. I redattori dello SdF sono, pertanto, chiamati ad effettuare delle stime, che devono basarsi il più strettamente possibile su unità fisiche (numero di persone, metri cubi di rifiuti prodotti, numero di accessi, flussi di traffico etc.).

Va sottolineato che, in questa fase preliminare, l'analisi della domanda dovrà concentrarsi solo sul bacino d'utenza generale (cd **analisi della domanda potenziale**); successivamente, nell'ambito della valutazione delle singole alternative progettuali, si procederà ad una quantificazione più dettagliata in funzione delle specifiche soluzioni tecnologiche, istituzionali e finanziarie prospettate (Sezione 5.2.2).

Tabella 4.1 Esempi di analisi del bacino d'utenza e della domanda potenziale

Turismo di montagna.
In una località turistica alpina, è possibile quantificare la domanda di servizi turistici in 30.000 unità l'anno, sulla base dei dati forniti dall'Azienda di Promozione Turistica. Gran parte di questo flusso turistico, pur alloggiando nel territorio comunale, durante il giorno si trasferisce in località turistiche limitrofe, dotate di maggiori servizi. Il dato delle 30.000 unità di presenze turistiche evidenzia una *domanda potenziale* per diverse alternative di servizi sportivi, ricreativi e culturali (per esempio, un palazzetto del ghiaccio, un impianto di risalita, un museo della montagna, etc.).

Infrastrutture di trasporto.
Nel caso di strade o ferrovie, è necessario rilevare i flussi di traffico fra un punto di origine e uno di arrivo, oppure valendosi di rilevazioni in determinate zone di attraversamento. Molte amministrazioni realizzano dei piani del traffico con precise stime sul numero di automobili e di mezzi pesanti di passaggio in diverse fasce orarie, realizzate con conteggi a campione in diversi giorni della settimana.

Infrastrutture turistiche.
Analisi storica del numero di accessi, di presenze e di pernottamenti da svolgere nell'area interessata dall'intervento oppure, in mancanza di questi dati, in altre aree con caratteristiche equivalenti dal punto di vista culturale, ambientale e dell'accessibilità.

Risorse idriche.
Si determina il fabbisogno idrico di una particolare categoria di utenza (fabbisogno giornaliero per abitante, impiego agricolo, impiego industriale, etc.) e si quantifica la consistenza dei destinatari del servizio. In una zona di colture intensive, un consorzio di bonifica identifica il fabbisogno idrico per ettaro e il numero di ettari interessati. Dal prodotto così ottenuto si sottrae l'apporto fornito dall'attuale rete di canali e si ottiene una stima della domanda idrica non soddisfatta.

Beni culturali e ambientali.
Il bacino d'utenza di un museo o di un parco naturale non si basa *solo* sulla rilevazione della popolazione residente in una determinata area. Infatti, il turismo culturale e naturalistico si sostanzia in spostamenti anche lunghi e in flussi interregionali e internazionali. Un primo elemento da verificare è il livello di accessibilità del bene in questione. In secondo luogo, si procederà con delle stime per fascia d'età o per interessi della popolazione residente (numero studenti presenti nelle scuole del circondario, numero di iscritti ad associazioni culturali e naturalistiche, etc.) e con analisi sull'attrazione del turismo internazionale riferite ad altri beni equiparabili (numero di visitatori stranieri in un museo dedicato allo stesso tema, etc.).

Come si intuisce, non si tratta di un' inutile duplicazione delle statistiche: già in fase di definizione delle alternative progettuali, la quantificazione complessiva del bacino d'utenza è essenziale per capire a quali tipologie di intervento è opportuno

rivolgersi. La rilevazione di una domanda potenziale assolutamente insufficiente potrebbe consigliare fin da subito di abbandonare il progetto, dirottando le risorse su altri bisogni.

L'analisi della domanda potenziale dovrà, successivamente alla specificazione delle alternative progettuali, essere integrata da un'analisi della domanda in relazione alle diverse tipologie di intervento, dal momento che l'utenza va rilevata in maniera differente a seconda del servizio che si intende erogare.

Da ultimo, si consideri che per talune tipologie di intervento è improprio parlare di domanda, come nel caso del recupero di un bene storico o naturalistico poco accessibile. In questo caso, l'interesse alla salvaguardia del bene è da considerarsi in capo all'intera società (cd **bene pubblico**[48]), indipendentemente dall'effettivo bacino d'utenza.

[48] In senso economico, il concetto di bene pubblico è riconducibile a due caratteristiche: la *non rivalità*, ossia la possibilità di fruizione del bene da parte di molti individui, senza che questo riduca sensibilmente il beneficio percepito da ciascuno; la *non escludibilità* ossia, l'impossibilità di limitare l'accesso alla fruizione del bene a qualche individuo.

Capitolo 5

Specificazione e descrizione delle alternative progettuali

5.1 Identificazione delle alternative progettuali, 40 - 5.1.1 Scelte tecnologiche, 41 - 5.1.2 Scelte istituzionali e organizzative, 42 - 5.1.3 Scelte finanziarie, 45 - 5.2 Informazioni per le analisi di fattibilità, convenienza e scenario, 47 - 5.2.1 Identificazione dei soggetti portatori di interessi, 48 - 5.2.2 Capacità di soddisfacimento dei bisogni sociali e della domanda, 49 - 5.2.3 Struttura dei costi nel tempo, 50 - 5.2.4 Struttura finanziaria e fiscale nel tempo, 51 - 5.2.5 Struttura e distribuzione dei rischi nel tempo, 51 - 5.3 Il problema della determinazione del "valore dei rischi", 54 - 5.4 Procedura semplificata dello Studio di Fattibilità, 56 - 5.4.1 Costi e benefici economici non monetari, 57 - 5.4.2 Rischi non assicurati e non quantificabili, 59

L'obiettivo principale della fase di *specificazione e descrizione delle alternative progettuali* è di tradurre gli elementi che caratterizzano l'idea-progetto e le sue fonti in un insieme di **alternative progettuali**.

Alternativa progettuale
Insieme coerente di scelte tecnologiche, istituzionali-organizzative e finanziarie *che descrivono una particolare modalità di attuazione dell'idea-progetto.*

Nella prassi del processo amministrativo e decisionale che presiede agli investimenti pubblici, accade spesso che la fase di identificazione dell'idea[49] si confonda con quella di specificazione e descrizione di una particolare alternativa progettuale. Questa situazione si manifesta soprattutto con riferimento agli interventi di piccole dimensioni che caratterizzano l'attività degli enti locali[50].

Tabella 5.1 Esempio di coincidenza tra idee-progetto e alternative progettuali
L'esigenza di nuovi spazi per le attività sportive porta le amministrazioni comunali ad identificare fin da subito e senza valutazione di alternative non solo l'intervento (realizzazione di una piscina o di un palazzetto dello sport) ma anche le specifiche modalità di realizzazione o gestionali (per esempio, finanza di progetto, futura concessione ad una società sportiva, etc.).

Questa attitudine ad eliminare un processo di verifica puntuale dell'esistenza e della validità di ipotesi progettuali diverse da quella, di fatto, predeterminata rende il processo di scelta collettiva meno trasparente.

L'individuazione, in maniera rigorosa, di una molteplicità di alternative progettuali costituisce un preliminare processo di verifica della validità dell'alternativa implicitamente prescelta. In altre parole, l'introduzione di una esplicita fase di iden-

[49] Si veda il Capitolo 4.
[50] Si veda il Capitolo 1.

tificazione e specificazione delle alternative progettuali non ha lo scopo di *impedire* la pratica comune di confondere la percezione delle esigenze sociali con l'individuazione delle alternative di intervento, ma è finalizzata a consentire al valutatore di assicurarsi che non vi siano altre soluzioni possibili e, attraverso l'analisi di convenienza, che non ve ne siano di migliori per il soddisfacimento dell'interesse collettivo.

Per converso, è ammissibile che non esistano alternative, per esempio perché una legge nazionale impone in maniera dettagliata gli standard di un particolare intervento o le modalità giuridiche e finanziarie per realizzarlo. In questo caso, sarà compito dello SdF (e, in particolare, della fase di specificazione delle alternative progettuali) illustrare compiutamente la situazione richiamando puntualmente i vincoli normativi, tecnici o territoriali.

Quante devono essere le alternative progettuali da sottoporre all'analisi di fattibilità[51] e di convenienza[52]? Un'analisi rigorosa dovrebbe tendere ad individuare il maggior numero possibile di alternative. Tuttavia, un approccio pragmatico a questo problema può consentire di eliminare subito quelle ipotesi che risultino *palesemente* irrealizzabili oppure non convenienti.

Nell'affrontare il tema della specificazione delle alternative progettuali, si procederà nel modo seguente. La sezione 5.1 descrive la fase di identificazione e specificazione delle diverse ipotesi, attraverso una *matrice delle alternative progettuali*. La sezione 5.2 descrive la fase di analisi delle singole ipotesi. La sezione 5.3 si sofferma sulla problematica della valutazione dei rischi. Infine, la sezione 5.4 analizza il problema dell'impiego efficiente degli SdF, discutendo la possibilità di semplificare la redazione di alcune sezioni degli studi nel caso di interventi finanziariamente contenuti e caratterizzati da rischi limitati e standardizzati.

5.1 Identificazione delle alternative progettuali

L'obiettivo della fase di specificazione delle alternative progettuali è duplice. Da un lato, è necessario descrivere i diversi aspetti di ciascuna ipotesi in modo da poterla sottoporre alle successive fasi di analisi (fattibilità e convenienza). D'altra parte, questa fase preliminare consente di selezionare le alternative progettuali che dovranno essere sottoposte al confronto, scartando a priori quelle che risultino già a questo stadio di analisi, internamente incoerenti o palesemente "inattivabili".

Le principali caratteristiche o **scelte** di ciascuna alternativa progettuale possono essere raggruppate in tre voci distinte: tecnologiche, istituzionali-organizzative e finanziarie.

Naturalmente, la stessa opzione tecnologica potrà essere realizzata mediante diverse scelte istituzionali-organizzative o finanziarie, e così via.

L'incrocio delle diverse opzioni consente, inoltre, una prima *scrematura* delle possibili alternative progettuali. Per esempio, il ricorso al finanziamento pubblico integrale (scelta finanziaria) di un particolare intervento è *incompatibile* con la sua attuazione in regime di concessione di lavori e gestione di servizi (scelta istituzionale-organizzativa).

In generale, l'incompatibilità tra le diverse caratteristiche si manifesta essenzial-

[51] Trattata nel Capitolo 6.
[52] Trattata nel Capitolo 7.

Tabella 5.2 Esempio di matrice delle alternative progettuali

Alternative		Scelte	
	tecnologiche	istituzionali- organizzative	finanziarie
n. 1	Piscina coperta	- realizzazione mediante appalto pubblico - gestione pubblica (in economia)	- finanziamento della realizzazione mediante mutuo presso la Cassa depositi e prestiti - costi e ricavi di gestione fanno parte della gestione corrente dell'ente pubblico
n. 2	Piscina scoperta	- realizzazione mediante appalto pubblico - gestione affidata mediante gara ad una società privata	- finanziamento della realizzazione mediante mutuo presso la Cassa depositi e prestiti - costi e ricavi di gestione fanno parte della gestione imprenditoriale della società concessionaria
n. 3	Piscina scoperta	- realizzazione mediante appalto pubblico - gestione affidata per incarico diretto ad una società pubblica (di proprietà dell'ente concedente)	- finanziamento della realizzazione mediante emissione di buoni ordinari comunali - costi e ricavi di gestione fanno parte della gestione imprenditoriale della società pubblica concessionaria

mente tra particolari scelte istituzionali-organizzative e particolari assetti finanziari. D'altra parte, è possibile immaginare casi in cui una certa scelta tecnologica sia incompatibile con un assetto istituzionale-organizzativo per il mero fatto che esistono obblighi di legge che impediscono a determinati soggetti istituzionali ed economici di operare in taluni settori.

La specificazione delle scelte che caratterizzano le diverse alternative progettuali ha lo scopo di consentire una valutazione quanto più rigorosa possibile. Da queste argomentazioni, emerge come l'alternativa progettuale non possa esaurirsi nella scelta tecnologica, come talvolta accade nella prassi amministrativa.

5.1.1 Scelte tecnologiche

In questa famiglia di caratteristiche, vanno raggruppati tutti gli elementi che definiscono ciascuna alternativa progettuale sul piano tecnico. La specificazione e descrizione delle diverse scelte tecnologiche viene generalmente effettuata mediante elaborati tecnici e relazioni tecniche (per esempio, progetti di massima, relazioni di accompagnamento, etc.).

L'identificazione delle scelte tecnologiche può procedere per due livelli. Ad un livello più aggregato, si possono distinguere le diverse *modalità*. Nell'ambito di ciascuna modalità tecnologica è poi possibile individuare diverse *varianti*.

In linea di principio, è possibile individuare varianti di ordine diverso di impor-

tanza arrivando a specificare minuziosamente gli aspetti tecnologici di un determinato intervento. Allo stadio di analisi a cui si situa generalmente lo SdF che *per legge* precede la programmazione degli interventi[53], la specificazione delle scelte tecnologiche non potrà andare molto al di là di una progettazione di massima degli interventi. Invece, lo SdF *integrativo* – secondo lo schema proposto dalla Guida che amplia e razionalizza i requisiti di legge – si trova logicamente tra gli strumenti di attuazione della programmazione (relazione di avvio della progettazione, bando per finanza di progetto o atti relativi agli strumenti di urbanistica negoziata) e la progettazione degli interventi; pertanto, nello SdF integrativo dovrà trovare uno spazio maggiore l'analisi approfondita delle varianti tecnologiche.

Tabella 5.3 Esempio di modalità e varianti delle scelte tecnologiche

Immaginiamo che nel territorio regionale vi sia una esigenza (percepita tra le fonti dell'idea-progetto) di migliorare la mobilità di persone e merci; in particolare, il collegamento tra alcuni centri urbani sia particolarmente oneroso per la collettività sul piano dei costi sociali (congestione, inquinamento atmosferico, etc.). Due diverse modalità di rispondere all'esigenza individuata sono il potenziamento del sistema stradale e autostradale periurbano e interurbano (realizzazione di circonvallazioni, tangenziali, strade statali, autostrade, etc.) oppure la creazione o il potenziamento del sistema di ferrovie metropolitane e interurbane (realizzazione di linee nuove, raddoppio di quelle esistenti, potenziamento dei collegamenti, etc.). Evidentemente oltre a queste modalità polari ve ne sono altre intermedie (per esempio, modalità tese a ridurre sulle vie provinciali e statali i flussi di traffico interregionali, etc.). Inoltre, i percorsi stradali e autostradali possono essere disegnati in diverse varianti; lo stesso vale per la modalità tecnologica del sistema di ferrovie metropolitane e interurbane.

Scelte tecnologiche	
Modalità	Macro-varianti (o Varianti)
Potenziamento del sistema stradale	Realizzazione autostrada ad uso regionale Ampliamento strade provinciali e locali esistenti
Potenziamento del sistema ferroviario	Realizzazione ferrovia interurbana veloce Realizzazione ferrovie tradizionali Ampliamento del sistema ferroviario esistente
Decongestionamento dal traffico inter-regionale	Realizzazione autostrada dedicata al traffico interregionale Ampliamento del sistema autostradale esistente

5.1.2 Scelte istituzionali e organizzative

L'assetto istituzionale e organizzativo degli investimenti pubblici assume un ruolo cruciale per la specificazione e la successiva valutazione delle alternative progettuali. In questa voce, vengono raccolte tutte le caratteristiche delle alternative progettuali che riguardano la struttura giuridica e organizzativa dell'intervento.

[53] Si faccia riferimento alla Figura 3.1 a p. 33.

Tabella 5.4 Esempio di scelta istituzionale e organizzativa

La piscina di un comune può essere gestita direttamente dall'amministrazione comunale oppure affidata in concessione ad una società privata.

La scelta di un particolare assetto istituzionale determina anche lo schema organizzativo che presiede agli interventi.

Analogamente a quanto argomentato con riferimento alle scelte tecnologiche, è possibile individuare diversi *livelli* di aggregazione delle caratteristiche istituzionali e organizzative.

Su un piano generale, le modalità di attuazione dell'intervento possono essere *pubbliche* oppure di natura *mista*. Le modalità miste, anche definite *partenariati pubblico-privati*, costituiscono la tipologia più variegata di soluzioni istituzionali e organizzative.

Per quanto riguarda le *modalità pubbliche*, gli enti locali possono *realizzare* e *gestire* le opere pubbliche mediante tre diverse modalità, agendo autonomamente ovvero in associazione con altri enti della pubblica amministrazione (altri enti locali, regione, amministrazioni statali, etc.):

a. realizzazione e gestione diretta, anche attraverso istituzioni interne degli enti locali, unioni di comuni e accordi di programma: i flussi finanziari e le posizioni patrimoniali relativi all'intervento (sia gestione che realizzazione) sono giuridicamente e finanziariamente parte della gestione ordinaria degli enti pubblici coinvolti;
b. affidamento a consorzi tra enti pubblici[54]: in questo caso, i flussi finanziari e le posizioni patrimoniali relativi all'intervento sono giuridicamente e finanziariamente distinti da quelli degli enti pubblici di cui i consorzi sono emanazione, tuttavia la responsabilità patrimoniale ricade indirettamente su tali enti;
c. affidamento a società con capitale interamente pubblico: i flussi finanziari e le posizioni patrimoniali relativi all'intervento sono giuridicamente e finanziariamente distinti da quelli degli enti pubblici di cui le società sono emanazione, inoltre le norme privatistiche in materia di fallimento societario garantiscono la limitazione della responsabilità patrimoniale di tali enti.

Differenze importanti tra i soggetti autonomi di diritto privato (società di capitali) e quelli di diritto pubblico (consorzi), che qui non vengono approfondite ma che costituiscono parte integrante della descrizione e specificazione delle alternative progettuali, riguardano i diversi vincoli giuridici e istituzionali nel rapporto con il mercato (maggiori nel caso dei consorzi) e il trattamento fiscale e giuridico.

Le *modalità miste* (partenariato pubblico-privato) rappresentano la tipologia più variegata di assetti istituzionali e organizzativi a disposizione per realizzare investimenti pubblici. In generale, è possibile individuare le seguenti categorie:

a. partenariato pubblico-privato ad iniziativa pubblica (concessione di costruzione e/o di gestione e contratti di locazione finanziaria) e ad iniziativa privata (finanza di progetto ad iniziativa privata, urbanistica negoziata, etc.)[55];

[54] Una ulteriore modalità pubblica consiste nell'affidamento ad aziende speciali che, tuttavia, sono in via di superamento per l'operare di diverse disposizioni normative.

[55] La differenziazione tra partenariato pubblico-privato *ad iniziativa pubblica* e *ad iniziativa privata* (al cui interno si situano le operazioni di Finanza di Progetto e di Urbanistica Negoziata) non è rilevante nel caso degli SdF che si situino a monte della programmazione degli interventi (cfr. Figura 3.1

b. società di capitali e *società di trasformazione urbana*[56], con o senza il vincolo della maggioranza pubblica.

Partenariato pubblico-privato
Particolare assetto istituzionale-organizzativo e finanziario di una alternativa progettuale che comporta una divisione di funzioni, responsabilità e rischi tra enti della pubblica amministrazione e soggetti privati.
Finanza di progetto (o *project financing*)
Particolare forma di partenariato pubblico-privato in cui: (1) l'assetto finanziario dell'alternativa progettuale consente di generare flussi di cassa sufficienti a rimborsare e remunerare il capitale (di debito e di rischio) investito; (2) l'assetto istituzionale-organizzativo dell'alternativa progettuale, solitamente, prevede la costituzione di una società di progetto (cd società veicolo*) a cui sono giuridicamente attribuiti tutti i flussi finanziari, le posizioni attive e passive ed i rischi relativi al progetto.*
Urbanistica negoziata (o *perequazione urbanistica*)
Particolare forma di partenariato pubblico-privato in cui, a seguito di una procedura negoziale (di evidenza pubblica), l'azione pubblica assume tipicamente una forma non monetaria (essenzialmente, mediante la modificazione delle destinazioni urbanistiche delle aree interessate dall'intervento, ottenendone in cambio un corrispettivo senza oneri).

Nel caso della finanza di progetto, la legge prevede che lo SdF integrativo sia effettuato dal promotore privato. È, quindi, evidente che il *punto di vista* con il quale viene effettuato questo SdF integrativo sarà differente da quello dell'operatore pubblico e il valutatore dovrà adeguatamente considerare le eventuali distorsioni che questo potrà comportare. Per questo motivo, è necessario che gli SdF integrativi siano redatti seguendo un modello standardizzato, capace di evidenziare l'effettivo interesse pubblico dell'intervento.

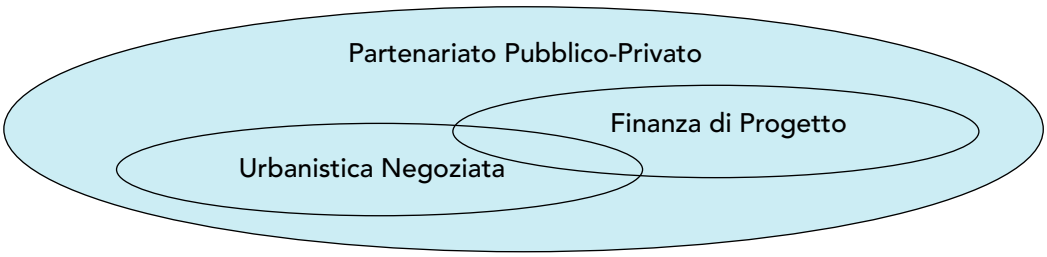
Le società di capitali pubblico-private e le società di trasformazione urbana (con o senza vincolo di maggioranza pubblica) rappresentano lo strumento più flessibile per disegnare partenariati pubblico-privati adatti a diversi scopi. La distribuzione delle quote di partecipazione e i possibili *accordi parasociali* che accompagnino la costituzione delle società miste consentono di ripartire in maniera molto accurata i ruoli e le responsabilità per la realizzazione del progetto[57].

a p. 33) mentre lo diventa con riferimento agli SdF integrativi, che si collocano a valle della programmazione. I partenariati pubblico-privati ad iniziativa pubblica, infatti, pongono a carico dell'operatore pubblico che promuove il partenariato pubblico-privato l'elaborazione dello SdF integrativo, che consenta di delineare gli elementi essenziali della progettazione – parte integrante del rapporto contrattuale con i soggetti privati che realizzeranno e gestiranno le opere.

[56] Previste dall'art. 120 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.lgs n. 267/00).

[57] Le società miste costituiscono una forma di finanza di progetto *spuria*, in quanto alcuni enti del settore pubblico partecipano alla costituzione ed alla gestione di una società che, di fatto, si configura come società di progetto e che quindi realizza il principio della separazione economica tra soggetti promotori e finanziatori e attività economiche relative al progetto stesso.

Figura 5.1. Partenariato pubblico-privato, finanza di progetto e urbanistica negoziata



Un problema che le società di capitali misti pongono sul piano della valutazione è la *capacità del progetto di remunerare il capitale di rischio* dei soci privati della società e il *rischio d'impresa* che viene, conseguentemente, a gravare su di essi. Infatti, mentre nel caso delle società a prevalente capitale privato, i soci privati si accollano il rischio di impresa ma, in cambio, generalmente hanno la responsabilità del controllo della società di progetto, nel caso delle società miste a prevalente capitale pubblico, i soci privati, in generale, si accollano il rischio di impresa senza avere la responsabilità del controllo della società di progetto.

In linea di principio, questa limitazione accresce il rischio di impresa – per effetto del maggior *rischio politico* insito nella maggioranza pubblica della società mista – e quindi, generalmente, dovrà determinare una *maggiore redditività del capitale di rischio dei soci privati*. Le analisi di fattibilità e convenienza dovranno correttamente evidenziare questi aspetti.

Qualora vengano identificate alcune alternative progettuali da realizzarsi in partenariati pubblico-privati, è importante comunque identificare anche una alternativa progettuale di riferimento o **alternativa pubblica**, che si caratterizzi per il *ricorso integrale all'intervento pubblico*. Questa alternativa di riferimento ha, infatti, la funzione di consentire la *comparazione* tra l'intervento misto e quello completamente pubblico per apprezzare correttamente l'effettivo valore aggiunto del primo rispetto al secondo[58].

Alternativa pubblica
Alternativa progettuale di riferimento, costruita sostituendo, nell'ambito di un'alternativa che comporti un partenariato pubblico-privato, una totale ed esclusiva attribuzione di funzioni, responsabilità e rischi alla pubblica amministrazione (intesa come singolo ente o come insieme di enti).

5.1.3 Scelte finanziarie

L'assetto finanziario riguarda la specificazione delle alternative di finanziamento dei *costi di realizzazione e gestione* dell'opera in oggetto e di ripartizione dei rischi connessi.

Una fondamentale distinzione nelle alternative di finanziamento riguarda la natura *pubblica* o *privata* delle fonti di finanziamento.

[58] Si veda il Capitolo 7.

Le *modalità pubbliche* di finanziamento sono così classificabili:

a. risorse proprie (entrate in conto capitale e in conto corrente, operazioni di cartolarizzazione dei cespiti, privatizzazione di beni immobiliari pubblici, impiego di risorse pubbliche anche attraverso il cambiamento di destinazione d'uso dei beni privati, etc.);
b. trasferimenti a fondo perduto in conto capitale e in conto esercizio erogati da altre amministrazioni pubbliche;
c. indebitamento presso istituzioni finanziarie facenti parti della pubblica amministrazione (per esempio, la Cassa depositi e prestiti, la Banca europea degli investimenti, etc.), presso operatori finanziari privati (banche ed altri intermediari) e sul mercato finanziario (emissione di buoni ordinari degli enti locali – BOC e BOP – e delle regioni – BOR).

Le *modalità private* di finanziamento possono essere classificate come segue:

a. indebitamento (ricorso ad istituti di credito o al mercato finanziario);
b. capitale di rischio;

il cui rimborso e remunerazione dovranno essere necessariamente assicurati dai:

c. proventi derivanti dal progetto.

Le modalità di finanziamento (pubbliche, private o miste) determinano, almeno in parte, la ripartizione dei rischi. Evidentemente, nel caso di iniziative interamente finanziate a carico del settore pubblico, tutti i rischi sono a carico della collettività.

Nel caso delle iniziative interamente private (ossia, nel caso della finanza di progetto), i rischi connessi alla struttura finanziaria, tecnologica e istituzionale del progetto ricadono in prima istanza sul settore privato (cioè, sugli investitori del progetto). Tuttavia, è possibile che il settore pubblico effettui delle operazioni di assicurazione di alcuni di questi rischi allo scopo di rendere possibile l'intervento, ponendo delle *garanzie esplicite* sulle attività del progetto.

Esiste, tuttavia, una forma di compartecipazione ai rischi dei progetti finanziati dai privati (sia finanza di progetto che urbanistica negoziata) tra settore pubblico e settore privato che non appartiene alla sfera delle garanzie esplicite. Si tratta delle cosiddette *garanzie implicite*, connesse alla natura comunque pubblica degli interventi oggetto di discussione (in relazione alla *responsabilità politica* delle iniziative collettive ma anche, sul piano giuridico, alla *dichiarazione di pubblica utilità* che dà inizio all'iter procedurale degli investimenti pubblici). La natura pubblica degli interventi pone *di fatto* a carico della collettività interessata (locale, regionale, etc.) parte dei rischi connessi alla realizzazione e alla gestione del progetto.

Tabella 5.5 Esempio di garanzia esplicita

Nel caso di un parcheggio interrato a pagamento da realizzare con fondi privati, l'amministrazione pubblica potrebbe impegnarsi a garantire un livello minimo di ricavi per il concessionario al fine di assicurare l'economicità della gestione, nel caso in cui la domanda di mercato si rivelasse insufficiente o comunque inferiore alle aspettative.

Tabella 5.6 Esempio di garanzia implicita

La Regione finanzia un progetto che prevede la realizzazione mediante un partenariato pubblico-privato e la gestione da parte di una società privata di una struttura polivalente per anziani. È lecito ritenere che, qualora, dopo la realizzazione della residenza, la società di progetto fallisca, la Regione subisca una pressione sociale tale da indurla intervenire per porre rimedio alle conseguenze dell'interruzione del servizio. Questo fenomeno, anticipato dai potenziali partner privati della Regione, costituisce una forma di garanzia implicita.

5.2 Informazioni per le analisi di fattibilità, convenienza e scenario

Al fine di effettuare le fasi successive dell'analisi di fattibilità e convenienza, è necessario raccogliere una serie di variabili rilevanti che descrivano in maniera dettagliata il **contesto** economico, sociale e tecnologico nel quale si colloca l'intervento, oltre che le **alternative progettuali** mediante le quali l'intervento potrebbe essere realizzato.

Esempi di parametri di contesto sono: in ambito economico, il tasso di inflazione, la struttura e il livello dei tassi di interesse di mercato, la situazione del mercato del lavoro, etc.; in ambito socio-demografico, la struttura per età della popolazione, le situazioni di disagio sociale, etc.; in ambito tecnologico, le innovazioni che si rendono disponibili per migliorare l'efficienza di servizi e infrastrutture.

Le informazioni relative a ciascuna delle alternative progettuali vengono ricavate dalla specificazione e descrizione delle scelte tecnologiche, istituzionali-organizzative e finanziarie che caratterizzano le stesse alternative[59]; mentre le informazioni sul contesto vengono reperite sia dall'analisi dei presupposti economici e sociali del progetto[60] che dall'individuazione di quei fenomeni economici, sociali e tecnologici che potrebbero influenzare i valori quantitativi e qualitativi che assumono le variabili rilevanti di ciascuna alternativa progettuale.

Variabili rilevanti
Informazioni quantitative e qualitative, utili alla valutazione di fattibilità e convenienza, che descrivono in maniera dettagliata il contesto economico, sociale e tecnologico (nel quale verrà realizzato l'intervento pubblico) e gli aspetti tecnologici, istituzionali-organizzativi e finanziari di una determinata alternativa progettuale.

Tabella 5.7 Esempio di variabili di contesto finanziarie
La struttura e il livello dei tassi di interesse influenzano sensibilmente la struttura dei costi finanziari (l'onere per interessi) di tutte le alternative progettuali prese in considerazione.

Le informazioni relative al contesto e a ciascuna alternativa progettuale devono rispondere in maniera esauriente al fabbisogno di informazioni per le analisi di fattibilità e convenienza. La quantità e qualità delle variabili rilevanti da raccogliere dipende dalla complessità dei progetti da realizzare e gestire. È possibile identificare per ciascuna alternativa progettuale alcune **informazioni riassuntive** che dovranno essere ottenute a partire dall'analisi del contesto e dalla descrizione delle alternative progettuali:

1. identificazione dei soggetti portatori di interessi;
2. capacità di soddisfacimento dei bisogni sociali e della domanda;
3. struttura dei costi nel tempo;
4. struttura finanziaria e fiscale nel tempo;
5. struttura e distribuzione dei rischi nel tempo.

[59] Si veda la Sezione 5.1 di questo Capitolo.
[60] Di cui si è trattato nel Capitolo 4.

Tabella 5.8 Informazioni riassuntive per le analisi di fattibilità e convenienza			
Categorie di informazioni	Alternativa		
	pubblica	n. 2	n. 3
Soggetti portatori di interessi	Informazioni qualitative	Informazioni qualitative	Informazioni qualitative
Capacità di soddisfacimento dei bisogni e ricavi del progetto - ricavi di gestione - benefici non monetari Informazioni quantitative	Informazioni quantitative	Informazioni quantitative	Informazioni quantitative
Struttura dei costi nel tempo: - investimenti totali - costi di gestione - costi non monetari	Informazioni quantitative	Informazioni quantitative	Informazioni quantitative
Struttura finanziaria e fiscale nel tempo - fonti esterne di finanziamento - trasferimento fiscale netto	Informazioni quantitative	Informazioni quantitative	Informazioni quantitative
Struttura e distribuzione dei rischi nel tempo - generali - operativi	Informazioni quantitative	Informazioni quantitative	Informazioni quantitative

5.2.1 Identificazione dei soggetti portatori di interessi

Un elemento importante della procedura dello SdF riguarda l'identificazione dei soggetti (individui o istituzioni) che hanno un interesse specifico in relazione all'attuazione (o alla non attuazione) dell'intervento oggetto di valutazione. Più rigorosamente, il concetto di **portatori di interessi** (cd *stakeholder*) può essere ricondotto a quei soggetti che ottengano benefici (anche nella forma di *benefici non monetari indiretti*) ovvero sopportino costi (anche nella forma di *costi non monetari indiretti*) attraverso la realizzazione dell'intervento.

Tabella 5.9 Esempio di portatori di interessi
Si consideri un progetto per la realizzazione di una struttura polivalente da adibire a museo e centro conferenze. Fra i portatori di interessi, vanno annoverati non solo gli utenti diretti dell'infrastruttura, ma anche gli esercenti attività commerciali prossime al nuovo edificio (che, presumibilmente, registreranno un aumento della clientela), i residenti della zona (che potrebbero subire disagi a causa dell'insufficienza di parcheggi in corrispondenza delle principali manifestazioni), etc.

L'identificazione dei portatori di interessi è funzionale a due obiettivi distinti. In primo luogo, la loro determinazione consente di individuare qualitativamente e preliminarmente gli *impatti* che la realizzazione e la gestione di una determinata alternativa progettuale potranno generare; su questa base, verranno raccolte le informazioni relative ai costi, ai benefici e ai rischi del progetto per le fasi di analisi di fattibilità e convenienza.

Benefici (o costi) non monetari
Benefici (o costi) economici che interessano determinati portatori di interessi del progetto ed ai quali non corrispondono flussi di natura monetaria.
Prodotto caratteristico del progetto
Insieme di beni e servizi che costituiscono i risultati fondamentali dell'intervento pubblico oggetto di valutazione.
Benefici (o costi) non monetari diretti
Benefici non monetari (o costi non monetari) riconducibili al prodotto caratteristico del progetto.
Benefici (o costi) non monetari indiretti
Benefici non monetari (o costi non monetari) "indirettamente" percepiti da determinati portatori di interessi del progetto e non riconducibili al prodotto caratteristico del progetto.

Una seconda e fondamentale ragione per identificare correttamente tutti i portatori di interessi della singola alternativa progettuale è funzionale all'individuazione delle potenziali *resistenze* alla realizzazione di una determinata alternativa progettuale. Resistenze che costituiscono una componente del *rischio politico* che grava sulla realizzazione del progetto[61] e che, quindi, si possono tradurre in maggiori costi per effetto dell'allungamento dei tempi di realizzazione e per le spese connesse ai contenziosi.

In generale, è possibile che le diverse alternative progettuali si distinguano per un diverso rischio politico connesso alle resistenze di determinati portatori di interessi e che questo pesi sul bilancio dei costi riducendone la fattibilità. A fronte di questo *rischio politico*, è possibile che le alternative progettuali *prevedano* alcuni **interventi di mitigazione**.

Interventi di mitigazione
Interventi (adeguamenti tecnologici o misure finanziarie) volti ad attenuare gli effetti economici avversi su determinate categorie di portatori di interessi.

5.2.2 Capacità di soddisfacimento dei bisogni sociali e della domanda

Per ciascuna delle alternative progettuali, è necessario descrivere i flussi dei *benefici* (monetari e non) connessi alla realizzazione e alla gestione, per ciascuno degli anni di durata del progetto.

I flussi rilevanti sono:

a. i **ricavi di gestione**: derivanti dall'alienazione di beni e servizi, riconducibili alla gestione (caratteristica e patrimoniale) del progetto, e da trasferimenti provenienti da soggetti della pubblica amministrazione;
b. i **benefici non monetari**: qualora, per scelta finanziaria e istituzionale-organizzativa oppure per difficoltà tecnologica, ai benefici economici del progetto non siano associati dei flussi monetari, sarà necessario procedere a valutare il valore del prodotto del progetto, mediante tecniche di stima della domanda dei beni e servizi riconducibili ad esso.

[61] Si veda la Sezione 5.2.5 del Capitolo.

La *quantificazione dei benefici monetari (ossia i ricavi) e non-monetari diretti* di ciascuna alternativa progettuale è l'obiettivo preminente dell'**analisi della domanda**. Come già illustrato nella Sezione 4.2, l'analisi dei bisogni e, quindi, anche della domanda deve – in prima istanza – precedere e contribuire alla definizione dell'idea-progetto. Ovviamente, in una fase così preliminare, l'analisi della domanda può contribuire a definire per grandi linee i bisogni e la domanda che il progetto potrà soddisfare. Tuttavia, soltanto dopo aver ben definito la struttura delle diverse alternative progettuali individuate per realizzare l'idea-progetto è possibile passare ad un'analisi della domanda di tipo quantitativo. La capacità del progetto di rispondere ai bisogni e alla domanda che lo giustificano è, infatti, strettamente connessa alle modalità tecnologiche, istituzionali-organizzative e finanziarie di realizzazione e la finalità dello SdF è di verificare questa corrispondenza.

Le tecniche di analisi della domanda sono, in larga misura, connesse ai settori di intervento pubblico (per esempio, trasporti, sanità, rifiuti, acqua, etc.) in quanto l'obiettivo del redattore dello SdF è di *prevedere* il flusso di benefici diretti associati al prodotto caratteristico del progetto. I benefici diretti, a seconda delle diverse scelte tecnologiche, istituzionali-organizzative e finanziarie, potranno trasformarsi (in parte) in *ricavi* qualora l'accesso ai servizi o ai beni prodotti dal progetto preveda la corresponsione di un *prezzo* (tariffa). Anche in assenza di tariffe sui servizi generati dal progetto, la determinazione dei benefici diretti dovrà essere effettuata attraverso l'analisi della domanda.

L'obiettivo dell'analisi della domanda è la determinazione della *disponibilità a pagare* da parte dei beneficiari del progetto per i servizi e i beni che esso determina. Ovviamente, la disponibilità a pagare varia in relazione alla quantità e qualità dei servizi e dei beni che il progetto renderà disponibili e in relazione alla tariffa che viene eventualmente applicata.

I principali problemi che devono essere risolti nell'ambito dell'analisi della domanda riguardano il reperimento delle informazioni statistiche sulla cui base costruire gli indicatori della quantità (e/o qualità) della domanda. Per far fronte a questo genere di problemi, spesso si richiede una costosa fase di raccolta di informazioni tesa ad individuare in maniera diretta o indiretta la dimensione della domanda per il prodotto caratteristico del progetto.

5.2.3 Struttura dei costi nel tempo

Per ciascuna alternativa progettuale, devono essere descritti i costi monetari ed economici connessi alla realizzazione e alla gestione del progetto, per ciascuno degli anni in cui si manifesteranno gli effetti dell'intervento (*fase di cantiere* e *fase di esercizio*).

I flussi rilevanti sono:

a. gli **investimenti totali**: gli investimenti fissi al lordo degli ammortamenti (immobili, beni durevoli, spese di manutenzione straordinaria, etc.) e gli investimenti connessi all'avviamento del progetto (progettazione, licenze, etc.);
b. i **costi di gestione**: i costi relativi alla gestione operativa, economica e finanziaria del progetto[62];

[62] Si deve sottolineare che i costi di ammortamento e gli oneri finanziari sono determinati endogenamente a partire da alcuni dati quali i coefficienti di ammortamento, il valore degli investimenti effettuati, l'indebitamento ed i tassi di interesse relativi.

c. i **costi non monetari**: a partire dall'identificazione dei portatori di interessi che sopportano dei costi non riconducibili a flussi monetari, devono essere stimati i presumibili danni non monetari provocati dal progetto.

5.2.4 Struttura finanziaria e fiscale nel tempo

Dopo aver determinato i costi riguardanti ciascuna alternativa progettuale, è necessario esplicitare due ulteriori flussi (utili alle successive fasi di analisi):
a. le **fonti esterne di finanziamento**;
b. il **trasferimento fiscale netto**.

Nell'ambito delle *fonti esterne di finanziamento*, viene riportata per ciascun anno la somma dei *finanziamenti pubblici* e dei *finanziamenti privati*, provenienti dai soggetti promotori e finanziatori, che sostengono i costi della realizzazione e della gestione del progetto, escludendo il flusso finanziario relativo alla gestione caratteristica del progetto stesso.

Flusso finanziario della gestione caratteristica
Flusso finanziario generato dalla gestione (ossia, dai ricavi e dai costi) relativa al prodotto caratteristico del progetto.

Nella categoria del *trasferimento fiscale netto*, viene riportata la differenza tra il flusso dei *trasferimenti dalla pubblica amministrazione* di cui ciascuna alternativa progettuale beneficerebbe e il flusso delle *imposte* e delle *prestazioni patrimoniali tributarie* a carico del progetto e verso la pubblica amministrazione. Questi dati vengono raccolti indipendentemente dalla loro natura economica in conto capitale o in conto esercizio. I dati riportati nel flusso monetario fiscale sono già contenuti in altre informazioni riassuntive (i flussi dei costi, dei ricavi e delle fonti esterne di finanziamento), tuttavia si rende necessario separare questi *trasferimenti*, come si vedrà nelle fasi di analisi della fattibilità e della convenienza.

Sia nel caso delle fonti esterne di finanziamento che del trasferimento fiscale netto sarà necessario disaggregare i dati in relazione ai diversi soggetti a cui i flussi si riferiscono.

5.2.5 Struttura e distribuzione dei rischi nel tempo

Un ulteriore gruppo di informazioni riassuntive molto rilevanti, soprattutto per l'analisi della fattibilità e della convenienza delle alternative progettuali che prevedono un partenariato pubblico-privato, riguarda la struttura, la distribuzione nel tempo, e l'allocazione tra i diversi soggetti coinvolti nel progetto, dei principali **rischi** connessi alla realizzazione e alla gestione.

L'individuazione dei diversi rischi che caratterizzano la realizzazione e la gestione dell'intervento lungo tutta la sua durata è funzionale alla valutazione della corretta distribuzione degli stessi, la quale, a sua volta, è connessa alle particolari scelte tecnologiche, istituzionali-organizzative e finanziarie che caratterizzano ciascuna alternativa progettuale.

La più o meno appropriata corrispondenza tra i rischi e i soggetti che sono chiamati a sopportarli lungo la durata del progetto è uno degli elementi fondamentali per la

valutazione della fattibilità e della convenienza delle diverse alternative progettuali.

Rischio
La possibilità che il progetto sia colpito, con una determinata probabilità*, da* eventi dannosi *che determinino incrementi dei costi (monetari o economici) o riduzioni dei benefici (monetari, non monetari diretti oppure economici).*

I rischi possono essere classificati, per comodità espositiva, in due insiemi:

a. **generali**;
b. **operativi**.

Nell'ambito dei *rischi generali* vi sono:

- il *rischio paese*, connesso agli eventi sistemici che possono affliggere una nazione in relazione a stati di necessità civile, militare o economica (che, tuttavia, è scarsamente rilevante per la tipologia dei progetti di investimento cui è orientata la Guida);
- il *rischio di evoluzione della normativa nazionale e regionale* nei settori interessati;
- il *rischio di instabilità finanziaria*, in relazione essenzialmente alle fluttuazioni dei tassi di interesse e di inflazione (ed, eventualmente, di cambio);
- il *rischio di conflitto politico*, legato all'insorgenza di conflitti di interessi tra alcuni dei portatori di interessi.

I *rischi operativi* comprendono tutte le tipologie di rischio specificamente riconducibili alla realizzazione e gestione del progetto:

- *rischio di mercato*, connesso alla variabilità delle condizioni di domanda e di offerta sui mercati rilevanti per la produzione caratteristica del progetto (nel caso delle alternative progettuali che basino la propria redditività sulle tariffe o comunque con riferimento ai costi di approvvigionamento dei beni e servizi funzionali alla realizzazione e alla gestione);
- *rischi di completamento*, connessi alla difficoltà di prevedere eventuali fenomeni che nella fase di progettazione e realizzazione determinino slittamenti o aggravi di costi;
- *rischi amministrativi*, connessi alla difficoltà e alla potenziale imprevedibilità dei tempi dei processi amministrativi che saranno connessi alla realizzazione e gestione del progetto;
- *rischi ambientali e di forza maggiore*, relativi al manifestarsi di disastri ambientali sia per causa della realizzazione del progetto che per altre cause esogene;
- *rischi tecnologici*, connessi alla imprevedibilità del funzionamento e delle problematiche connesse alle tecnologie impiegate (questo rischio cresce con il grado di *innovazione* delle tecnologie stesse);
- *rischi gestionali*, connessi alla capacità del management del progetto di interpretare correttamente le situazioni che si presentano e di mettere in pratica le necessarie misure per una efficiente gestione;
- *rischi di controparte*, relativi all'ipotesi di insolvenza o, comunque, di difficoltà economiche della controparte privata, nell'ambito dei partenariati pubblico-privati, tali da inibire il rispetto degli accordi contrattuali sottoscritti;
- *rischio di incompletezza contrattuale*, derivante dalla difficoltà di dare applicazione a contratti complessi senza che questi si prestino a contenziosi.

A completamento della descrizione della struttura dei rischi è necessario, a partire dall'assetto istituzionale, organizzativo e finanziario di ciascuna alternativa pro-

Tabella 5.10 Matrice dei rischi

RISCHI		SOGGETTI PUBBLICI		SOGGETTI PRIVATI			CONDIVISIONE
		A	B	a	b	c	
GENERALI	Di evoluzione normativa						
	Instabilità finanziaria						
	Di conflitto politico						
OPERATIVI	Di mercato						
	Di completamento						
	Amministrativo						
	Ambientale e di forza maggiore						
	Tecnologico						
	Gestionale						
	Di controparte						
	Di incompletezza contrattuale						

Tabella 5.11 Esempio di impiego della matrice dei rischi

Si consideri una generica alternativa progettuale che venga realizzata in partenariato pubblico-privato. In particolare, una società privata realizzerà e gestirà un impianto sportivo per conto di un ente locale. L'ente locale si impegna a corrispondere un contributo in conto capitale per finanziare la realizzazione dell'opera. In cambio, la società privata gestirà a tariffe agevolate per determinate categorie sociali l'impianto in parola. La società privata, inoltre, si finanzia in parte ricorrendo ad un mutuo a tasso variabile. L'allocazione dei rischi attraverso la matrice di cui alla Tabella 5.10 in questo caso risulta essere la seguente:

RISCHI		Ente	Società privata	CONDIVISIONE
GENERALI	Di evoluzione normativa		X	
	Instabilità finanziaria		X	
	Di conflitto politico			grava solo parzialmente sulla società privata
OPERATIVI	Di mercato		X	
	Tecnologico		X	
	Gestionale		X	
	Di controparte	X		
	Di incompletezza contrattuale			grava su entrambe le parti

gettuale, individuare mediante la **matrice dei rischi** (Tabella 5.10) quale sia la distribuzione di questi ultimi, lungo l'arco di vita del progetto, tra i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione e gestione dello stesso. In altre parole, dovrà essere realizzata una *mappatura* dei rischi, indicandone l'allocazione tra i soggetti pubblici e privati che effettivamente li sopportano.

5.3 Il problema della determinazione del "valore dei rischi"

La determinazione quantitativa del **valore dei rischi**, ossia l'effetto finanziario ed economico dei rischi sulla valutazione della fattibilità e della convenienza delle alternative progettuali, è un punto complesso ma centrale degli SdF.

Avendo individuato i rischi rilevanti per ciascuna delle alternative progettuali, una distinzione importante è quella tra rischi **assicurati** e **non assicurati**. In pratica, alcuni rischi potrebbero essere solo *parzialmente assicurati* qualora la polizza assicurativa che si andrà eventualmente a sottoscrivere preveda *franchigie* o *massimali*. In entrambi i casi, rimangono a carico del progetto alcune componenti di rischio *non assicurate*: nell'ipotesi della franchigia, la percentuale del danno economico che contrattualmente deve essere sostenuto dal soggetto assicurato; nell'ipotesi del massimale, la parte del danno economico che eccede l'ammontare massimo assicurato. Le componenti non assicurate andranno, quindi, trattate come *rischi non assicurati* a tutti gli effetti.

I rischi assicurati influenzano in maniera esplicita la fattibilità e la convenienza del progetto perché rientrano, attraverso i *premi assicurativi*, nell'ambito del flusso dei costi di gestione[63]. È, tuttavia, necessario prevedere una procedura che consenta di valutare anche i rischi non assicurati, spesso prevalenti.

Al fine di tenere conto dei **rischi non assicurati**, nell'ambito della valutazione di ciascuna alternativa progettuale, dovranno essere inseriti valori relativi ai flussi che descrivono le informazioni riassuntive che tengano adeguatamente in conto l'*alea non compensata mediante polizze assicurative*. In primo luogo, è necessario individuare, nell'ambito dei rischi non coperti da assicurazioni, i **rischi critici** suscettibili di alterare in maniera significativa i valori assunti dalle informazioni riassuntive.

Rischi critici
Rischi non assicurati (o non assicurabili) relativi alle variabili rilevanti del contesto e di una determinata alternativa progettuale in grado di modificare significativamente i valori assunti dai flussi monetari ed economici attribuiti al progetto.

I flussi economici e monetari delle informazioni riassuntive che sono influenzati dai rischi critici dovranno incorporare l'*effetto atteso* di questi ultimi. In altre parole, andranno inclusi nella costruzione delle informazioni riassuntive i valori attesi dei flussi economici e monetari in oggetto. Per raggiungere questo risultato, sarà necessario stimare la distribuzione dei valori assunti dai flussi economici e monetari e le rispettive probabilità, per ciascuno dei periodi di durata del progetto e in relazione alla struttura dei rischi critici. Analogamente, la durata del progetto dovrà essere il valore atteso delle possibili durate.

L'identificazione dei rischi critici e della loro struttura (quantificazione dei possibili danni, probabilità che si realizzino e tempi) deve essere compiuta sulla base dell'esperienza passata, attraverso statistiche e casi analoghi, oppure – quando questi manchino – attraverso valutazioni soggettive, che dovranno tuttavia essere adeguatamente esplicitate nell'ambito dello SdF.

La procedura suggerita dalla Guida consente, dunque, di incorporare nell'anali-

[63] Si veda la Sezione 5.2.2 di questo Capitolo.

si uno **scenario medio** dei dati rilevanti. Tuttavia, alcuni dei rischi critici possono essere caratterizzati da effetti particolarmente disastrosi, in relazione ai quali l'attitudine dell'operatore pubblico non dovrebbe essere di *neutralità al rischio*, ossia di accontentarsi di aver previsto, nella fase programmatica, quello che *ci si poteva mediamente attendere*. Alcuni effetti dei progetti richiedono una particolare prudenza che, tecnicamente, può essere ricondotta ad una *avversione sociale per determinati rischi*.

Tabella 5.12 Esempio di determinazione delle informazioni riassuntive al valor medio

Nel caso dell'alternativa progettuale che preveda la realizzazione di nuove autostrade a pedaggio, importanti *rischi* riguardano la caduta del flusso dei ricavi di gestione connessi ai pedaggi e la crescita del flusso dei costi di gestione e degli investimenti totali. Spesso questi rischi non sono completamente assicurabili dai mercati finanziari e assicurativi proprio per la loro rilevanza economica e, quindi, possono essere classificati (almeno in parte) come *rischi critici*. Supponiamo che la durata dell'intervento sia di 3 periodi e che lungo i tre periodi i flussi degli investimenti, dei costi di gestione e dei ricavi di gestione siano così determinati:

Informazioni riassuntive	Anni					
	0		1		2	
	valori	probabilità	valori	probabilità	valori	probabilità
Investimenti totali	-100 -150 -200	25% 50% 25%	0 -50 -10.000	89,9% 10% 0,1%	- - -	- - -
Costi di gestione	-10 -20	40% 60%	-100 -50	60% 40%	-100 -150	50% 50%
Ricavi di gestione	- -	- -	100 150	70% 30%	200 300	25% 75%

I valori riportati dovranno essere quelli che in media ci si attende che si potranno manifestare. Se, per esempio, gli investimenti totali nel periodo 0 possono assumere valore -100 con probabilità del 25%, valore -150 con probabilità del 50% e valore -200 con probabilità 25%, il valore degli investimenti totali da includere nello scenario base sarà quello atteso, ossia -150. Analogamente per le altre grandezze.

Premio per il rischio
È il valore monetario che il redattore dello SdF reputa che la collettività potrebbe essere disposta a pagare per non sopportare *l'alea del rischio in oggetto.*

In linea di principio, si tratta dei rischi critici che non solo influenzano in maniera significativa i flussi rilevanti del progetto, ma potrebbero produrre effetti particolarmente gravi per la collettività. In relazione a ciascuno di questi rischi che lo SdF deve adeguatamente segnalare, sarà necessario includere, nell'ambito delle informazioni riassuntive delle diverse alternative progettuali, un **premio per il rischio critico**, ossia una *componente di costo figurativa* tesa a includere nella valutazione del progetto di investimento l'effetto della stessa esistenza di questi rischi, riducendone *prudenzialmente* i margini di fattibilità e convenienza.

A fronte dei rischi non assicurati e, comunque, non rientranti nell'ambito di quelli critici si dovrà considerare un'apposita componente di costo prudenziale propor-

Tabella 5.13 Esempio di determinazione del premio per il rischio critico

Nel caso dell'alternativa progettuale di cui alla Tabella 5.12, al periodo 2 potrebbe manifestarsi un evento particolarmente negativo dal lato dei costi d'investimento (per esempio, un tunnel autostradale scavato in una zona con particolari incertezze idro-geologiche potrebbe comportare ulteriori costi di per scongiurare una catastrofe). Si tratta di un evento poco probabile e che, per questo, incide poco sul valore atteso dei costi di investimento del periodo 1 (che sono pari a 15, cioè a 0 con probabilità dell'89,9%, a -50 con probabilità del 10% e a –10.000 con probabilità dello 0,1%). Se l'evento catastrofico si verificasse, comprometterebbe la fattibilità stessa del progetto.
In casi come questo (per esempio, di rischio idrogeologico), è lecito ipotizzare che l'operatore pubblico non possa essere *neutrale* rispetto a questi rischi. L'introduzione esplicita del *premio per il rischio critico* (nella forma di elemento di costo figurativo) serve a ridurre i margini di fattibilità e convenienza per tenere conto di questa evenienza remota ma potenzialmente catastrofica.
Come quantificare il premio per il rischio? Si tratta necessariamente di un valore soggettivamente determinato dal redattore dello SdF dal quale chi valuta lo studio può desumere immediatamente il grado di *avversione al rischio* dello stesso. Nel caso in esame, un redattore dello SdF che inserisse un premio per il rischio pari a –10.000 sarebbe *assolutamente avverso al rischio* e rigetterebbe sempre progetti caratterizzati da eventi catastrofici ancorché altamente improbabili. Un redattore che, invece, trascurasse di quantificare il premio per il rischio, implicitamente assumerebbe che l'operatore pubblico possa farsi carico in futuro di qualsiasi evenienza, sia pure catastrofica, senza che questo abbia alcun effetto nel processo di valutazione. Anche questa è un'ipotesi estrema. Una posizione intermedia appare sicuramente quella più adatta ad un'analisi dei rischi onesta e pragmatica.

zionata alla loro dimensione, ossia il **premio per i rischi minori**. I flussi dei premi per i rischi critici e per i rischi minori dovranno essere uguali alla voce **costi imprevisti** presente nell'ambito del flusso dei *costi di realizzazione e di gestione*.

I flussi dei *premi assicurativi* eventualmente considerati e dei *premi per i rischi critici* e *per i rischi minori* (cioè dei *costi imprevisti*) andranno a costituire il flusso dei **valori dei rischi** richiamato nell'ambito delle informazioni riassuntive.

5.4 Procedura semplificata dello Studio di Fattibilità

Le informazioni riassuntive discusse nelle due sezioni precedenti richiedono, tipicamente, l'impiego di consistenti risorse professionali e, quindi, finanziarie per essere opportunamente *quantificate*. Si pone, pertanto, il problema dell'*opportunità* di effettuare analisi molto dettagliate e costose, quando l'oggetto della stessa analisi sia un progetto le cui dimensioni finanziarie siano *paragonabili* alle risorse che occorrerebbero per effettuare uno SdF secondo gli schemi proposti dalla presente Guida.

L'approccio proposto dalla Guida per risolvere pragmaticamente questo problema è di prevedere, per interventi con *dimensioni economiche e finanziarie* e *rischiosità sociale complessiva* limitate, una **procedura semplificata** di redazione dello SdF e, in particolare, di determinazione delle informazioni riassuntive[64].

Come determinare quali progetti possono essere valutati sulla base della procedura semplificata? Essenzialmente, la decisione in materia spetta all'autorità che valuta gli SdF. L'autorità potrà, sulla base della propria specifica esperienza, determinare *settori di intervento omogenei per tipologie di rischi connessi*. All'interno di

[64] L'argomento è stato trattato nella Sezione 5.2 del Capitolo.

ciascun settore di intervento, dovrà (eventualmente) determinare la dimensione economica e finanziaria al di sotto della quale il redattore dello SdF potrà avvalersi della procedura semplificata, senza che questa comporti un rilevante deficit informativo per la valutazione dei progetti.

Il parametro che dovrà orientare la *politica della valutazione* dell'autorità competente è il rischio di *valutare in maniera non corretta* alcuni progetti (avvalendosi di SdF non accurati). Imporre una procedura completa di valutazione mediante uno SdF con costi molto consistenti al fine di *controllare* il rischio di spreco di risorse finanziarie pubbliche, è evidentemente una politica sbagliata quando i progetti da valutare sono numerosi e di piccole dimensioni. In questo caso, per contrastare il rischio di cattiva allocazione delle risorse pubbliche è preferibile ricorrere a procedure semplificate che riducano, sebbene non eliminino, questo rischio.

In base allo stesso principio di prudenza, indipendentemente dalla dimensione finanziaria degli interventi, occorrerà classificare i settori di intervento per *tipologie di rischio critico*, in modo da sottoporre ad una valutazione completa degli aspetti rilevanti quelle opere che (pur avendo *a priori* dimensioni finanziarie limitate) comportino dei rischi con conseguenze (danni economici e sociali *non monetari*) potenzialmente rilevanti (per esempio, una discarica o un inceneritore).

Sulla base di questi due parametri (dimensione finanziaria e categorie di rischio critico), gli interventi potranno essere assoggettati a diverse procedure semplificate di analisi, focalizzando lo SdF di volta in volta rispetto ai rischi ritenuti più significativi.

Operativamente, per gli interventi di importo superiore ai 10 milioni di euro la normativa vigente impone l'obbligo di effettuare SdF *estesi*[65]. Seguendo l'impostazione della Guida, questo limite di importo viene assunto come limite minimo al di sopra del quale il rischio di uso inefficiente delle risorse pubbliche richiede una procedura di SdF esaustiva. Al di sotto del limite dei 10 milioni di euro, la normativa vigente parla di SdF *sintetico* e le argomentazioni precedenti conducono a lasciare all'autorità di valutazione degli SdF il ruolo di fissare gli standard finanziari e di rischio sociale al di sotto dei quali si potrà procedere alla redazione di SdF semplificati, secondo l'impostazione illustrata nella presente sezione. Negli altri casi, anche al di sotto dei 10 milioni di euro, sarà necessario sviluppare SdF completi.

Queste considerazioni non devono, comunque, far perdere di vista l'obiettivo di avere SdF standardizzati e rigorosamente costruiti, rispetto ai quali la valutazione completa di tutti gli aspetti rilevanti costituisce comunque un vantaggio.

I principali elementi di uno SdF per i quali si manifesta tipicamente l'esigenza di procedure semplificate sono: 1) la stima dei costi e benefici economici ai quali non corrisponda un flusso monetario; 2) la determinazione del *valore dei rischi*.

5.4.1 Costi e benefici economici non monetari

La quantificazione dei costi e benefici delle alternative progettuali oggetto di valutazione è, in genere, piuttosto complessa con riferimento a quelle grandezze alle quali non corrispondano flussi monetari.

[65] Si veda la Sezione 2.1.

Benefici (o costi) non monetari
Benefici (o costi) economici che interessano determinati portatori di interessi del progetto ed ai quali non corrispondono flussi di natura monetaria.
Prodotto caratteristico del progetto
Insieme di beni e servizi che costituiscono i risultati fondamentali dall'intervento pubblico oggetto di valutazione.
Benefici (o costi) non monetari diretti
Benefici non monetari (o costi non monetari) riconducibili al prodotto caratteristico del progetto.
Benefici (o costi) non monetari indiretti
Benefici non monetari (o costi non monetari) "indirettamente" percepiti da determinati portatori di interessi del progetto e non riconducibili al prodotto caratteristico del progetto.

In effetti, le difficoltà di stima dei benefici (e dei costi) non monetari non sono omogenee per tutte le categorie comprese in questa tipologia.

In particolare, se si considerano i benefici non monetari diretti (ossia, quei benefici che una determinata alternativa progettuale produrrà, in termini di beni e servizi resi alla collettività), alcuni di questi possono essere stimati in maniera relativamente agevole, ricorrendo a tecniche estimative consolidate e non particolarmente complesse.

Non sempre i benefici non monetari diretti delle opere sono, tuttavia, di agevole quantificazione. Le principali difficoltà si manifestano quando i benefici sono *indivisibili*. Si pensi, per esempio, ai benefici derivanti dalla realizzazione di opere di difesa idraulica il cui "prodotto caratteristico" sia costituito dalla riduzione del rischio di inondazioni di cui beneficerebbero, congiuntamente, tutti i residenti in un certo territorio. In questo caso, i benefici diretti dell'opera di difesa tendono a confondersi con quelli indiretti.

Tecnicamente, la ragione della difficoltà di stimare i benefici non monetari indivisibili è che, in questo caso, l'investimento pubblico fornisce, come prodotto, un *bene pubblico*[66] i cui effetti non sono appropriabili individualmente.

Tabella 5.14 Esempio di benefici non monetari diretti

Nell'esempio del miglioramento della mobilità, immaginando che uno degli interventi sia relativo alla creazione di una nuova arteria stradale su cui far passare il traffico interregionale per decongestionare quello locale, si pone una scelta finanziaria e istituzionale-organizzativa tra l'opzione di una strada con pedaggio ed una senza pedaggio. Nel primo caso, i pedaggi (la cui stima richiede evidentemente una preventiva analisi della domanda) incorporeranno i benefici (la "disponibilità a pagare degli utenti") associati al miglioramento della viabilità. Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui non sia previsto alcun pedaggio, attraverso particolari tecniche è possibile stimare (sempre a partire dall'analisi della domanda, ossia dalla stima dei flussi di traffico attratti dalla nuova arteria) i benefici economici diretti dell'opera (segnatamente, quelli derivanti dai risparmi di tempo, spese per carburanti e, più in generale, dalla riduzione del "costo generalizzato di trasporto" e, se del caso, dalla maggiore sicurezza, riduzione dell'incidentalità, etc.).

[66] Per la definizione di bene pubblico si veda la nota 48.

Difficoltà di quantificazione dei benefici non monetari (diretti, indiretti, o "misti") si manifestano ogni qual volta ci si trovi di fronte a benefici economici a cui non solo non corrispondono flussi monetari ma ai quali non sia possibile far corrispondere dei flussi monetari (cioè, il pagamento di prezzi). Analoghe difficoltà si manifestano per la stima dei *costi non monetari* (cd "esternalità negative del progetto")

Quali soluzioni si possono adottare in questo caso? L'indicazione fornita dalla Guida è di descrivere i benefici non monetari e i costi non monetari *non quantificabili* in maniera *descrittiva*, in maniera da consentire comunque di apprezzarne, sebbene qualitativamente, la rilevanza.

Per quanto detto in precedenza, è comunque evidente che se la descrizione qualitativa degli impatti dovesse evidenziare che una componente non quantificabile sia particolarmente rilevante, rispetto alla dimensione del progetto, questa rimetterebbe di per se stessa in causa la scelta di ricorrere alla procedura semplificata. Dovrà allora seguirsi la via ordinaria di *stimare in termini monetari*, con le tecniche economiche dell'analisi costi e benefici, la dimensione degli effetti in oggetto.

Infine, è evidente che nel caso si segua una procedura semplificata per la redazione dello SdF, con l'individuazione qualitativa dei costi e dei benefici non monetari diversi da quelli diretti, questa scelta comporterà *automaticamente* l'impossibilità di eseguire una completa analisi di convenienza economica[67]. L'analisi costi-benefici, infatti, dovrà essere svolta in maniera descrittiva, mancando le indicazioni quantitative di base per svolgerne una esaustiva e conforme alle prescrizioni della letteratura economica.

5.4.2 Rischi non assicurati e non quantificabili

La discussione in merito ai rischi è, in parte, simile a quella svolta nel paragrafo precedente. Le principali difficoltà di quantificazione della *struttura dei rischi critici* sono relative, da un lato, alla stima della dimensione economica delle *possibili* conseguenze negative (costi) e positive (benefici) che l'attuazione dell'alternativa progettuale potrebbe comportare e, dall'altro, alla stima della probabilità con cui le diverse conseguenze potrebbero manifestarsi.

Il problema di stima di primo tipo (dimensione delle conseguenze) è relativo alle difficoltà connesse a grandezze non monetarie e non quantificabili, di cui si è detto nella sezione precedente, alla quale rinviamo. Il secondo problema, invece, è più delicato. In linea di principio, in assenza di una quantificazione delle probabilità dei diversi eventi possibili che caratterizzano una situazione rischiosa, è comunque essenziale procedere alla stima della *verosimiglianza* degli eventi sulla base di valutazioni soggettive o di argomentazioni qualitative.

In ogni caso, occorrerà segnalare adeguatamente le ragioni dell'impiego di stime soggettive o, in mancanza, di argomentazioni qualitative, specificando la metodologia e le ipotesi impiegate.

La valutazione delle probabilità, inoltre, non può prescindere dalla dimensione economica delle conseguenze (come illustrato nell'esempio riportato alla Tabella 5.13). Quando la dimensione stessa di alcune delle conseguenze sia tale da poter sconvolgere i risultati dello SdF, è opportuno ricorrere ad analisi accurate e comple-

[67] Si veda il Capitolo 7.

te, in ossequio al principio di precauzione. Questa raccomandazione discende direttamente dall'idea, già richiamata, che gli interventi che possono essere analizzati mediante procedure semplificate non devono essere individuati solo in base alla dimensione economica *attesa* dei costi e dei benefici ma anche alla dimensione e alla struttura dei rischi. Interventi finanziariamente limitati ma con possibili (anche se improbabili) conseguenze gravemente dannose, dovrebbero essere oggetto di una valutazione completa, ossia comprendente anche una attenta valutazione dei rischi.

Capitolo 6

Analisi di fattibilità

6.1 Attivabilità dell'investimento e individuazione dei punti critici, 61 - 6.1.1 Fattibilità tecnica e funzionalità, 61 - 6.1.2 Sostenibilità finanziaria, 61 - 6.1.3 Compatibilità con il quadro normativo europeo, nazionale, regionale e locale, 65 - 6.1.4 Sostenibilità ambientale e sociale, 65 - 6.2 Analisi di sostenibilità amministrativa e organizzativa, 67

A partire dalle informazioni riassuntive riferite a ciascuna delle alternative progettuali (Capitolo 5), l'analisi di fattibilità svolge le seguenti funzioni: formulare un giudizio nei confronti della *attivabilità* di ciascuna delle possibili soluzioni (individuando le potenziali criticità e i fattori di rischio); determinare le *condizioni di contorno* richieste per garantire l'attivazione stessa; infine, suggerire eventuali approfondimenti per le fasi successive del ciclo del progetto[68].

L'individuazione, nell'ambito dell'analisi di fattibilità, delle criticità e dei principali fattori di rischio consente allo SdF di verificare le capacità tecnico-istituzionali dell'operatore pubblico di farvi fronte.

6.1 Attivabilità dell'investimento e individuazione dei punti critici

L'analisi di attivabilità serve ad accertare se, e quali condizioni, le alternative progettuali considerate sono: fattibili sul piano tecnico e della funzionalità; sostenibili in termini finanziari, ambientali e sociali; compatibili con il quadro normativo esistente.

6.1.1 Fattibilità tecnica e funzionalità

L'analisi di fattibilità tecnica dovrà verificare se gli aspetti tecnici delle alternative progettuali, sotto diversi profili – ma in primo luogo quello costruttivo e tecnologico, siano realizzabili.

L'analisi di funzionalità, che serve a rafforzare la fattibilità tecnica, verifica le attitudini della soluzione progettuale in relazione ai parametri di accessibilità ed organizzazione distributiva degli spazi così come potrebbero essere percepiti dagli utenti potenziali.

6.1.2 Sostenibilità finanziaria

L'analisi di sostenibilità finanziaria ha l'obiettivo di verificare la capacità di cia-

[68] Il riferimento è sempre allo schema del ciclo del progetto riportato nella Figura 3.1 a p. 33.

scuna alternativa progettuale di generare un *flusso di cassa sufficiente* a garantire il rispetto dei vincoli finanziari dei soggetti pubblici e privati coinvolti nella realizzazione e nella gestione del progetto. In altri termini, l'analisi di sostenibilità finanziaria consente di verificare se il *rendimento finanziario* di ciascuna alternativa progettuale sia compatibile con gli obiettivi e con i vincoli di risorse dei soggetti coinvolti.

Ad un livello più operativo, la **sostenibilità finanziaria** deve essere valutata secondo tre *punti di vista*: **complessiva**, **sociale**, **privata**.

La ***sostenibilità finanziaria complessiva*** ha l'obiettivo di verificare che il progetto generi, in ciascuna annualità, un flusso di cassa non negativo, a partire dalle risorse che vengono *a priori* attribuite al progetto (nell'ambito delle scelte finanziarie[69]).

L'approccio della sostenibilità finanziaria complessiva si differenzia dalla *sostenibilità finanziaria sociale* in quanto quest'ultima corregge l'analisi dei flussi di cassa del progetto per l'effetto del *trasferimento fiscale netto*: considerando, quindi, che le imposte pagate dal progetto siano dei benefici finanziari per la collettività mentre i trasferimenti pubblici al progetto siano da considerarsi dei costi finanziari, da coprire mediante il ricorso a fonti pubbliche di finanziamento.

Un'ulteriore informazione circa la sostenibilità finanziaria deriva dalla capacità del progetto di soddisfare gli obiettivi di *rendimento finanziario per i privati* eventualmente coinvolti. Ovviamente, questa informazione è rilevante soltanto quando l'alternativa progettuale oggetto di valutazione preveda (per effetto delle scelte finanziarie e istituzionali-organizzative) il ricorso a capitali privati, ossia quando venga ipotizzato un partenariato pubblico-privato.

La metodologia impiegata è l'**analisi dei flussi di cassa**. La base di partenza dell'analisi è l'integrazione di alcune delle informazioni riassuntive ricavate in precedenza (Capitolo 5) al fine di costruire un insieme di tre **conti finanziari** per ciascuno degli anni di durata del progetto (Tabella 6.1): il **conto economico**, lo **stato patrimoniale**, il **flusso di cassa**. A partire dai conti finanziari, sarà poi possibile determinare gli indicatori di rendimento e sostenibilità finanziaria complessiva, sociale e privata.

Le informazioni riassuntive[70] che devono essere integrate per costituire i conti finanziari sono le seguenti: *investimenti totali*; *costi di gestione*; *ricavi di gestione*; *fonti esterne di finanziamento*.

Il conto del *flusso di cassa* (Tabella 6.1c) consente una prima valutazione della sostenibilità finanziaria complessiva: qualora il **flusso di cassa cumulato** (che è dato dalla somma dei **flussi di cassa annuali** del progetto) fosse negativo, l'intervento (nell'alternativa progettuale oggetto di valutazione) non sarebbe sostenibile richiedendo, ove possibile, la modificazione delle scelte finanziarie sottostanti (per esempio, l'incremento dei trasferimenti pubblici).

Sottraendo dal flusso di cassa annuale (Tabella 6.1.c) il flusso delle *fonti esterne di finanziamento* (Sezione 5.2.4), si ottiene il **flusso di cassa non finanziario** che evidenzia la *struttura finanziaria intertemporale* degli impieghi (con segno negativo) e delle risorse (con segno positivo) determinata dall'alternativa progettuale e, quindi, consente di calcolare alcuni indicatori di sostenibilità quali il **tasso interno di rendimento finanziario** (TIRF) e il **valore attuale netto finanziario** (VANF) del progetto.

[69] L'argomento è trattato nella Sezione 5.1.3 del Capitolo.
[70] Si veda la Sezione 5.2 del Capitolo.

Valore attuale netto finanziario (VANF)
*Valore della somma dei flussi di cassa finanziari di ciascun periodo (FC_t), ponderati mediante il fattore di sconto **1+i**, secondo l'espressione*

$$VANF\,(i) = FC_0 + \frac{FC_1}{1+i} + \frac{FC_2}{(1+i)^2} + \ldots + \frac{FC_T}{(1+i)^T}$$

Tasso interno di rendimento finanziario (TIRF)
*Tasso di rendimento **i*** che annulla il* valore attuale netto finanziario*:*

$$VANF(i^*) = 0$$

Il flusso di cassa annuale può essere anche modificato per valutare la ***sostenibilità finanziaria sociale***. Sottraendo dal flusso di cassa annuale il flusso del **trasferimento fiscale netto** (che è dato dalla differenza tra trasferimenti ricevuti e pagati a qualsiasi titolo dal progetto), si ottiene il **flusso di cassa sociale**, che consente di sviluppare le valutazioni sul rendimento sociale e sull'assorbimento di risorse finanziarie pubbliche del progetto.

Nell'ambito dell'analisi della sostenibilità finanziaria sociale e in un'ottica "federalistica", è rilevante la questione di *quale sia la collettività* a cui l'analisi deve riferirsi. In estrema sintesi, considerando l'assetto della finanza pubblica per livelli di governo (Unione europea, Stato, regioni, province, città metropolitane ed altri enti intermedi e comuni), è lecito chiedersi se, nella valutazione del rendimento sociale, debba considerarsi un punto di vista *globale* oppure *locale*, ossia dell'ente che attua il progetto. La risposta a questa domanda dipende dall'obiettivo specifico dell'analisi. È evidente che, se la Regione intende valutare i progetti di investimento ai fini dell'erogazione dei propri finanziamenti, sarà opportuno analizzarli nell'ottica della sostenibilità finanziaria *per la collettività regionale*. D'altra parte, essendo tutti gli enti richiamati parte della pubblica amministrazione potrebbe rivelarsi altrettanto opportuno tenere in conto i risultati in termini di sostenibilità finanziaria anche per gli altri aggregati e, in particolare, per quello nazionale.

Sul piano metodologico, l'analisi dei flussi di cassa consente di assumere i diversi punti di vista *collettivi* sottraendo, di volta in volta, dal flusso di cassa annuale il trasferimento fiscale netto relativo all'operatore pubblico il cui punto di vista si ritiene rilevante. Pertanto, nell'ambito del flusso consolidato del trasferimento fiscale netto[71], occorrerà identificare delle disaggregazioni del trasferimento dal punto di vista dei diversi enti coinvolti nel finanziamento del progetto.

Analogamente a quanto fatto per la valutazione della sostenibilità dal punto di vista della collettività, sottraendo al flusso di cassa annuale il *finanziamento privato* (che ritroviamo nell'ambito del flusso delle fonti esterne di finanziamento[72]) in ciascun periodo di vita del progetto, si ottiene il *flusso di cassa privato*. In questo caso gli indici sintetici danno un'idea del rendimento del capitale privato investito.

Nell'ambito delle analisi di ***sostenibilità finanziaria privata***, è opportuno distinguere il rendimento per il capitale proprio investito dagli azionisti (cd *shareholder*) privati e la sostenibilità del debito contratto per attivare il progetto. Sottraendo dal flusso di cassa annuale il flusso del *finanziamento privato con capitale di*

[71] Si veda la Sezione 5.2.4 del Capitolo.
[72] Di cui alla Sezione 5.2.4 del Capitolo.

Tabella 6.1. Struttura base dei conti finanziari del progetto				
Voci	Annualità			
	0	1	…	T
Tabella 6.1.a Conto Economico				
Ricavi totali				
Costi operativi totali				
Margine operativo lordo				
Ammortamenti e accantonamenti				
Margine operativo netto				
Oneri finanziari netti				
Utile ante imposte				
Imposte				
Risultato netto				
Tabella 6.1.b Stato Patrimoniale				
Liquidità				
Capitale circolante lordo				
Immobilizzazioni nette				
Attivo totale				
Passivo corrente				
Debiti a medio e lungo termine				
Mezzi propri totali				
Passivo totale				
Tabella 6.1.c Flusso di Cassa				
Margine operativo lordo				
Variazione di capitale circolante netto				
Flusso di cassa operativo (ante imposte)				
Imposte sul reddito operativo				
Flusso di cassa operativo (dopo le imposte)				
Flusso di cassa degli investimenti				
Mezzi propri				
Debiti a medio e lungo termine netti				
Oneri finanziari netti				
Flusso di cassa dei finanziamenti				
Flusso di cassa annuale				
Flusso di cassa cumulato				

rischio (nelle informazioni riassuntive di cui alla Sezione 5.2.4), otteniamo il *flusso di cassa per gli azionisti privati* del progetto, che consente di valutare il TIRF e il VANF come fatto in precedenza. Un livello di remunerazione del capitale privato (TIRF) inferiore ad impieghi alternativi (certi o meno rischiosi del progetto) determina una valutazione di *insostenibilità* del progetto, anche qualora complessivamente il progetto fosse finanziariamente sostenibile (cioè, con un flusso di cassa non negativo in ogni periodo). Infatti, il basso rendimento per il capitale privato indica chiaramente come le scelte finanziarie che caratterizzano l'alternativa progettuale presa in considerazione siano incompatibili con il funzionamento e i vincoli di un'economia di mercato.

L'analisi della sostenibilità dell'indebitamento (cd *bancabilità*) può essere affron-

tata con diversi strumenti. Seguendo un'impostazione diffusa nella letteratura sulle analisi di fattibilità, la Guida propone due indicatori di *bancabilità*, ossia di valutazione della capacità dell'ipotesi di progetto di sostenere il rimborso e la remunerazione del capitale di debito. Gli indicatori qui considerati sono il **rapporto di copertura del servizio del debito** (o *debt-service cover ratio*), che misura la capacità finanziaria del progetto di soddisfare il servizio del debito in ogni periodo, e il **rapporto di copertura del debito residuo** (o *loan life cover ratio*), che misura la capacità del valore del progetto di compensare in ogni periodo il debito residuo.

Rapporto di copertura del servizio del debito (RCSD)
È il rapporto, calcolato per ogni periodo della durata del progetto, fra il flusso di cassa annuale al netto degli oneri per il servizio del debito (somma della quota di rimborso del capitale e della quota di interessi sul debito) e il servizio del debito stesso.
Rapporto di copertura del debito residuo (RCDR)
È il rapporto, calcolato per ogni periodo della durata del progetto, fra il valore attuale netto dei flussi di cassa annuali e il debito residuo.

Il RCSD misura la capacità del progetto di finanziare il servizio del debito. Qualora l'indicatore sia inferiore ad 1 in alcuni periodi, il progetto non sarebbe finanziabile con debito in quanto incapace di ripagarlo e remunerarlo lungo tutta la durata del finanziamento. D'altra parte, anche rapporti vicini ad 1 segnalano l'incapacità del progetto di remunerare e ripagare altro capitale che non sia quello di debito, riducendo, peraltro, i margini di manovra in caso di imprevisti.

Il RCDR, invece, misura la capacità del *valore* del progetto di sostenere il debito residuo. Qualora il rapporto fosse inferiore all'unità, si avrebbe uno squilibrio tra valore del progetto e debito per realizzarlo. Valori superiori all'unità, invece, sono indice di maggiore solidità finanziaria del progetto (che, molto spesso, è il principale *collaterale* a garanzia del debito contratto).

6.1.3 Compatibilità con il quadro normativo europeo, nazionale, regionale e locale

In questa sezione dello SdF, deve essere verificata la rispondenza delle procedure che si intende attivare e delle scelte che costituiscono ciascuna alternativa progettuale con il quadro normativo esistente, con particolare riferimento alle norme in materia ambientale, di lavori pubblici, di concorrenza e alle normative dei settori rilevanti per i progetti di investimento considerati (per esempio, idrico, dei trasporti, etc.).

6.1.4 Sostenibilità ambientale e sociale

A partire dall'identificazione dei portatori di interessi[73], dei benefici e costi e dei rischi critici[74] connessi alle singole alternative progettuali, l'analisi di fattibilità

[73] Si veda la Sezione 5.2.1 del Capitolo.
[74] L'argomento dei rischi critici è stato trattato nella Sezione 5.2.5 del Capitolo.

deve: consentire di apprezzare la sostenibilità (ambientale e sociale) del progetto; individuare gli elementi propedeutici alla valutazione di impatto ambientale (ove necessario).

Con riferimento al primo obiettivo, contrariamente all'interpretazione comune, la sostenibilità di un progetto di investimento non è un argomento indipendente da altri aspetti ma è, per così dire, *trasversale*. In particolare, la *sostenibilità ambientale* non può essere considerata rilevante a meno di non analizzarla in connessione con la percezione sociale dei problemi ambientali e di qualità della vita.

In quest'ottica, l'analisi di sostenibilità ambientale e sociale deve individuare la griglia degli effetti che possono derivare dagli impatti su determinati portatori di interessi, determinandone le possibili conseguenze di conflitto politico che potrebbero influire sull'iter di realizzazione del progetto. In larga misura, quest'analisi riprende la valutazione della struttura intertemporale e distributiva dei rischi connessi al progetto e, in particolare, dei *rischi di conflitto politico*. L'analisi di fattibilità deve approfondire, rispetto alla valutazione effettuata dei rischi e delle possibili conseguenze, se siano previsti in seno alla singola alternativa progettuale degli *interventi di mitigazione* e, in caso positivo, valutarne l'efficacia in rapporto al problema che sono chiamati a risolvere.

Il riscontro di inefficacia o di parziale efficacia degli interventi di mitigazione può portare l'analisi di sostenibilità ambientale e sociale a indicare delle varianti alla struttura tecnologica, istituzionale-organizzativa o finanziaria del progetto. Questo meccanismo di feed-back, come già ricordato, è una delle funzioni fondamentali dello SdF, quale supporto al processo decisionale.

Il secondo problema che l'analisi di sostenibilità ambientale e sociale è chiamata ad affrontare è relativo alle procedure di **valutazione di impatto ambientale** (VIA). Considerato il percorso completamente autonomo che la legislazione italiana assegna alla procedura VIA[75], lo SdF che si situa a monte del processo di programmazione[76] sembra poco adatto ad approfondire tematiche che sono relative alla fase di progettazione esecutiva (o, almeno, preliminare). D'altra parte, lo SdF ha l'obiettivo di identificare i possibili ostacoli all'attivabilità del progetto e le procedure di VIA, almeno in questa forma, rientrano tra i problemi caratteristici di attivabilità di un intervento pubblico. È, pertanto, necessario che l'analisi di sostenibilità ambientale e sociale identifichi i punti critici che, nelle fasi successive, potrebbero costituire un discrimine per l'esecuzione di una determinata alternativa progettuale. Le risultanze di tali verifiche vanno collocate nel documento preliminare alla progettazione (Sezione 2.1) che, tra l'altro, ha il compito di illustrare i requisiti e le congruenze della soluzione adottata con le normative di settore.

Le stesse argomentazioni precedenti richiamano un ruolo più rilevante dell'esame dei possibili punti critici ai fini della VIA in sede di SdF integrativo[77], che si situa immediatamente prima della progettazione preliminare. Peraltro, questa previsione trova riscontro nella recente innovazione legislativa introdotta dalla Regione Veneto che prevede, nel caso della finanza di progetto, che lo SdF sia accompagnato da uno **studio di impatto ambientale** (cd SIA[78]). È evidente l'intento di rafforzare la capacità di programmazione e previsione anche al fine di evitare che importanti (ma pro-

[75] Si veda il Capitolo 2 anche su questo tema.
[76] Il riferimento è allo schema della Figura 3.1 a p. 33.
[77] Cfr. Figura 3.1 a p. 33.
[78] L'argomento è trattato nel Capitolo 2.

blematici) passaggi per la realizzazione di investimenti *sostenibili* non si traducano in evitabili prolungamenti dei tempi e dei costi *sociali* degli stessi interventi.

6.2 Analisi di sostenibilità amministrativa e organizzativa

A partire dalla specificazione delle alternative progettuali e dopo aver affrontato tutti gli aspetti richiamati ai fini della valutazione di attivabilità, è necessario concludere l'esame di fattibilità delle singole alternative verificando la corrispondenza tra il *fabbisogno amministrativo e istituzionale* che la realizzazione e la gestione del progetto pone a carico dell'amministrazione pubblica e le effettive risorse disponibili per farvi fronte. L'analisi di sostenibilità amministrativa e organizzativa è, in sostanza, una valutazione di adeguatezza tra i processi che l'amministrazione dovrà gestire lungo tutta la vita del progetto e le risorse che effettivamente l'amministrazione è, oppure sarà, in grado di attivare.

Ai fini della valutazione di sostenibilità amministrativa, è quindi necessario che siano identificati, mediante una apposita sezione dello SdF, i fabbisogni organizzativi e istituzionali connessi ai singoli passaggi effettivi o potenziali nei quali dovrà intervenire l'amministrazione.

L'inadeguatezza rispetto al fabbisogno di risorse umane e capacità professionali e specialistiche rischia di tradursi in costi aggiuntivi e deve essere adeguatamente segnalata in fase di valutazione di fattibilità. L'eventuale accertamento di uno *squilibrio* tra necessità e capacità organizzative e amministrative costituisce un elemento di rigetto o, almeno di revisione, delle alternative progettuali.

Tabella 6.2 Esempio di analisi della sostenibilità amministrativa e organizzativa
Nell'esempio sulla mobilità regionale, assumendo che l'alternativa progettuale in esame preveda la realizzazione di un'autostrada mediante la finanza di progetto, l'amministrazione dovrà intervenire inizialmente per mettere in pratica le disposizioni vigenti in materia di finanza di progetto al fine della selezione delle proposte, etc. Successivamente, l'amministrazione (o le amministrazioni interessate) dovrà gestire uno o più contratti con i soggetti coinvolti nella finanza di progetto. I contratti potranno prevedere (per esempio) clausole di garanzia sul traffico che transita sull'autostrada. L'applicazione e la verifica di tali clausole richiede all'amministrazione il reperimento di risorse tecniche e professionali (interne od esterne) capaci di consentire la verifica delle stesse.

Capitolo 7

Analisi di convenienza

7.1 La convenienza del partenariato pubblico-privato, 70 - 7.1.1 Trasferimento del rischio e value for money, 72 - 7.1.2 La distorsione del value for money nei piccoli progetti, 74 - 7.2 La convenienza sociale delle alternative progettuali, 75 - 7.2.1 L'analisi costi e benefici, 76 - 7.2.2 Il problema dei piccoli progetti: l'analisi costi-benefici qualitativa, 78 - 7.2.3 I problemi di misurazione monetaria: l'analisi costi-efficacia, 79

L'analisi di convenienza ha due obiettivi, nel quadro della valutazione degli investimenti pubblici. In primo luogo (Sezione 7.1), ponendosi dal punto di vista degli enti che promuovono e finanziano l'intervento, è necessario verificare, sul piano dei flussi finanziari e della ripartizione dei rischi, se l'eventuale ricorso all'iniziativa privata, nel quadro di partenariati pubblico-privati, sia *conveniente* in termini di costi. Ossia, se l'alternativa progettuale da realizzarsi mediante un partenariato pubblico-privato garantisca, in confronto con l'alternativa pubblica (alternativa progettuale di riferimento interamente pubblica), un adeguato margine di convenienza – che di seguito verrà indicato come **value for money** del partenariato pubblico-privato. Questa tipologia di analisi segue, anche nella strumentazione, l'analisi di sostenibilità finanziaria sviluppata nel capitolo precedente.

Value for money del partenariato pubblico-privato[79]
Valutazione della riduzione del costo (in termini di risorse finanziarie e di rischi sopportati) di cui l'operatore pubblico potrà beneficiare affidando la realizzazione e la gestione di un progetto pubblico al settore privato.

In secondo luogo (Sezione 7.2), ponendosi questa volta dal punto di vista degli enti pubblici in quanto tutori dell'interesse collettivo e promotori del benessere sociale, è necessario analizzare le diverse alternative progettuali, verificando quale di esse

[79] Il termine "value for money", di derivazione anglosassone, viene qui utilizzato per descrivere il beneficio in termini finanziari (ma, come verrà argomentato in seguito, anche il beneficio in termini di ripartizione dei rischi) derivante dal ricorso a forme di partenariato pubblico-privato. In genere, nella letteratura, si ipotizza che la realizzazione di un'opera pubblica comporterebbe comunque, sia nel caso delle alternative progettuali interamente pubbliche, sia nel caso di coinvolgimento di soggetti privati, un costo per il settore pubblico. In questo caso, come indicato nel riquadro, un *value for money* positivo starebbe ad indicare il risparmio di costo nel caso di ricorso a soggetti privati. Si possono, tuttavia, immaginare situazioni in cui tanto l'alternativa interamente pubblica, quanto quella che prevede un partenariato, potrebbero generare un reddito per il settore pubblico: per esempio, nel caso delle alternative pubbliche, le tariffe riscosse potrebbero eccedere i costi di realizzazione e gestione; oppure, nel caso del partenariato, il settore pubblico potrebbe beneficiare di consistenti canoni di concessione. In questo caso, quando cioè entrambe le soluzioni genererebbero un reddito per il settore pubblico, il significato del *value for money* dovrà essere interpretato come il vantaggio, non in termini di minor costo ma di maggior reddito, derivante dal ricorso ad un parteriato pubblico-privato.

produca il migliore risultato in termini di costi e benefici sociali. Si tratta, in particolare, di valutare se il finanziamento pubblico (o, più in generale, l'impiego di risorse collettive), determinato attraverso l'analisi delle condizioni di attivabilità[80], sia o meno giustificato in base alle prestazioni attese dell'investimento.

In astratto, sarebbe desiderabile che tutte le decisioni di investimento venissero sottoposte ad una organica ed esplicita valutazione di convenienza sociale. Sarebbe cioè auspicabile che tutti gli SdF incorporassero un'analisi volta non solo ad ordinare le diverse modalità di realizzazione di una specifica idea-progetto, ma capace anche di consentire confronti tra idee-progetto alternative.

Spesso, tuttavia, lo SdF non è chiamato ad esprimere un giudizio nei confronti dell'utilità dell'idea-progetto, in quanto la decisione ad investire è già stata assunta. In questi casi, l'analisi di convenienza tende, di fatto, ad essere assorbita dall'analisi di fattibilità, in quanto il decisore è essenzialmente interessato ad individuare l'alternativa progettuale meno esposta al rischio di mancata realizzazione. Ciò non toglie che, anche quando la decisione su cosa fare sia già stata assunta – ma resti da stabilire come, lo SdF sia comunque chiamato a formulare un giudizio nei confronti delle alternative progettuali. Tale giudizio dovrà tener conto delle possibili criticità e dei fattori di rischio insiti nelle diverse ipotesi, ma dovrà fondarsi anche su elementi quali la diversa capacità di soddisfare il bisogno che ha motivato la decisione di investimento, l'esistenza e l'intensità di eventuali impatti positivi o negativi accessori, il diverso impegno finanziario e amministrativo cui sarà chiamato l'ente responsabile dell'attuazione dell'investimento.

Negli altri casi, quando cioè dalla descrizione delle fonti dell'idea-progetto non è lecito desumere che la decisione ad investire sia già stata assunta, lo SdF dovrà contenere un'analisi capace di fornire anche indicazioni sull'utilità dell'investimento, ovvero sulla capacità di generare benefici sociali superiori rispetto a quelli ricavabili da impieghi alternativi delle risorse pubbliche. In altre parole, **tra le alternative progettuali da sottoporre a valutazione dovrà essere inserita anche l'*alternativa zero*, ossia l'abbandono dell'idea-progetto originaria**.

Ai fini della formulazione del giudizio di convenienza, nella Guida viene raccomandata la realizzazione di una **analisi costi-benefici**. L'applicazione dell'analisi costi-benefici trova, tuttavia, due limitazioni di cui la Guida necessariamente tiene conto. Il primo limite riguarda la problematica delle procedure semplificate di stima dei costi e dei benefici, che rendono impossibile il ricorso ad una vera e propria analisi costi-benefici, rendendo possibile soltanto una valutazione di tipo qualitativo.

In seconda istanza, nel caso di alcuni settori come quello sanitario, la valutazione dei benefici in termini monetari viene comunemente considerata inadeguata. In questi casi, il ricorso all'**analisi costi-efficacia** appare più adeguato per la formulazione di giudizi di convenienza sociale.

7.1 La convenienza del partenariato pubblico-privato

La valutazione della convenienza dei partenariati pubblico-privati, cioè la quantificazione del value for money, si sostanzia in una *comparazione (monetaria)* tra due ipotesi alternative: l'ipotesi che prevede un partenariato pubblico-privato e la relativa *alternativa pubblica*, ossia un'ipotesi il più possibile simile a quella da attuarsi in

[80] L'argomento è stato trattato nel Capitolo 6.

partenariato pubblico-privato ma con un assetto istituzionale-organizzativo e finanziario completamente pubblico.

Il punto di partenza della comparazione è, innanzitutto, l'individuazione dell'ente pubblico che svolge la funzione di *riferimento*, ossia dell'ente che, nella comparazione con l'alternativa progettuale realizzata in partenariato pubblico-privato, sarebbe incaricato di realizzare *mediante gestione diretta* l'intervento in oggetto. È, infatti, evidente che il *punto di vista* è fondamentale per la determinazione del value for money come valore comparativo dell'intervento in partenariato pubblico-privato o mediante l'alternativa pubblica. In assenza di tale riferimento, è impossibile procedere a valutare la convenienza dell'alternativa in partenariato pubblico-privato.

Avendo identificato l'ente pubblico che svolge il ruolo di benchmark, occorre stimare il costo finanziario (al netto dei benefici finanziari) dell'attuazione dell'intervento mediante l'ipotesi dell'alternativa pubblica, cd **public sector comparator**.

Public sector comparator
Valore attuale del flusso di finanziamento erogato dall'ente pubblico di riferimento al netto del flusso di cassa annuale generato dall'alternativa progettuale realizzata in alternativa pubblica.

Le grandezze (benefici e costi) non monetarie vengono escluse dall'analisi. La domanda a cui risponde la valutazione del value for money è, infatti, riconducibile all'interrogativo: qual è il differenziale di risorse finanziarie (e patrimoniali) che il settore pubblico deve impiegare se intende ricorrere all'alternativa pubblica, invece che all'intervento in partenariato pubblico-privato?

Pertanto, il public sector comparator deve essere *comparato* con il costo finanziario che il progetto comporterebbe per lo stesso ente pubblico che svolge la funzione di *riferimento*, qualora fosse attuato secondo l'alternativa progettuale in partenariato pubblico-privato, cd **corrispettivo netto del progetto**.

Corrispettivo netto del progetto
Valore attuale del flusso di trasferimento fiscale netto – calcolato come differenza tra i trasferimenti erogati e i tributi e le tariffe ricevute – erogato (o percepito) dall'ente pubblico benchmark verso il (o dal) progetto realizzato in partenariato pubblico-privato.

Il value for money del partenariato pubblico-privato (VfM) è, quindi, determinato come differenza tra il public sector comparator (PSC) e il corrispettivo netto del progetto (CNP)

$$VfM = PSC - CNP$$

ed indica l'eventuale *risparmio finanziario* che l'ente pubblico di riferimento ottiene ricorrendo all'alternativa progettuale realizzata in partenariato pubblico-privato piuttosto che alla gestione diretta[81]. Evidentemente, qualora il risparmio finanziario

[81] Affinché il ricorso al partenariato possa essere giudicato conveniente è quindi necessario che **VfM>0**. Come è già stato segnalato (cfr. nota 79), si possono immaginare situazioni in cui entrambe le modalità (alternativa interamente pubblica o in partenariato) potrebbero rivelarsi capaci di generare un

di ricorrere al privato (il value for money) fosse negativo, l'opzione di realizzare l'idea-progetto in partenariato pubblico-privato si dimostrerà *non conveniente*.

7.1.1 Trasferimento del rischio e value for money

L'impostazione tradizionale della letteratura sulla valutazione dei progetti di investimento pubblico determina il public sector comparator (ed il value for money) in maniera differente rispetto alla procedura proposta dalla Guida. Se correttamente impostato, il metodo tradizionale conduce alla medesima valutazione del value for money di quella proposta dalla Guida che, tuttavia, ha il vantaggio della maggiore facilità di computo, del maggior rigore metodologico e della coerenza rispetto all'impostazione generale dello SdF.

Sul piano meramente espositivo, tuttavia, la procedura tradizionale presenta il vantaggio di illustrare adeguatamente l'effetto del *trasferimento dei rischi* sul value for money. Nell'impostazione tradizionale, il public sector comparator viene, infatti, determinato per aggregazione di tre diverse *componenti di costo*:

a. il **public sector comparator base** (PSCb);
b. il **valore del rischio trasferito** (VRT);
c. il **valore del rischio non trasferito** (VRNT).

Quindi, il public sector comparator (PSC) può essere scritto come:

$$PSC = PSCb + VRT + VRNT$$

Il *public sector comparator base* è ottenuto sommando i flussi dei valori attesi degli *investimenti totali*, dei *costi di gestione* al netto dei *ricavi di gestione*.

Nell'ambito del flusso del *valore dei rischi* (calcolato come illustrato nella Sezione 5.3), è necessario operare la distinzione tra rischi *trasferiti* mediante l'operazione di partenariato pubblico-privato ipotizzata e rischi *non trasferiti*. È intuibile che i rischi trasferiti possono differire a seconda dell'assetto istituzionale e finanziario che caratterizza ciascun partenariato pubblico-privato. Tuttavia, esiste una componente di rischi non trasferiti (tra cui anche quelli connessi alle garanzie implicite – cfr. Tabella 5.6), il cui effetto economico non potrà essere eliminato cedendo al privato la realizzazione e la gestione dell'opera.

Rischio trasferito
Rischio che l'ente pubblico di riferimento, mediante il partenariato pubblico-privato, pone a carico dei soggetti privati coinvolti.
Rischio non trasferito
Rischio che l'ente pubblico di riferimento, nell'ambito del partenariato pubblico-privato, assicura per effetto di garanzie esplicite o implicite.

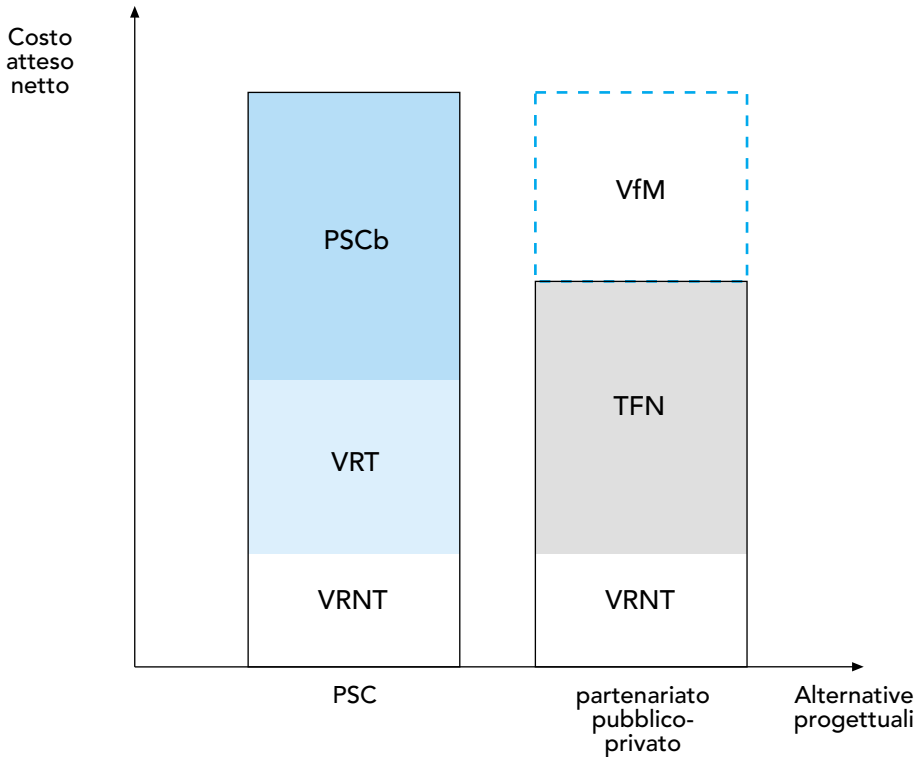
reddito per il settore pubblico. In questo caso, si tratta di accertare se il reddito generato ricorrendo al partenariato (che indichiamo con **CNP(+)**, corrispettivo netto prodotto dal progetto a beneficio del settore pubblico: quindi, CNP = -CNP(+)) sia superiore a quello procurato dalla gestione pubblica diretta (che indichiamo con **PSC(+)**, reddito netto del progetto per l'ente che lo realizza in economia: quindi, PSC= -PSC(+)). Anche in questo caso, un **VfM** = PSC – CNP = **CNP(+) – PSC(+) > 0** evidenzierebbe l'esistenza di un vantaggio del partenariato, mentre un valore negativo rivelerebbe la convenienza dell'alternativa pubblica.

A fronte del computo del public sector comparator, l'impostazione tradizionale considera che l'alternativa progettuale attuata mediante un partenariato pubblico-privato preveda un corrispettivo netto del progetto (CNP) composto da due componenti di costo: il **valore dei rischi non trasferiti** (VRNT) e il **trasferimento fiscale netto** (TFN). Quindi:

$$CNP = VRNT + TFN$$

Analogamente all'esposizione precedente, il value for money (VfM) è determinato dalla differenza tra il public sector comparator (PSC) e il corrispettivo per il progetto (CNP) (Figura 7.1).

Figura 7.1. Determinazione del value for money del partenariato pubblico-privato



Fonte: Rielaborazione della figura di Foschi e Serlenga (2002).

Come già osservato, lo schema tradizionale di determinazione del value for money presenta il vantaggio espositivo di mostrare *direttamente* l'effetto della rischiosità (tradotto in componenti di costo monetario) sul value for money (cioè, sulla differenza tra public sector comparator e corrispettivo per il progetto). Dall'impostazione tradizionale, emerge che il value for money (VfM) *non dipende dalle componenti di rischio non trasferito* dal settore pubblico al settore privato (quindi, non dipende dai rischi implicitamente garantiti dal settore pubblico) e che, invece, *cresce al crescere delle componenti di rischio trasferito* (VRT):

$$VfM = PSCb + VRT - TFN$$

Il trasferimento dei rischi (con l'effetto di riduzione dei costi attesi a carico del settore pubblico) è uno, forse il più importante, fattore di convenienza del partenariato pubblico-privato. Lo schema interpretativo tradizionale della determinazione del value for money, enfatizza questo punto. D'altra parte, questo elemento rende particolarmente importante la corretta individuazione dei rischi trasferiti e di quelli che rimangono a carico del settore pubblico o vengono comunque (in parte) condivisi[82]. La sovrastima del valore dei rischi trasferiti determina una valutazione eccessivamente ottimistica della convenienza del partenariato pubblico-privato rispetto all'alternativa pubblica. D'altra parte, una sottostima del valore dei rischi trasferiti è alla base di una valutazione di convenienza dei partenariati pubblico-privati decisamente prudente.

7.1.2 La distorsione del value for money nei piccoli progetti

Nel caso dei progetti per cui è opportuno effettuare uno SdF "semplificato"[83], la determinazione del value for money potrebbe risultare distorta. In particolare, qualora la procedura semplificata venga applicata alla determinazione di alcune componenti di rischio, l'assenza di una quantificazione di tali componenti (sostituita dalle procedure qualitative richiamate nella Sezione 5.4.2) comporterà una *sottostima* del value for money e, quindi, una sottostima della convenienza del partenariato pubblico-privato rispetto all'alternativa progettuale di riferimento (quella pubblica).

La ragione di questa distorsione è abbastanza intuitiva. Qualora si tratti di rischi non trasferiti tra pubblico e privato, l'assenza di una quantificazione sarebbe neutrale per la determinazione del value for money e, quindi, per il test di convenienza del partenariato pubblico-privato rispetto al settore pubblico. Qualora invece il rischio non quantificato faccia parte di quelli trasferiti, se fosse quantificato andrebbe ad accrescere il valore del public sector comparator. L'assenza di tale quantificazione elimina una delle componenti di costo che il settore pubblico dovrà comunque sopportare e riduce il value for money.

Queste considerazioni consentono di costruire un semplice test di convenienza del partenariato pubblico-privato (rispetto all'alternativa pubblica), per il caso in cui la struttura dei rischi non sia quantificabile. È possibile costruire un *indicatore distorto del value for money*, che chiameremo VfM*, semplicemente omettendo (consapevolmente) dalla formula che determina il value for money, il valore dei rischi trasferiti (VRT):

$$VfM^* = PSCb - TFN < PSCb + VRT - TFN = VfM$$

È evidente che l'indicatore distorto VfM* è sempre più piccolo (in valore assoluto) del value for money (VfM), perché non incorpora la componente positiva, rappresentata dal VRT. In altre parole, il VfM* rappresenta il valore minimo che può assumere il value for money nell'assenza di informazioni dettagliate in merito ai rischi trasferiti (VRT). Pertanto, qualora il VfM* risulti *comunque* positivo, qualsiasi sia il valore di VRT, il value for money sarà positivo e, quindi, l'alternativa progettuale in

[82] Il riferimento è alla Tabella 5.10.
[83] L'argomento viene trattato nella Sezione 5.3.

partenariato pubblico-privato sarà *certamente più conveniente* dell'ipotesi in alternativa pubblica.

D'altra parte, un VfM* negativo non necessariamente implicherà la *non convenienza* del partenariato pubblico-privato rispetto all'alternativa pubblica. Tuttavia, affinché il partenariato pubblico-privato sia conveniente, sarà *necessario* che il guadagno in termini di rischi trasferiti dal settore pubblico al settore privato (ossia, la dimensione di VRT) sia almeno tale da *compensare* il valore negativo assunto dal VfM*. In altri termini, la verifica della convenienza del partenariato pubblico-privato impone, in questo caso, di appurare la dimensione monetaria del valore dei rischi trasferiti.

La distorsione appena segnalata nella stima del value for money per gli SdF semplificati[84] rende *più difficile* il superamento del test di convenienza dei partenariati pubblico-privati. Sebbene una valutazione corretta sia preferibile, questo tipo di errore può essere considerato un male minore. Infatti, in un'ottica di prudenza e trattandosi di progetti di piccole dimensioni e diffusi sul territorio, è opportuno analizzare attentamente le ragioni del ricorso ai privati, per evitare di favorire cattive pratiche amministrative.

7.2 La convenienza sociale delle alternative progettuali

L'analisi di convenienza ha l'obiettivo di verificare il grado di desiderabilità per la collettività (il *grado di pubblica utilità*) associato a ciascuna delle alternative progettuali che, a seguito delle analisi di fattibilità, rappresentano le opzioni *effettivamente praticabili* da parte della pubblica amministrazione, sul piano tecnologico, istituzionale-organizzativo e finanziario, per realizzare l'idea-progetto.

La determinazione quantitativa dell'utilità sociale netta (l'*efficienza sociale*) delle diverse alternative progettuali serve a:

a. valutare se ciascuna specifica alternativa progettuale comporti dei benefici sociali non inferiori ai costi sociali;
b. confrontare, in termini di benefici e costi sociali, le diverse alternative progettuali.

Lo SdF dovrebbe, quindi, *raccomandare* al decisore pubblico di *non realizzare* le alternative progettuali i cui costi siano superiori ai benefici e di *realizzare* le alternative progettuali che risultino *più convenienti* per la collettività in termini di benefici al netto dei costi.

È opportuno sottolineare, ancora una volta, che lo SdF ovviamente non sostituisce la decisione politica e che, in ragione di valutazioni esterne ad esso, il decisore pubblico potrà preferire opzioni che non siano in assoluto le più *efficienti*. Pertanto, le raccomandazioni potranno essere disattese. È, tuttavia, necessario che lo SdF le esprima correttamente e completamente per svolgere fino in fondo la propria funzione di *strumento informativo* a supporto delle scelte pubbliche.

Tra le valutazioni che non trovano spazio all'interno dello SdF proposto dalla Guida, vi sono gli aspetti di natura distributiva. In estrema sintesi, alcune alternative progettuali potrebbero condurre ad un'utilità sociale (considerata come saldo netto dei benefici e dei costi) inferiore o addirittura negativa ma, allo stesso tempo, soddisfare un criterio di distribuzione delle risorse politicamente rilevante: per esempio,

[84] Si veda la Sezione 5.3.

una certa alternativa progettuale, sebbene relativamente meno efficiente (in termini di saldo netto tra benefici e costi sociali aggregati), potrebbe procurare benefici ad alcuni segmenti della società ritenuti meritevoli di particolare attenzione. Oppure, potrebbe generare minori costi sociali ricadenti su gruppi sociali ritenuti meritevoli di una particolare tutela.

In linea di principio, le alternative progettuali più efficienti consentirebbero la compensazione dei portatori di interessi danneggiati e, quindi, la soluzione del problema distributivo. Tuttavia, la pratica degli interventi pubblici non prevede che – se non, e in taluni casi, nella forma limitata degli interventi di mitigazione – avvengano forme concrete di compensazione. Per questa ragione, la decisione su un progetto che distribuisce a gruppi diversi di portatori di interessi i benefici ed i costi dell'intervento richiede *necessariamente* una scelta politica sull'accettabilità sociale delle diverse soluzioni.

7.2.1 L'analisi costi e benefici

La metodologia impiegata per la valutazione della convenienza sociale ed economica è basata sull'**analisi dei flussi di risorse economiche**. L'analisi dei flussi economici è l'estensione di quella dei flussi di cassa sviluppata nella Sezione 6.1.2. La determinazione del *flusso di risorse economiche* associato a ciascuna alternativa progettuale parte dalla determinazione del *flusso di cassa sociale*[85] (che è la differenza tra il flusso di cassa finanziario annuale e il trasferimento fiscale netto del progetto), che consente di determinare il *valore* e il *rendimento finanziario* del progetto dal punto di vista della collettività. Il flusso di cassa sociale tiene conto di tutti i dati di natura finanziaria ma non di quei flussi di benefici e di costi che non hanno natura monetaria.

Al fine di ottenere il flusso di risorse economiche[86] delle singole alternative progettuali, è necessario quindi aggiungere al flusso di cassa sociale i flussi dei **benefici non monetari diretti** e dei **benefici non monetari indiretti** e sottrarre i flussi dei **costi non monetari diretti e indiretti** (Figura 7.2).

Il calcolo del flusso di risorse economiche comporta lo stesso tipo di problemi incontrati nell'ambito dell'analisi del flusso di cassa sociale, con riferimento alla considerazione di quale sia la *collettività* a cui devono essere riferiti i flussi di benefici e costi. Rinviando alla discussione della Sezione 6.1.2, operativamente è opportuno calcolare il flusso di risorse economiche del progetto dal punto di vista del soggetto pubblico rilevante. In particolare, nel caso delle valutazioni degli SdF da parte della Regione, la collettività di riferimento è quella regionale, sebbene sia comunque necessario mostrare quali siano gli effetti economici (e, quindi, il flusso di risorse

[85] Si veda la Sezione 6.1.2 per la definizione di flusso di cassa sociale.

[86] Per ottenere il flusso delle risorse economiche, sarebbe necessario operare anche la correzione per le distorsioni dei prezzi adoperati nella valutazione dei beni e servizi che determinano i costi e i ricavi del progetto. Tali distorsioni sono riconducibili all'assenza di concorrenza su alcuni mercati o agli stessi effetti delle imposte (soprattutto delle imposte indirette). La correzione dei prezzi di mercato per tenere conto delle distorsioni richiamate consente di riportare la valutazione dei costi e dei benefici sociali in termini di *costi-opportunità reali* dell'economia. L'ambito di applicazione della Guida, tuttavia, sconsiglia di introdurre questa complicazione ancorché – qualora correttamente impostata ed argomentata dal redattore dello SdF – la correzione dei prezzi di mercato sia sicuramente meritevole di valutazione positiva.

economiche) per le altre collettività rilevanti (in particolare, quella nazionale).

Una volta ottenuto il flusso di risorse economiche delle alternative progettuali, la valutazione e il confronto dell'utilità sociale netta prodotta da ciascuna di esse dovrà essere quantificata in termini di due indicatori simili a quelli impiegati nell'analisi della sostenibilità finanziaria: il **valore attuale netto sociale ed economico** e il **tasso interno di rendimento sociale ed economico**.

Valore attuale netto sociale ed economico (VANSE)
Valore della somma dei flussi di risorse economiche di ciascun periodo (FE_t), ponderati mediante il fattore sociale di sconto ***1+s****, secondo l'espressione*

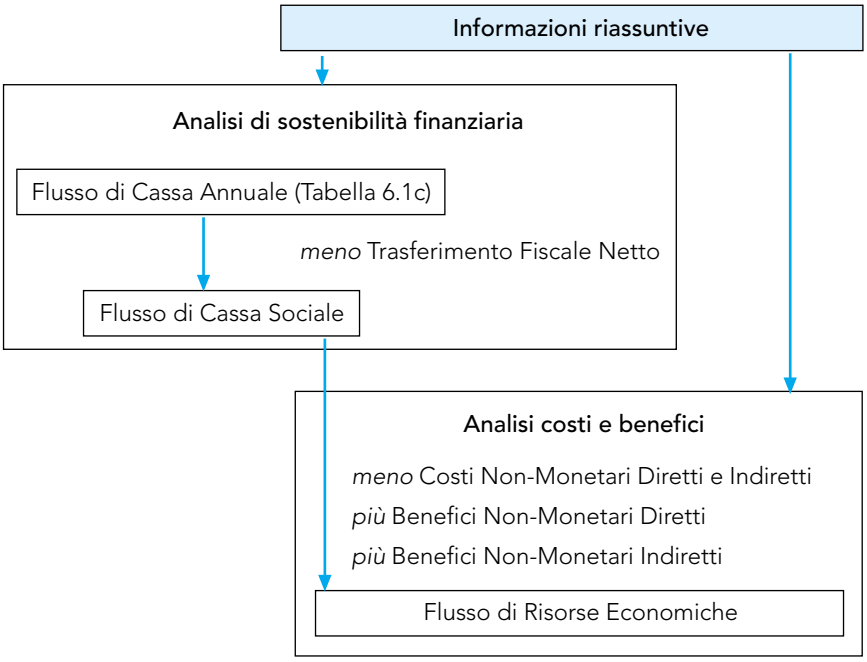
$$VANSE\ (s) = FE_0 + \frac{FE_1}{1+s} + \frac{FE_2}{(1+s)^2} + \ldots + \frac{FE_T}{(1+s)^T}$$

Tasso interno di rendimento sociale ed economico (TIRSE)
Tasso sociale di rendimento ***s**** *che annulla il* valore attuale netto sociale ed economico*:*

$$VANSE(s^*) = 0$$

Un elemento cruciale per la valutazione e la comparazione delle diverse alternative progettuali, in termini di convenienza economica, è la determinazione del **tasso sociale di sconto di riferimento**, ***s***. Il tasso ***s*** riflette, in linea di principio, la preferenza sociale per i valori economici differiti. Esso è fondamentale per l'impiego degli indicatori del VANSE e del TIRSE nella valutazione di convenienza sociale.

Figura 7.2 Le fasi di costruzione del flusso di risorse economiche



L'impiego di un tasso ***s*** più elevato nel calcolo del VANSE tende a rendere meno rilevanti i valori futuri rispetto a quelli attuali e, nella misura in cui si tratti di progetti con consistenti investimenti sociali iniziali e un rendimento sociale differito, a scartare i progetti a *più lungo termine*. D'altra parte, la considerazione di un tasso ***s*** più basso potrebbe distorcere la valutazione nel senso inverso: tutti i progetti potrebbero risultare appetibili posto che riescano a produrre almeno un po' di risultati positivi sia pure su un orizzonte lunghissimo di tempo.

Analogamente, la determinazione del tasso sociale di sconto di riferimento costituisce il punto di riferimento per la valutazione della convenienza anche in termini di TIRSE. Infatti, un TIRSE inferiore al tasso ***s*** considerato corrisponde ad un risultato di insufficiente rendimento economico del progetto.

L'arbitrarietà nella determinazione del tasso ***s*** potrebbe rendere gli indicatori VANSE e TIRSE poco affidabili. Per questa ragione, è opportuno che l'autorità di valutazione degli SdF definisca, sulla base delle procedure standard che si ritrovano in letteratura, delle linee guida sul tasso sociale di sconto da impiegare.

Seguendo i principali metodi proposti nella letteratura sull'analisi costi-benefici, il tasso ***s*** può essere commisurato ad uno o ad una combinazione dei seguenti indicatori:

a. il **tasso di rendimento del capitale privato** (calcolato sulla base delle statistiche ufficiali);
b. una proporzione (fissa o variabile) del **tasso di crescita dell'economia** nel lungo termine;
c. una media pluriennale del **tasso di interesse sui titoli pubblici a medio e lungo termine**.

Una ulteriore metodologia di valutazione e comparazione della convenienza delle alternative progettuali, derivante da quella del VANSE, è quella del **rapporto tra benefici e costi attesi sociali ed economici**, ottenuto rapportando il valore atteso dei benefici e dei costi. Il vantaggio di questa metodologia, rispetto al VANSE, è che la valutazione non dipende dalla dimensione economica delle diverse alternative progettuali.

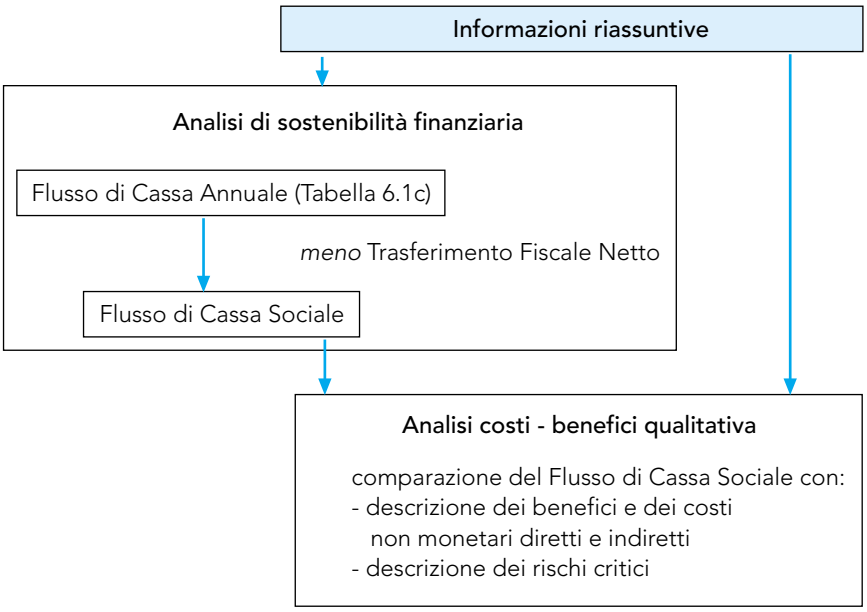
7.2.2 Il problema dei piccoli progetti: l'analisi costi-benefici qualitativa

Dopo aver esaminato la struttura dell'analisi costi-benefici, è opportuno analizzare gli effetti degli SdF semplificati[87] sulla valutazione della convenienza economica. Come argomentato nella Sezione 5.4, uno dei principali settori su cui incide la *semplificazione* dello SdF nel caso dei progetti di piccole dimensioni (e scarsa rischiosità sociale) è proprio la determinazione dei benefici non monetari indiretti e dei costi non monetari diretti ed indiretti.

La sostituzione della valutazione quantitativa dei costi e benefici indiretti con l'indicazione qualitativa dei verosimili impatti positivi e negativi del progetto, nel caso degli SdF semplificati, rende impossibile una completa analisi costi-benefici. L'indicazione qualitativa potrà, nella migliore delle ipotesi, consentire di fornire una serie di indicatori non monetari e di natura diversa capaci di descrivere gli effetti potenziali del progetto.

[87] L'argomento viene trattato nella Sezione 5.3.

Figura 7.3 L'analisi costi-benefici per gli studi di fattibilità semplificati



L'analisi di convenienza in queste condizioni potrà essere approssimata mediante una **analisi costi-benefici qualitativa**, andando a paragonare l'indicatore del costo sociale al netto dei benefici monetari (cioè, il valore atteso del flusso di cassa sociale) delle diverse alternative progettuali con i diversi impatti positivi e negativi che le stesse alternative progettuali genereranno.

7.2.3 I problemi di misurazione monetaria: l'analisi costi-efficacia

Come già osservato, in alcuni casi, si ritiene comunemente che la valutazione monetaria di determinati benefici riconducibili al prodotto caratteristico di un intervento pubblico sia inappropriata a quantificare gli effetti sociali positivi dell'intervento stesso. L'esempio classico è la valutazione della vita umana, che è richiesta per l'applicazione dell'analisi costi-benefici alla valutazione di progetti in campo sanitario.

Quando non sia possibile, oppure sia troppo costoso in termini di fabbisogno informativo, effettuare una valutazione monetaria dei benefici associati ad un particolare progetto, si può ricorrere ad una diversa tipologia di analisi di convenienza denominata analisi costi-efficacia.

Attraverso l'analisi costi-efficacia, è possibile confrontare i costi sociali netti (cioè, il flusso di cassa sociale) delle diverse alternative progettuali con i benefici non monetari netti (benefici non monetari al netto dei costi non monetari) che le stesse alternative progettuali genereranno.

Quando tutti i costi delle alternative di progetto siano monetizzabili, oppure quando i costi non monetari possano essere considerati trascurabili, i benefici non monetari netti da confrontare con i costi sociali netti monetari possono essere misurati in termini di unità di efficacia. Per esempio, nel caso di progetti di attivazione di servizi sanitari di tipo diagnostico, i costi di attivazione delle diverse alternative progettuali (costi di investimento e di gestione) possono essere confrontati con gli

anni di vita guadagnati che ciascuna alternativa può consentire (in questo caso, gli anni di vita guadagnati rappresentano le unità di efficacia). Verrà prescelta l'alternativa che presenta il più basso rapporto tra costi sociali netti e unità di efficacia.

Per confrontare i diversi programmi oggetto di analisi, è necessario che il risultato in termini di efficacia (*outcome finale* o *output intermedio*) sia univoco oppure, se si considerano più risultati, che questi siano conseguiti da tutti i progetti considerati (anche se con diversa intensità). In caso contrario, si otterrebbe un costo per unità di efficacia non confrontabile con l'analogo rapporto calcolato per un altra alternativa progettuale.

Tabella 7.2 Esempi di unità di efficacia nel settore sanitario

L'analisi costi-efficacia rappresenta l'analisi di convenienza più utilizzata per i progetti sanitari. L'efficacia viene misurata in termini di:

- risultati sanitari principali (*primary outcome*):
  - riduzione mortalità/sopravvivenza totale e per causa specifica (numero di morti evitate; anni di vita guadagnati);
  - riduzione nell'incidenza di una patologia o ritardo nella comparsa dell'evento morboso (numero di infarti evitati, numero di ischemie evitate, numero di patologie polmonari evitate, rallentamento dell'iter degenerativo dell'Alzheimer, rallentamento dell'iter degenerativo dell'insufficienza renale cronica, etc.)
  - qualità della vita legata allo stato di salute (numero di anni di vita guadagnati in buona salute e in assenza di disabilità); in tal caso, l'analisi costi-efficacia assume i caratteri di analisi costi-utilità.
- risultati sanitari surrogati (*outcome* o *output intermedi* utilizzati come sostituti di esiti clinici principali; misure di efficacia usate spesso per confrontare la convenienza di diagnostiche o di farmaci alternativi); per esempio:
  - riduzione pressione arteriosa (approssimazione della riduzione del numero di ischemie cerebrali);
  - riduzione livello ematico di LDL-colesterolo (approssimazione della riduzione del numero infarti miocardici);
  - casi individuati di una particolare patologia;
  - numero di pazienti curati in modo appropriato;
  - numero di infezioni risolte.

Appare quindi evidente che un aspetto molto delicato dell'analisi costi-efficacia è quello dell'individuazione e misurazione dell'unità di efficacia. Inoltre, la misurazione dell'efficacia, prima ancora di incontrare difficoltà di stima quantitativa, può sollevare problemi concettuali. In particolare, occorre preliminarmente individuare le componenti dell'efficacia (tipologia dei risultati per l'obiettivo considerato) e, in secondo luogo, per ciascuna componente occorre stabilire una scala di misurazione, talora definibile solo attraverso convenzioni. Nel caso di un concetto multidimensionale di efficacia, occorre trovare dei pesi da attribuire alle varie componenti per passare ad un indicatore complessivo di efficacia riferibile all'alternativa progettuale.

All'interno dell'analisi costi-efficacia, è possibile far rientrare due particolari tipologie di valutazione economica: l'**analisi dei costi** e l'**analisi di minimizzazione dei costi**.

La analisi dei costi si limita ad analizzare i costi, assumendo aprioristicamente la parità dei risultati degli interventi sotto osservazione, e trova applicazione nelle scelte "*make or buy*" (per esempio, scelta di svolgere all'interno o di esternalizzare i servizi di manutenzione e di lavanderia di una struttura residenziale socio-assistenziale). Si tratta di uno strumento di valutazione economica piuttosto grossolano, il cui utilizzo è giustificato solo quando vi siano buone ragioni per ritenere che le alter-

native oggetto di studio offrano risultati non distinguibili in termini di efficacia.

La analisi di minimizzazione dei costi si basa sempre sul confronto dei costi di interventi alternativi, dopo però averne verificato, con studi *ad hoc*, l'effettiva equivalenza in termini di efficacia.

Tabella 7.3 Criterio di scelta tra le alternative progettuali

Ottenere la massima efficienza (minimo costo C(a) per unità di efficacia E(a)) eventualmente soggetta a un vincolo di risultato minimo e/o di costo massimo:

1. minimizzazione di C(a)/E(a)
2. minimizzazione di C(a)/E(a)), dato che E(a) deve essere superiore o uguale a E_0
3. minimizzazione di C(a)/E(a)), dato che C(a) deve essere inferiore o uguale a C_0
4. minimizzazione di C(a)/E(a)), dato che E(a) deve essere superiore o uguale a E_0 e C(a) deve essere inferiore o uguale a C_0

Nel caso di queste due tipologie di analisi costi-efficacia, avendo ipotizzato o verificato la pari efficacia delle diverse alternative, si sceglierà il progetto con il più basso costo sociale totale.

Una volta che per tutte le diverse alternative di progetto (che definiamo genericamente *a*) sia stata individuata una stessa unità di misura dell'efficacia (*E*), a seconda del settore e del contesto decisionale, il criterio di scelta tra alternative potrà essere formulato come indicato nella Tabella 7.4.

Rimangono elementi di discrezionalità nella scelta e nella preliminare definizione dei vincoli, ma all'interno dei riferimenti discrezionali il processo decisionale diventa coerente e trasparente.

Tabella 7.4 Esempio di analisi costi-efficacia

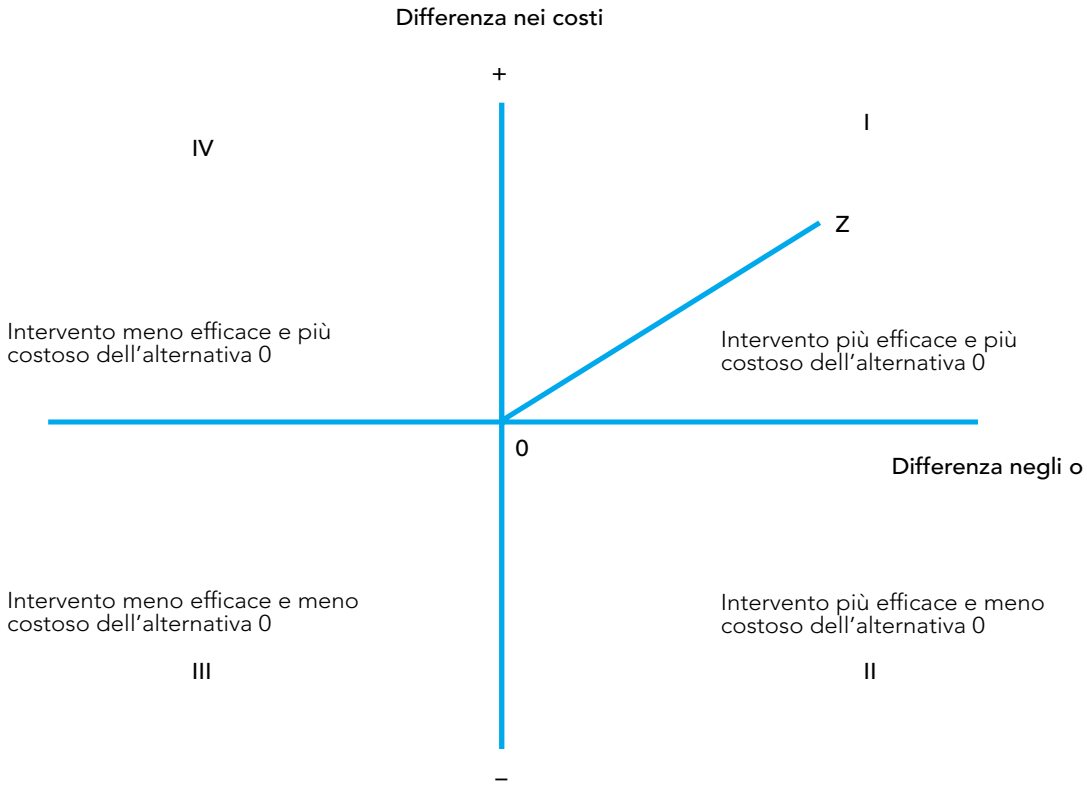
Si considerino cinque diverse alternative progettuali relative ad un servizio sanitario diagnostico:

Alternativa progettuale	Livello di costo (C) (milioni di euro)	Livello di efficacia (E) (casi di malattia evitati)	Costo per unità di efficacia (C/E) (milioni di euro)
A	10	20	0,5
B	20	35	0,571
D	20	30	0,667
F	11	20	0,55
G	30	45	0,667

D e F non potranno essere mai scelti, essendo comunque dominati rispettivamente da B ed A. La scelta si pone quindi tra A, B, G. Si potrà scegliere A (il più "efficiente"), se si adottano i criteri di scelta 1 oppure 3 della Tabella 7.3. Si potrà scegliere B, se si adotta il criterio 4 della Tabella 7.3 (per esempio, ponendo $E_0 = 30$; $C_0 = 20$). Si potrà scegliere G, se si adotta il criterio 2 (per esempio, ponendo $E_0 = 40$).

Come si vede anche dall'esempio della Tabella 7.4, nell'analisi costi-efficacia la scelta non cade automaticamente sul programma meno costoso ma, una volta calcolato l'effetto di ogni alternativa, il confronto avviene in base al costo per unità di effetto o di risultato (per esempio, costo per anno di vita guadagnato).

Figura 7.4: Piano del rapporto tra costi ed efficacia



Inoltre, si dovrebbe condurre una **analisi incrementale dei costi e dell'efficacia**: è necessario, cioè, che i costi incrementali di ciascuna alternativa progettuale vengano esaminati rapportandoli ai corrispondenti benefici addizionali. I risultati dell'analisi, possono variare a seconda:

- che i programmi siano mutuamente escludibili;
- che i programmi siano indipendenti (l'accettazione di un programma non pregiudica l'accettazione dell'altro);
- dell'esistenza di vincoli di spesa;
- dell'esistenza di vincoli di efficacia;
- dell'esistenza di vincoli di costo-efficacia.

L'analisi incrementale può essere resa più chiara con l'utilizzo del *piano costi-efficacia* (Figura 7.4) in cui si confrontano effetti e costi di una particolare alternativa progettuale oggetto di analisi, Z, rispetto all'alternativa 0 (che può corrispondere allo *status quo* o ad una differente alternativa) e con la *rappresentazione dei rapporti costi-efficacia medi e incrementali* (Figura 7.4).

Nei quadranti II e IV della Figura 7.4, la scelta è scontata: se fosse nel II quadrante, l'alternativa progettuale Z sarebbe *dominante* rispetto al progetto 0; se fosse nel IV quadrante, Z sarebbe dominata da 0. Nei quadranti I e III, la scelta dipende dal massimo valore del rapporto costi-efficacia che si è disposti ad accettare. L'inclinazione della retta 0Z indica il rapporto costi-efficacia incrementale dell'alternativa progettuale Z. Generalmente, la maggior parte delle alternative progettuali ricadono nel quadrante I.

Figura 7.5 Rapporti costi-efficacia medi e incrementali

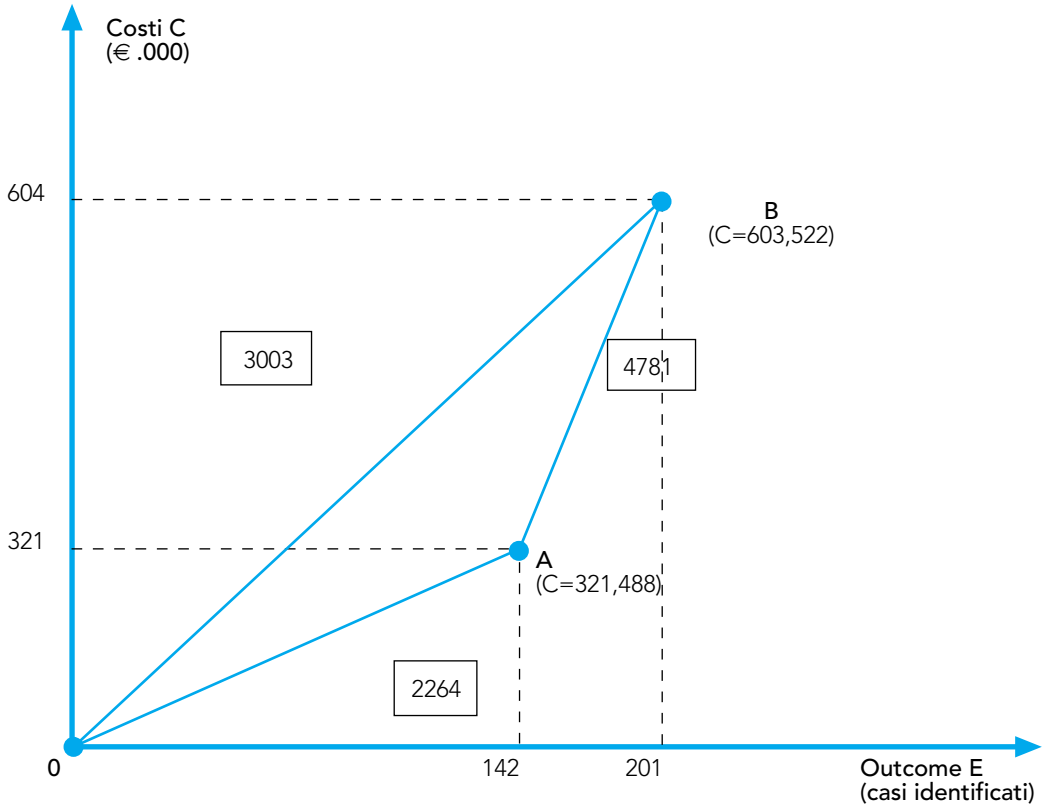
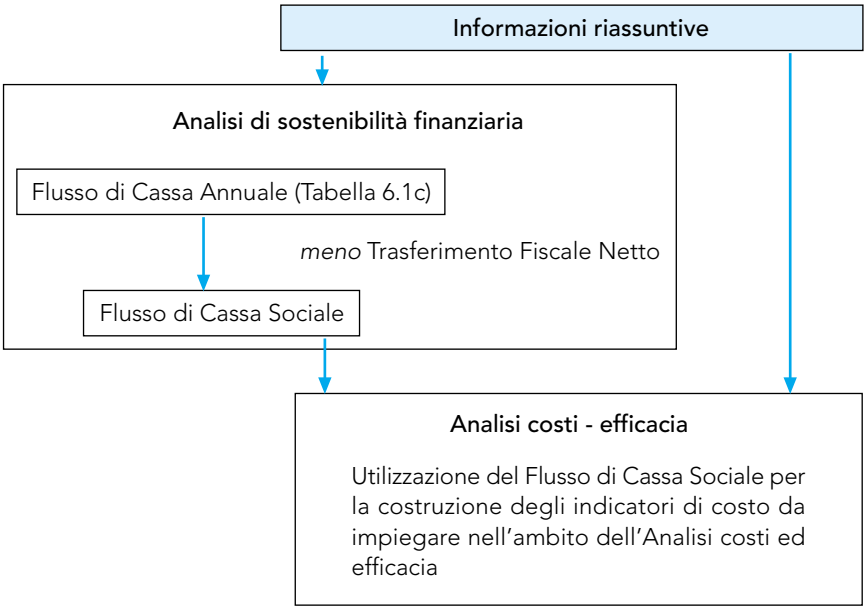


Figura 7.6. L'analisi costi-efficacia



Nella Figura 7.5, si confrontano due alternative progettuali relative all'attivazione di due diversi servizi sanitari diagnostici: A (servizio già attivato preesistente) e B (nuovo servizio più efficace da attivare). Le inclinazioni delle rette uscenti dall'origine rappresentano i rapporti costi-efficacia medi per ciascuna alternativa progettuale. B presenta un rapporto costi-efficacia medio (costo per diagnosi di malattia corretta) superiore ad A (3.003 € contro 2.264 €). Tuttavia, nell'analisi di convenienza relativa non è questo il valore da considerare ma il rapporto costi-efficacia incrementale (4.781 € per caso individuato), che viene dato dall'inclinazione del segmento congiungente i punti A e B. Tale rapporto incrementale segnala, infatti, che per ogni diagnosi corretta in più il servizio B costa 4.781 € in più del servizio A.

Come illustra la Figura 7.6, l'analisi costi-efficacia si innesta nel processo di uno SdF analogamente a quanto visto per l'analisi costi-benefici. Tuttavia, la discussione della presente sezione ha posto in evidenza come l'analisi costi-efficacia, sebbene risulti più semplice ed appropriata a specifici settori come quello sanitario, è in generale caratterizzata da una procedura altrettanto laboriosa di una analisi costi-benefici e, soprattutto, da notevole arbitrarietà. Per queste ragioni, l'applicazione dell'analisi costi-efficacia, in sostituzione dell'analisi costi-benefici, nel caso di SdF svolti con procedura completa dovrà essere raccomandata dall'autorità di valutazione in relazione ad interventi relativi a settori ove questa risulti appropriata. D'altra parte, è evidente come, nel caso dei progetti di piccole dimensioni che verranno valutati sulla base di SdF semplificati, il problema di scelta tra analisi costi-benefici e analisi costi-efficacia sia assolutamente irrilevante.

Capitolo 8

Analisi di scenario

8.1 Scenario base, scenari alternativi e comparazione dei risultati, 86

Le variabili rilevanti per la valutazione della fattibilità e della convenienza delle alternative progettuali possono assumere diversi valori (si pensi agli elementi di costo per la realizzazione di una determinata infrastruttura). Soprattutto nel caso degli SdF che si situano prima della fase di programmazione, la specificazione e la descrizione del contesto e delle singole alternative progettuali comporta una *incertezza* di fondo circa le condizioni che caratterizzeranno la vita del progetto (per esempio, la struttura e la dimensione dei costi, etc.).

Questa incertezza è stata già trattata nell'ambito del Capitolo 5, con riferimento all'analisi della struttura dei rischi e alla determinazione del valore dei rischi. I rischi, in altre parole, sono gli elementi suscettibili di modificare i valori assunti dalle variabili rilevanti delle diverse alternative progettuali. In quanto discusso nei capitoli 5, 6 e 7 in merito alle informazioni riassuntive e al loro impiego per l'analisi di fattibilità e di convenienza, ci si è limitati a trattare i dati nell'ipotesi che si realizzi uno *scenario medio* o **scenario base**, ossia che i valori assunti dalle variabili rilevanti siano quelli che *ragionevolmente* ci si può attendere.

Scenario base
Insieme dei valori assunti dalle variabili che descrivono il contesto e ciascuna delle alternative progettuali oggetto di analisi a cui l'estensore dello SdF attribuisce la maggiore verosimiglianza, sulla base di stime e valutazioni che dovranno essere esplicitate nello stesso SdF – nella fase di descrizione e specificazione delle alternative progettuali.
Scenario alternativo
Insieme dei valori assunti dalle variabili che descrivono il contesto e ciascuna delle alternative progettuali oggetto di analisi a cui l'estensore dello SdF attribuisce minore probabilità, in base a stime e valutazioni che dovranno essere esplicitate nello stesso SdF – nella fase di descrizione e specificazione delle alternative progettuali.

L'obiettivo dell'analisi di scenario proposta in questo capitolo è di *paragonare* le valutazioni di fattibilità e di convenienza sviluppate secondo le procedure dei Capitoli 6 e 7, che sono state effettuate nel quadro dello *scenario base*, con analisi analoghe (nella struttura) ma basate su uno **scenario alternativo**. In ordine ad una esigenza di semplificazione e trasparenza delle analisi che devono essere svolte, la Guida suggerisce di sviluppare essenzialmente uno scenario alternativo **pessimistico**, che si manifesterebbe se si verificassero situazioni peggiori rispetto a quelle ipotizzate nello scenario base.

L'analisi di scenario, come comparazione dei risultati delle valutazioni di fattibilità e convenienza in relazione allo scenario base e allo scenario pessimistico, ha la funzione di verificare quanto questi risultati siano influenzati dalla *variabilità degli aspetti tecnologici e finanziari*.

8.1 Scenario base, scenari alternativi e comparazione dei risultati

Ricordiamo brevemente come le procedure definite nei capitoli precedenti consentano di incorporare, nello scenario base che informa le analisi di fattibilità e di convenienza, l'alea legata alle diverse variabili del contesto e di ciascuna delle alternative progettuali[88]. Questa metodologia consente, quindi, di considerare i flussi di cassa (analisi finanziaria) e i flussi di risorse reali (analisi economica) in maniera tale da apprezzare l'effetto medio della rischiosità.

La costruzione di uno scenario alternativo pessimistico risponde all'esigenza di *verificare la robustezza* dei risultati ottenuti con le analisi di fattibilità e convenienza nello scenario base rispetto al verificarsi di un insieme di eventi dannosi, in relazione ai rischi critici. La prassi tradizionale delle *analisi di sensibilità* e *di scenario* prevede che le valutazioni di fattibilità e convenienza siano ripetute, sotto l'ipotesi che si manifesti uno solo dei rischi critici alla volta. L'ipotesi sottostante ad una simile procedura è che gli eventi critici siano tra loro *non correlati* (quindi, non ci si attende che si manifestino contemporaneamente).

In base ad un principio di precauzione ma anche in relazione alla possibile *correlazione* di alcuni dei rischi critici, sembra invece opportuno costruire uno scenario pessimistico basato su più eventi sfavorevoli congiunti, a partire dalla classificazione dei rischi critici che caratterizza l'alternativa progettuale.

Tabella 8.1 Esempio di correlazione tra rischi
Nel caso della realizzazione di un'autostrada a pedaggio – nel quadro più ampio del miglioramento della mobilità regionale, un forte incremento del prezzo dei prodotti energetici potrà avere effetti sia sui ricavi dalle tariffe autostradali (per l'impatto del maggiore costo dei trasporti su gomma) che sui costi di realizzazione dell'opera. Questo evento, quindi, influenza contemporaneamente più flussi rilevanti per la valutazione del progetto.

A partire dalla classificazione dei rischi critici, sarà possibile individuare gli eventi critici che determinano lo scenario pessimistico, ossia quegli eventi dannosi che manifestandosi contemporaneamente peggiorano alcuni dei principali flussi oppure variano (in senso peggiorativo) la durata di alcune fasi del progetto, nell'ambito dello schema delle informazioni riassuntive. In corrispondenza dei rischi critici che si ipotizza caratterizzeranno lo scenario pessimistico, non dovranno essere inclusi nell'ambito del flusso dei valori di rischio le relative componenti dei costi imprevisti (visto che, nello scenario pessimistico, si assume che gli *imprevisti* manifestino tutto il loro potenziale dannoso).

Sulla base delle informazioni riassuntive dello scenario alternativo pessimistico[89], è possibile ripetere le analisi di fattibilità e di convenienza illustrate nei Capitoli 6 e

[88] Si veda la Sezione 5.3.
[89] L'argomento viene trattato anche nella Sezione 5.3.

7 e *comparare* i risultati testando la resistenza delle conclusioni a cui si giunge nell'ambito dello scenario base. È opportuno sottolineare che i risultati (ovviamente) peggiori delle analisi svolte nel quadro degli scenari alternativi non devono essere considerati come parametri di scelta ma di *confronto*. In altre parole, lo scenario alternativo pessimistico ha lo scopo di rendere consapevole il decisore pubblico del quadro dei risultati che, nel *peggiore* dei casi, potrà manifestarsi.

Come già richiamato, la costruzione di scenari alternativi potrebbe essere anche molto sofisticata, andando a modificare un numero molto elevato di parametri. L'approccio suggerito dalla Guida è, invece, quello dell'analisi basata su due scenari alternativi (base e pessimistico) ritenendo che, in questa maniera, il processo di valutazione della *robustezza* delle valutazioni di fattibilità e convenienza risulti più comprensibile e trasparente. Il compito del redattore dello SdF è di argomentare adeguatamente la modalità di costruzione dello scenario pessimistico a partire dall'analisi dei rischi effettuata in precedenza[90]. L'autorità di valutazione dello SdF, d'altra parte, potrà in questa maniera verificare la correttezza delle procedure impiegate per costruire lo scenario pessimistico.

[90] Si veda la Sezione 5.3.

Capitolo 9

Conclusioni dello Studio di Fattibilità

Nelle pagine precedenti, sono state illustrati gli scopi di uno SdF e i passi da compiere per la realizzazione di SdF capaci di offrire al decisore elementi atti a valutare la bontà dell'idea progetto iniziale e a confrontare le diverse soluzioni prospettate per la sua concreta attuazione.

Ai fini di una corretta impostazione ed utilizzazione degli SdF, è necessario comprenderne chiaramente il ruolo e le finalità.

In primo luogo, è opportuno ribadire che gli studi "non decidono", ma costituiscono uno strumento di supporto alle decisioni pubbliche di investimento. In secondo luogo, la mera realizzazione di uno SdF non costituisce una condizione sufficiente per l'avvio della progettazione e realizzazione di un'opera pubblica. La realizzazione di uno studio non conferisce, di per sé, dignità e legittimazione ad una ipotesi di investimento, ma serve:

- ad accertare la bontà dell'iniziale idea-progetto (la sua convenienza rispetto ad impieghi alternativi delle risorse);
- ad individuare le modalità di realizzazione dell'idea originaria più realistiche e promettenti;
- a conferire maggiore efficacia operativa alla (eventuale) successiva progettazione vera e propria.

In quanto strumenti di supporto alle decisioni, gli SdF devono quindi rilevarsi capaci di produrre *raccomandazioni*. Uno SdF deve valutare oggettivamente le caratteristiche delle alternative esaminate, isolando quelle nei cui confronti potrebbe rivelarsi indispensabile formulare un separato giudizio politico.

Per agevolare il compito del decisore, ma anche per contribuire a rendere più facilmente interpretabili e trasparenti le scelte pubbliche di investimento, è necessario che gli studi si concludono con una sintesi dei principali risultati.

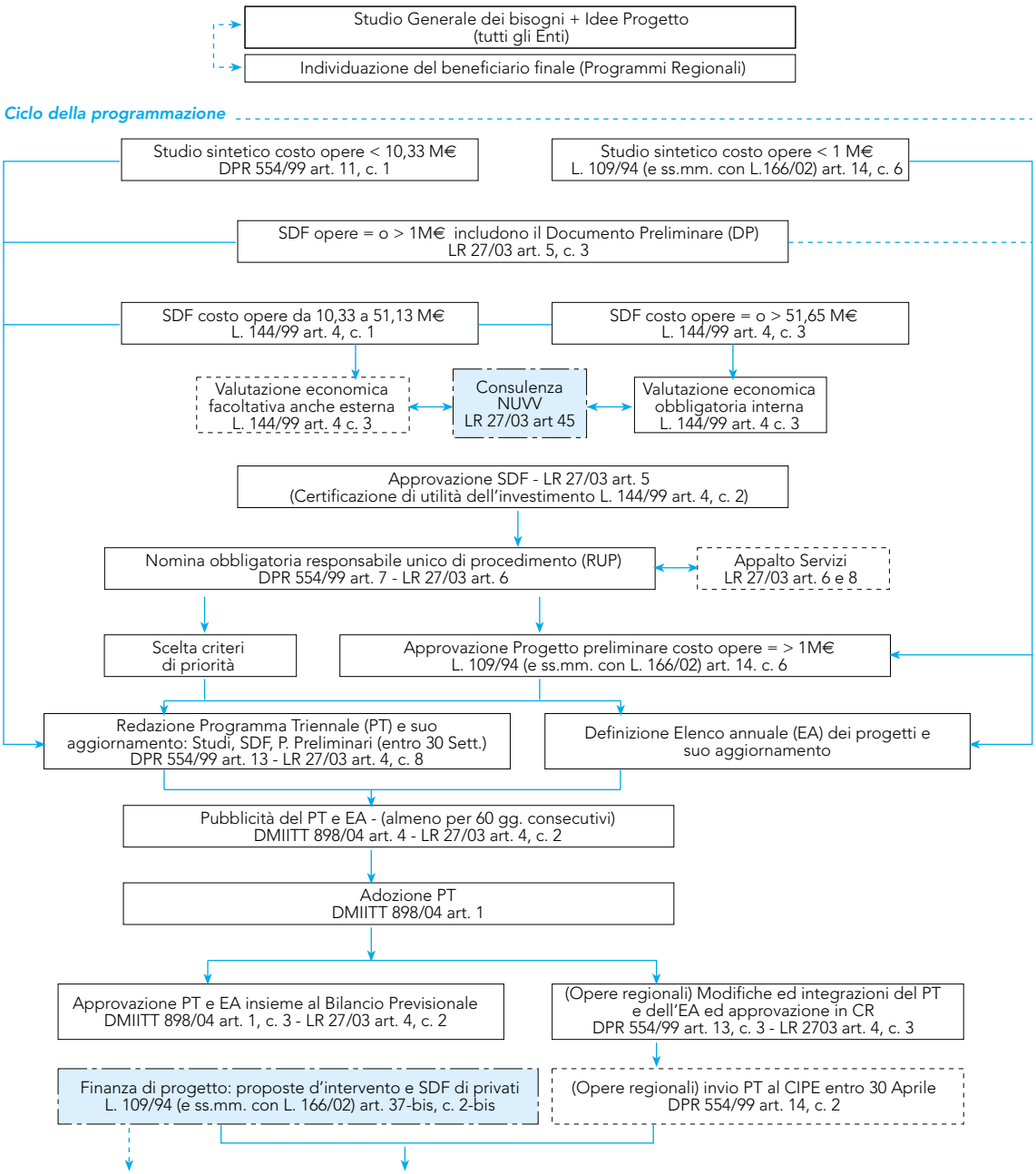
In particolare, la **sintesi** (*executive summary*) dovrà:

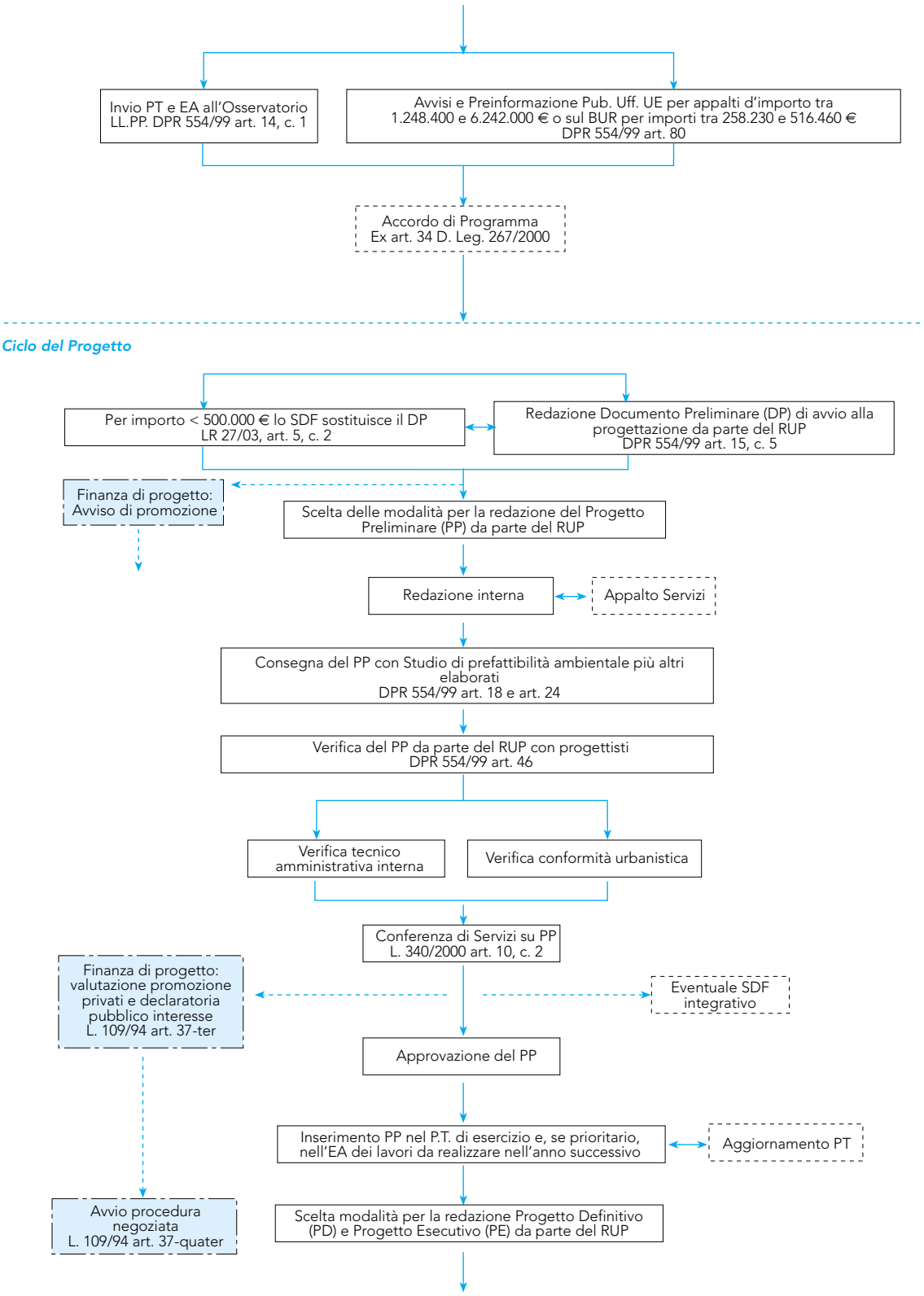
- richiamare le ragioni (strategie generali del soggetto proponente, bisogni insoddisfatti espressi dal territorio, vincoli normativi) che hanno indotto ad esplorare una ipotesi di investimento;
- descrivere le principali caratteristiche delle diverse alternative progettuali;
- illustrarne i principali punti di forza e di debolezza, sia sotto il profilo della fattibilità (rischi insiti nelle diverse alternative progettuali) sia sotto quello della convenienza pubblica.

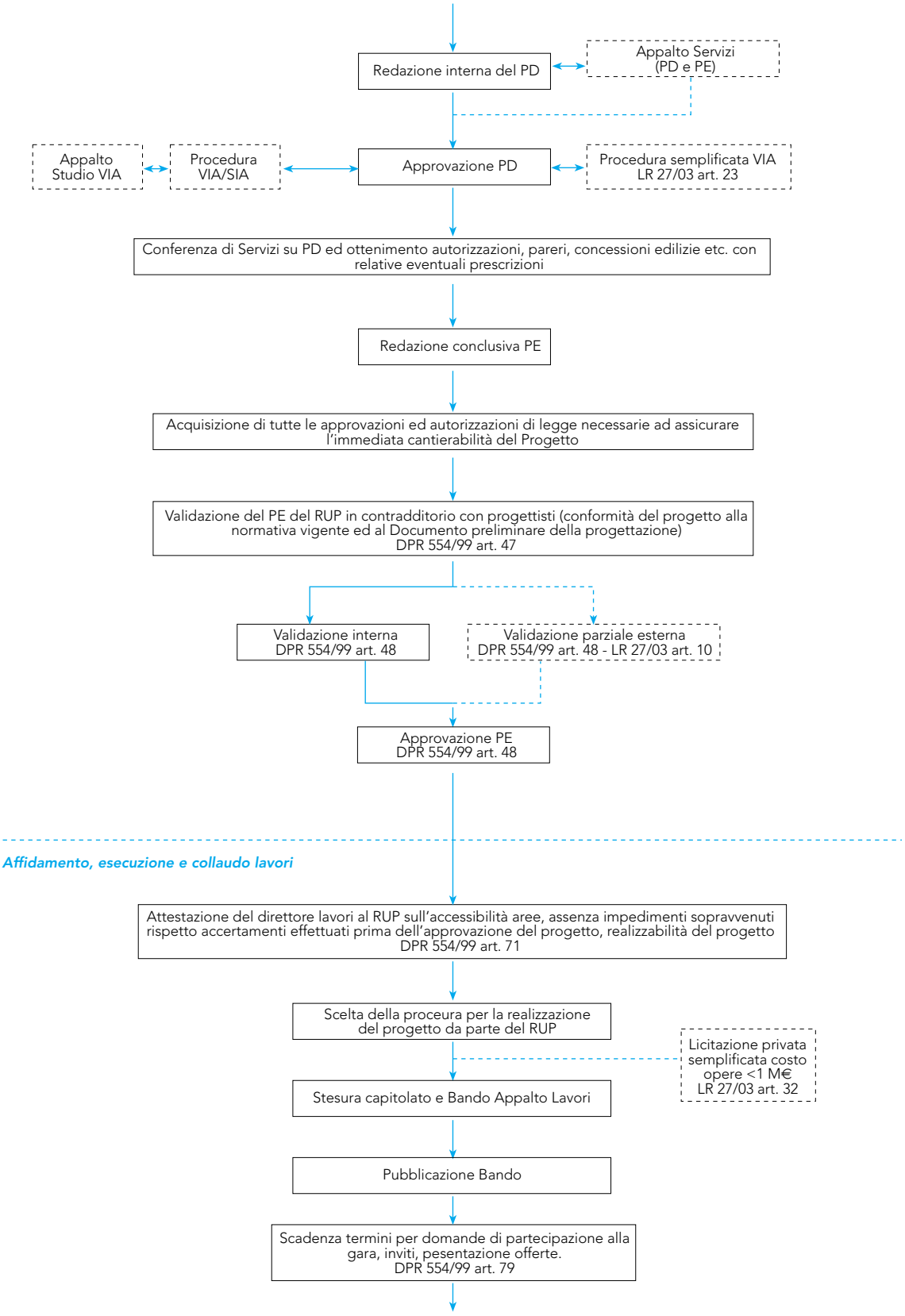
Appendice 1

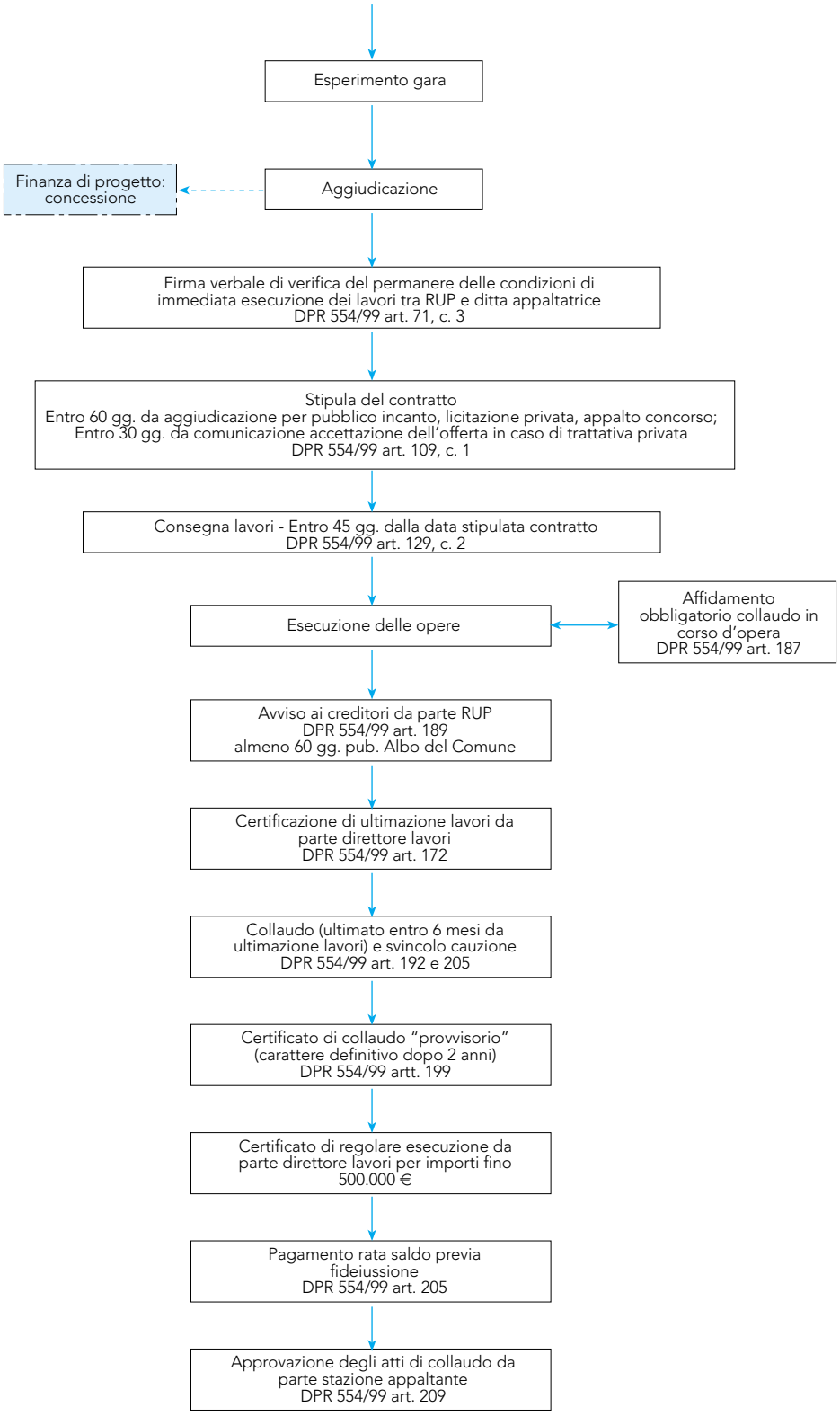
Ciclo dell'opera pubblica secondo la normativa

Principali fasi della programmazione, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche secondo la legge n. 109/94 e la legge regionale del Veneto n. 27/03




Invio PT e EA all'Osservatorio LL.PP. DPR 554/99 art. 14, c. 1
Avvisi e Preinformazione Pub. Uff. UE per appalti d'importo tra 1.248.400 e 6.242.000 € o sul BUR per importi tra 258.230 e 516.460 € DPR 554/99 art. 80
Accordo di Programma Ex art. 34 D. Leg. 267/2000
Ciclo del Progetto
Per importo < 500.000 € lo SDF sostituisce il DP LR 27/03, art. 5, c. 2
Redazione Documento Preliminare (DP) di avvio alla progettazione da parte del RUP DPR 554/99 art. 15, c. 5
Finanza di progetto: Avviso di promozione
Scelta delle modalità per la redazione del Progetto Preliminare (PP) da parte del RUP
Redazione interna
Appalto Servizi
Consegna del PP con Studio di prefattibilità ambientale più altri elaborati DPR 554/99 art. 18 e art. 24
Verifica del PP da parte del RUP con progettisti DPR 554/99 art. 46
Verifica tecnico amministrativa interna
Verifica conformità urbanistica
Conferenza di Servizi su PP L. 340/2000 art. 10, c. 2
Finanza di progetto: valutazione promozione privati e declaratoria pubblico interesse L. 109/94 art. 37-ter
Eventuale SDF integrativo
Approvazione del PP
Inserimento PP nel P.T. di esercizio e, se prioritario, nell'EA dei lavori da realizzare nell'anno successivo
Aggiornamento PT
Avvio procedura negoziata L. 109/94 art. 37-quater
Scelta modalità per la redazione Progetto Definitivo (PD) e Progetto Esecutivo (PE) da parte del RUP


Redazione interna del PD
Appalto Servizi (PD e PE)
Appalto Studio VIA
Procedura VIA/SIA
Approvazione PD
Procedura semplificata VIA LR 27/03 art. 23
Conferenza di Servizi su PD ed ottenimento autorizzazioni, pareri, concessioni edilizie etc. con relative eventuali prescrizioni
Redazione conclusiva PE
Acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge necessarie ad assicurare l'immediata cantierabilità del Progetto
Validazione del PE del RUP in contradditorio con progettisti (conformità del progetto alla normativa vigente ed al Documento preliminare della progettazione) DPR 554/99 art. 47
Validazione interna DPR 554/99 art. 48
Validazione parziale esterna DPR 554/99 art. 48 - LR 27/03 art. 10
Approvazione PE DPR 554/99 art. 48
Affidamento, esecuzione e collaudo lavori
Attestazione del direttore lavori al RUP sull'accessibilità aree, assenza impedimenti sopravvenuti rispetto accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto, realizzabilità del progetto DPR 554/99 art. 71
Scelta della proceura per la realizzazione del progetto da parte del RUP
Licitazione privata semplificata costo opere <1 M€ LR 27/03 art. 32
Stesura capitolato e Bando Appalto Lavori
Pubblicazione Bando
Scadenza termini per domande di partecipazione alla gara, inviti, pesentazione offerte. DPR 554/99 art. 79



Nota. I riquadri rappresentati mediante linee tratteggiate rappresentano fasi eventuali del ciclo.

Appendice 2

Checklist per l'avvio di un progetto di investimento

A2.1 Lista delle procedure per l'avvio di un progetto di investimento 112 - A2.2 Lista delle procedure per l'elaborazione di uno Studio di Fattibilità (in forma completa) 113 - A2.3 Lista delle procedure per l'elaborazione di uno Studio di Fattibilità (in forma semplificata) 114

Nella presente appendice, vengono schematizzati in termini di *lista delle procedure* i principali processi di cui la Guida si è occupata. Nella Sezione A2.1, viene riportato lo schema del procedimento relativo al ciclo di un progetto di investimento. Le rimanenti sezioni dell'Appendice riportano la schematizzazione dei passaggi relativi alla corretta elaborazione di SdF secondo le prescrizioni della Guida, rispettivamente, nel caso degli SdF in forma completa (Sezione A2.2) e semplificata (Sezione A2.3).

A2.1 Lista delle procedure per l'avvio di un progetto di investimento

Contenuto	Sì	No
1. Nomina Responsabile Unico di Procedimento per il Programma Triennale e l'Elenco Annuale		
2. Redazione Studio Generale dei Bisogni		
3. Redazione Studio di Fattibilità e Documento Preliminare alla Progettazione (oltre 500.000 euro)		
- redazione interna		
- affidamento di incarico esterno		
4. Approvazione dello Studio di Fattibilità		
5. Inserimento del progetto di investimento nel Programma Triennale		
6. Adozione proposta di Programma Triennale (entro 30 settembre)		
7. Pubblicazione proposta di Programma Triennale		
8. Approvazione proposta Programma Triennale contestualmente al bilancio di previsione annuale e pluriennale		
9. Trasmissione del Programma Triennale all'Osservatorio dei Lavori Pubblici		
10. Nomina del Responsabile Unico di Procedimento per l'attuazione del progetto di investimento.		

11. Eventuale aggiornamento dello Studio di Fattibilità			11. Eventuale aggiornamento dello Studio di Fattibilità		
12. Redazione progetto preliminare (oltre 1.000.000)			12. Ricezione proposta di finanza di progetto (con progetto preliminare e studio di fattibilità integrativo) a seguito di emissione di un Avviso di promozione da parte dell'amministrazione		
- redazione interna					
- affidamento incarico esterno					
13. Approvazione progetto preliminare			13. Valutazione e dichiarazione di pubblico interesse della proposta		
14. Inserimento del progetto di investimento nell'Elenco Annuale			*14. Inserimento del progetto di investimento nell'Elenco Annuale (solo nel caso di contributo pubblico)*		
15. Adozione schema di Elenco Annuale			*15. Adozione schema di Elenco Annuale*		
16. Pubblicazione Elenco Annuale			*16. Pubblicazione Elenco Annuale*		
17. Approvazione Elenco Annuale			*17. Approvazione Elenco Annuale*		
18. Trasmissione dell'Elenco Annuale all'Osservatorio dei Lavori Pubblici			*18. Trasmissione dell'Elenco Annuale all'Osservatorio dei Lavori Pubblici*		
19. Avvio fasi finali della progettazione, gara e aggiudicazione			19. Indizione della gara e affidamento della concessione di lavori e servizi		

A2.2 Lista delle procedure per l'elaborazione di uno Studio di Fattibilità *(in forma completa)*

Contenuto	Non svolto	Punti di forza	Punti di debolezza
1. Inquadramento strategico (riferimento allo Studio Generale dei Bisogni e alla programmazione dell'amministrazione)			
2. Inquadramento normativo			
3. Inquadramento territoriale (ambientale, architettonico, urbanistico, etc.)			
4. Inquadramento economico e sociale			
5. Analisi del bacino d'utenza (domanda potenziale)			
6. Sviluppo delle alternative progettuali: - individuazione scelte tecnologiche - individuazione scelte istituzionali-organizzative - individuazione scelte finanziarie			
7. Descrizione delle informazioni riassuntive: - identificazione dei soggetti portatori di interessi; - capacità di soddisfacimento dei bisogni sociali e della domanda; - struttura dei costi nel tempo; - struttura finanziaria e fiscale nel tempo; - struttura e distribuzione dei rischi nel tempo.			

8. Analisi di fattibilità: - fattibilità tecnica e funzionalità - sostenibilità finanziaria - compatibilità con il quadro normativo europeo, nazionale, regionale e locale - sostenibilità ambientale e sociale - analisi di sostenibilità amministrativa e organizzativa			
9. Analisi di convenienza: - convenienza del partenariato pubblico privato - analisi costi benefici (o, *quando opportuno*, analisi costi-efficacia)			
10. Analisi di scenario			

A2.3 Lista delle procedure per l'elaborazione di uno Studio di Fattibilità *(in forma semplificata)*

Contenuto	Non svolto	Punti di forza	Punti di debolezza
1. Inquadramento strategico (riferimento allo Studio Generale dei Bisogni e alla programmazione dell'amministrazione)			
2. Inquadramento normativo			
3. Inquadramento territoriale (ambientale, architettonico, urbanistico, etc.)			
4. Inquadramento economico e sociale			
5. Analisi del bacino d'utenza (domanda potenziale)			
6. Sviluppo delle alternative progettuali: - individuazione scelte tecnologiche - individuazione scelte istituzionali-organizzative - individuazione scelte finanziarie			
7. Descrizione delle informazioni riassuntive: - identificazione dei soggetti portatori di interessi; - capacità di soddisfacimento dei bisogni sociali e della domanda; - struttura dei costi nel tempo; - struttura finanziaria e fiscale nel tempo; - struttura e distribuzione dei rischi nel tempo.			
8. Analisi di fattibilità: - fattibilità tecnica e funzionalità - sostenibilità finanziaria -compatibilità con il quadro normativo europeo, nazionale, regionale e locale - sostenibilità ambientale e sociale - analisi di sostenibilità amministrativa e organizzativa			

Appendice 3

Esempi delle fasi rilevanti dello Studio di Fattibilità

A3.1 Lo Studio di Fattibilità nel settore sportivo-ricreativo, 99 - A3.1.1 Le fonti dell'idea-progetto, 100 - A3.1.2 Specificazione delle alternative progettuali, 103 - A3.2 Lo Studio di Fattibilità nel settore socio-sanitario, 107 - A3.2.1 Inquadramento e specificazione delle alternative progettuali, 107 - A3.2.2 Informazioni riassuntive, 122 - A3.2.3 Sostenibilità finanziaria e convenienza del partenariato, 140

L'Appendice 3 illustra le modalità di impiego della Guida nella redazione di SdF con riferimento ad alcuni settori di investimento. L'obiettivo dell'Appendice non è di fornire un esempio di SdF redatto nella sua interezza, quanto piuttosto di illustrare alcuni passaggi cruciali del processo di elaborazione degli SdF. Il caso dei servizi sportivi e ricreativi (Sezione A3.1) si propone di evidenziare il ruolo della specificazione e identificazione delle alternative progettuali, oggetto della Sezione 5.1 della Guida.

L'esempio relativo ai servizi socio-sanitari (Sezione A3.2) concentra l'attenzione, in particolare, sulle seguenti parti della procedura illustrata dalla Guida per la redazione di uno SdF. Nella Sezione A3.2.1, verrà illustrato l'inquadramento del progetto (Sezione 4), con particolare riferimento alla determinazione del bacino d'utenza (Sezione 4.2.1). Su questa base, si passerà alla specificazione delle alternative progettuali (Sezione 5.1).

Nella Sezione A3.2.2, vengono costruite le informazioni riassuntive (Sezione 5.2), con particolare riferimento alla stima dei ricavi (Sezione 5.2.2) e dei costi di gestione (Sezione 5.2.3). Infine, nella Sezione A3.2.3, tralasciando altri aspetti importanti dell'analisi dell'attivabilità (Sezione 6.1) e della sostenibilità amministrativa e organizzativa (Sezione 6.2), l'esempio si concentra sulla verifica della sostenibilità finanziaria (Sezione 6.1.2) e della convenienza della partnership pubblico-privata (Sezione 7.1).

A3.1 Lo Studio di Fattibilità nel settore sportivo-ricreativo

Il Comune A dispone di un piccolo impianto natatorio gestito da una società sportiva locale tramite una convenzione con l'Amministrazione comunale. Le ridotte dimensioni della struttura e l'aumento demografico degli ultimi anni hanno reso ormai inadeguata la piscina, che riesce a soddisfare solo una piccola parte della domanda di attività natatoria espressa dai cittadini. Si tratta, infatti, di una sola vasca scoperta utilizzata solo nei mesi estivi e chiusa durante l'inverno. Un'altra piscina, situata a 20 km di distanza, attira una percentuale minima dell'utenza insoddisfatta, per cui crescono le pressioni sugli amministratori per la realizzazione di nuovi spazi.

L'Amministrazione comunale affida ad uno SdF il compito di individuare le possibili soluzioni alla carenza di spazi per l'attività sportiva e per l'ottimizzazione del servizio.

A3.1.1 Le fonti dell'idea-progetto

1. Inquadramento strategico. Si rileva che nel Comune A sono insediate un numero rilevante di attività sportive. Sei palestre, quattro campi da calcio, cinque campi da tennis, un centro fitness e una piscina scoperta estiva rappresentano la dotazione attuale di strutture comunali.

Contrariamente a quanto rilevato per altri sport, l'utilizzo solo stagionale della piscina non ha permesso la formazione di una società di nuoto ed ha reso episodico l'esercizio dell'attività natatoria nei soli mesi estivi. In tale stagione, tuttavia, un numero davvero rilevante di persone accede alla piscina comunale ed il trend dimostra una crescita costante della domanda.

Tabella A3.1.1 Accessi alla piscina scoperta estiva per stagione

	1999	2000	2001	2002	2003
Adulti	5.600	5.900	6.500	7.200	7.400
Minori	1.800	2.100	2.350	2.450	2.700
Totale	7.400	8.000	8.850	9.650	10.100

In modo particolare, si rileva la capacità dell'impianto esistente di attirare una significativa percentuale di utenza dai comuni limitrofi, percentuale che può essere stimata attorno al 40% degli accessi totali.

Lo Studio dei Bisogni elaborato dall'Amministrazione comunale, relativamente alle attività sportive ha evidenziato il problema dell'attività natatoria segnalando gli squilibri stagionali in tale settore e le carenze esistenti nell'offerta di servizi. Si rileva, inoltre, che l'utilizzo non continuativo della piscina rende difficoltosa la costituzione di un'apposita società privata cui affidare la gestione, al punto che i tentativi compiuti in tal senso dall'Amministrazione nel corso degli anni sono tutti falliti.

2. Inquadramento territoriale. La popolazione residente nel Comune di A presenta una spiccata sensibilità per l'attività sportiva, che si esplica da un lato in modo occasionale nelle strutture all'aperto liberamente accessibili quali un campo da calcio, uno da pallacanestro e uno da pallavolo situati nei pressi del palazzetto dello sport, dall'altro in modo organizzato presso le strutture coperte e scoperte gestite da società sportive.

Tabella A3.1.2 Numero di impianti sportivi del Comune A

Impianti	Gestiti dal comune (manutenzione)	Gestiti da società sportive
Campi da calcio	1	3
Campi da tennis	-	5
Campi da pallavolo	1	2
Campi da pallacanestro	1	2
Piscine	1	-
Centro fitness	-	1

Nel caso delle attività gestite da società sportive, è possibile rilevare con precisione il numero degli utenti, attraverso la rilevazione dei tesserati nei vari settori.

Tabella A3.1.3 Iscritti alle società sportive del Comune A negli ultimi 5 anni					
	1999	2000	2001	2002	2003
Calcio	300	350	310	320	305
Pallacanestro	220	230	210	200	190
Pallavolo	85	90	95	100	110
Pallamano	50	50	45	40	45
Atletica	250	260	270	260	250
Tennis	150	160	180	200	170
Ginnastica per adulti	1.750	1.710	1.740	1.690	1.750
Fitness	2.720	3.210	2.890	2.850	3.120
Totale	5.525	6.060	5.740	5.660	5.940

Complessivamente, le attività ludico-sportive coinvolgono circa il 12% della popolazione residente nel Comune A, più una piccola percentuale di utenti residenti nei comuni vicini.

A questo proposito, al fine di valutare la consistenza del bacino d'utenza dei servizi sportivi, è opportuno prendere in considerazione i dati demografici riferiti ai residenti in un raggio di 20 km.

Tabella A3.1.4 Residenti in un raggio di 20 km		
Comune	popolazione	Distanza dal comune A in km
A	45.000	-
B	25.000	5
C	10.000	3
D	5.000	7
E	18.000	12
F	12.000	18
G	15.000	15
H	7.000	17
Totale	137.000	

L'ambito territoriale considerato si segnala per l'elevata presenza di attività economiche insediate e per l'elevato reddito medio per abitante. Tale contesto è quindi compatibile con una buona capacità di spesa della popolazione per servizi (disponibilità a pagare per svolgere attività natatoria) e con l'eventuale disponibilità di capitale privato da investire nel settore sportivo (sponsorizzazioni, partenariati pubblico privati, etc).

3. Analisi del bacino d'utenza. Sulla base dei dati rilevati in altri impianti natatori, si osserva che circa il 2% della popolazione è potenzialmente interessata a svolgere attività natatoria. In media, ogni persona potenzialmente interessata compie 12 accessi l'anno.

Tabella A3.1.5 Imprese e reddito pro capite		
Comune	Imprese insediate	Reddito annuo pro capite
A	291	27.000
B	150	25.500
C	87	26.300
D	22	26.000
E	200	25.800
F	97	26.700
G	131	26.200
H	69	24.800
Totale	1.047	

Prendendo in considerazione la popolazione dei comuni limitrofi, si costruisce un modello gravitazionale con tre fasce di attrazione.

Fascia 1. Comprende il territorio del Comune A. Si stima che il 100% della popolazione residente interessata all'attività natatoria usufruisca delle strutture presenti nel comune.

Fascia 2. Comprende il territorio dei comuni limitrofi distanti non più di 10 km (Comuni B, C, D), la cui popolazione è in grado di raggiungere la piscina in auto o con mezzi pubblici in un tempo non superiore ai 15-20 minuti. In questo caso, si stima che l'impianto riesca ad attrarre solo il 50% degli utenti potenzialmente interessati all'attività natatoria.

Fascia 3. Comprende il territorio dei comuni limitrofi distanti fra i 10 e i 20 km (Comuni E, F, G, H), la cui popolazione è in grado di raggiungere la piscina in auto o con mezzi pubblici in un tempo non superiore ai 30 minuti. In questo caso, si stima che l'impianto riesca ad attrarre solo il 10% degli utenti potenzialmente interessati all'attività natatoria.

Tabella A3.1.6 Coefficienti di stima della domanda potenziale							
Comune	popolazione	fascia	Coeff. di interesse (a)	Indice di attrazione (b)	Concorrenza altri impianti (c)	Coeff. di attrazione netto (d) = b*(1-c)	Coeff. di domanda potenziale (a*d)
A	45.000	1	2%	100%	0 %	100%	2,0%
B	25.000	2	2%	50%	10%	45%	0,9%
C	10.000	2	2%	50%	0%	50%	1,0%
D	5.000	2	2%	50%	0%	50%	1,0%
E	18.000	3	2%	10%	0 %	10%	0,2%
F	12.000	3	2%	10%	0%	10%	0,2%
G	15.000	3	2%	10%	50%	5%	0,1%
H	7.000	3	2%	10%	50%	5%	0,1%

Oltre questa fascia, si assume che la capacità di attrazione dell'impianto sia uguale a 0. Bisogna inoltre considerare che a 20 km dal comune A è presente un altro impianto natatorio, in grado di attrarre il 50% della domanda potenziale dei comuni G e H e il 10% della domanda potenziale del Comune B.

Tabella A3.1.7 Stima della domanda potenziale

Comune	popolazione	Coeff. di domanda potenziale	Domanda potenziale	Accessi potenziali
A	45.000	2,0%	900	10.800
B	25.000	0,9%	225	2.700
C	10.000	1,0%	100	1.200
D	5.000	1,0%	50	600
E	18.000	0,2%	36	432
F	12.000	0,2%	24	288
G	15.000	0,1%	15	180
H	7.000	0,1%	7	84
Totale	137.000		1.357	16.284

In conclusione, si può prevedere che la soluzione prescelta dal Comune A potrà valersi di una domanda potenziale massima per servizi natatori non superiore ai 16.284 accessi.

A3.1.2 Specificazione delle alternative progettuali

1. Scelte tecnologiche. Nell'ambito delle alternative progettuali, lo Studio affronta in primo luogo il tema delle scelte tecnologiche. Dato il buon livello dell'offerta di strutture sportive negli altri ambiti, si ritiene opportuno concentrare l'attenzione nel settore natatorio, che presenta le maggiori carenze per quanto riguarda la soddisfazione della domanda. Si identifica una sola modalità, relativa alla realizzazione di ulteriori spazi per l'attività natatoria, attraverso l'analisi di due possibili scelte.

1. **Ampliamento della struttura già esistente**. La soluzione progettuale prevede l'adeguamento impiantistico e l'ammodernamento dei seguenti locali: sala d'ingresso, ufficio di amministrazione, spogliatoi maschili e femminili; fra le nuove opere, si prevede di realizzare: copertura in materiali isolanti, vasca principale, vasca per apprendimento, spogliatoio per istruttori, locale bar e ristorante, impianto di riscaldamento, impianto di trattamento dell'acqua, impianto di termoventilazione.
2. **Costruzione di una nuova piscina**. In questo caso, si prevede di vendere il vecchio impianto e l'area su cui insiste, di individuare una nuova localizzazione per la piscina e di costruire *ex novo* gli impianti natatori.

Tabella A3.1.8 Quadro delle scelte tecnologiche			
Ipotesi 1		Ipotesi 2	
Ammodernamento	Costruzione	Ammodernamento	Costruzione
Piscina scoperta			Piscina scoperta
Sala d'ingresso			sala d'ingresso
Ufficio di amministrazione			uffici di amministrazione
Spogliatoi maschili			spogliatoi maschili
Spogliatoi femminili			spogliatoi femminili
	Copertura con materiali isolanti		Copertura con materiali isolanti
	Spogliatoi istruttori		Spogliatoi istruttori
	Vasca principale		Vasca principale
	Vasca di apprendimento		Vasca di apprendimento
	impianto di termoventilazione		impianto di termoventilazione
	impianto di riscaldamento		impianto di riscaldamento
	impianto di trattamento dell'acqua		impianto di trattamento dell'acqua
	Bar e ristorante		Bar e ristorante

Sotto il profilo economico, le due scelte tecnologiche si distinguono per il seguente quadro tecnico-economico:

Tabella A3.1.9 Quadro tecnico-economico delle scelte tecnologiche		
Voce	Ipotesi 1	Ipotesi 2
Ammodernamento impianti	300.000	-
Nuove costruzioni	2.100.000	3.300.000
Acquisto terreni	-	700.000
Spese tecniche	240.000	360.000
Costo totale	**2.640.000**	**4.360.000**

L'ipotesi 2 si rivela la più onerosa dal punto di vista economico, tuttavia può rivelarsi più interessante per l'investitore privato perché consente di organizzare in modo più efficiente le strutture senza dover tener conto delle preesistenze.

2. Scelte organizzativo-istituzionali. Sotto il profilo istituzionale-organizzativo, si possono individuare diverse modalità.

Modalità pubblica:
1. in primo luogo, l'Amministrazione comunale può appaltare i lavori e gestire direttamente le strutture attraverso il proprio personale o attraverso una società a prevalente capitale pubblico appositamente costituita.

Modalità mista:
2. in alternativa, può appaltare i lavori e affidare poi in concessione la sola gestione ad una società privata;
3. infine, la realizzazione e la gestione delle opere possono essere affidate ai privati attraverso l'istituto della finanza di progetto, cioè attraverso una concessione di lavori e servizi.

3. Scelte finanziarie. L'Amministrazione comunale ha a disposizione una gamma di strumenti per finanziare l'investimento, anche se l'attivabilità degli stessi dipende dalla situazione economica del Comune.

Modalità pubblica:
1. Finanziamento diretto dell'opera attraverso le disponibilità del bilancio e un mutuo contratto con la Cassa depositi e prestiti (o con un istituto di credito).

Modalità mista:
2. Elargizione al soggetto privato, cui spetterà la realizzazione e la gestione dell'opera attraverso la finanza di progetto, di un contributo (prezzo) in denaro pari alle disponibilità economiche del Comune A (800.000 euro);
3. Elargizione alla società privata, cui spetterà la realizzazione e la gestione della nuova piscina attraverso la finanza di progetto di un contributo (prezzo), consistente nella cessione dei vecchi impianti natatori (1.000.000 di euro per il vecchio impianto e 500.000 euro per i terreni su cui insiste);

Tabella A3.1.10 Quadro riassuntivo delle alternative progettuali

Alternativa progettuale	Scelte		
	Tecnologiche	Istituzionali-organizzative	Finanziarie
1	Ampliamento piscina	Appalto lavori e gestione diretta	Finanziamento pubblico
2	Ampliamento piscina	Appalto lavori e gestione in concessione	Finanziamento pubblico
3	Ampliamento piscina	Concessione di lavori e servizi	Contributo pubblico e finanziamento privato
4	Ampliamento piscina	Concessione di lavori e servizi	Finanziamento privato
5	Nuova piscina	Appalto lavori e gestione diretta	Finanziamento pubblico
6	Nuova piscina	Appalto lavori e gestione in concessione	Finanziamento pubblico
7	Nuova piscina	Concessione di lavori e servizi	Contributo pubblico e finanziamento privato
8	Nuova piscina	Concessione di lavori e servizi	Cessione vecchi impianti e finanziamento privato
9	Nuova piscina	Concessione di lavori e servizi	Finanziamento privato

4. Esclusivo finanziamento dell'opera da parte dei privati che, attraverso la finanza di progetto, saranno ripagati dagli utili della gestione.

4. Determinazione delle alternative progettuali. È dunque possibile elaborare la seguente tabella, che identifica le alternative progettuali sulla base delle scelte tecnologiche, istituzionali-organizzative e finanziarie, tenendo conto delle possibili incompatibilità fra una scelta e l'altra.

Un primo esame consente di scartare fin dall'inizio le alternative incompatibili con le capacità organizzative ed economiche dell'Amministrazione comunale. A questo proposito, non sono disponibili adeguate risorse umane e tecniche per gestire direttamente la piscina, pertanto sarebbe inutile considerare le alternative n. 1 e n. 5 nelle successive analisi di sostenibilità e fattibilità.

Per quanto riguarda le ipotesi in cui l'ente pubblico copre interamente il costo dell'investimento, si rileva fin dall'inizio la mancanza delle necessarie risorse finanziarie, sia per quanto concerne le disponibilità di bilancio, sia per quanto concerne la capacità dell'Amministrazione comunale di contrarre nuovi mutui sulla base della presente situazione economico-contabile. Complessivamente, infatti, il Comune è in grado di investire nel progetto solo 800.000 euro ricavabili in parte da un mutuo e in parte da fondi di bilancio. Pertanto, anche le alternative n. 2 e n. 6 andrebbero accantonate senza ulteriori approfondimenti.

Si ottiene così il seguente quadro delle alternative progettuali da sottoporre alle successive fasi di analisi:

Tabella A3.1.11 Alternative progettuali da sottoporre a valutazione

alternativa	descrizione	Contributo Comune A	Finanziamento privato
a) ampliamento in project financing senza contributo	Ampliamento realizzato da una società privata, che ripagherà i costi di investimento attraverso le entrate della gestione	- -	2.640.000
b) costruzione in project financing senza contributo	Costruzione realizzata da una società privata, che ripagherà i costi di investimento attraverso le entrate della gestione	-	4.360.000
c) ampliamento in project financing con contributo	Ampliamento realizzato da una società privata, che ripagherà i costi di investimento attraverso le entrate della gestione	800.000	1.840.000
d) costruzione in project financing con contributo	Costruzione realizzata da una società privata, che ripagherà i costi di investimento attraverso le entrate della gestione	800.000	3.560.000
e) costruzione in project financing con contributo e vendita immobili	Costruzione realizzata da una società , privata che ripagherà i costi di investimento attraverso le entrate della gestione	2.300.000	2.060.000

A3.2 Lo Studio di Fattibilità nel settore socio-sanitario

A3.2.1 Inquadramento e specificazione delle alternative progettuali

1. Inquadramento normativo e strategico

Caratteristiche delle *residenze socio-sanitarie* per anziani: il quadro normativo italiano. Diversi interventi normativi e programmatori a livello nazionale nel settore socio-sanitario[91], anche sulla scorta delle esperienze internazionali, affermano la priorità dell'integrazione socio-sanitaria con particolare riferimento all'area dell'assistenza continuativa agli anziani non autosufficienti, che non appare più erogabile attraverso interventi e servizi tra loro separati. Viene proposto un modello di assistenza continuativa a lungo termine nel quale si prevede l'attivazione di una rete integrata di servizi comprendente al suo interno, unicamente per le situazioni di maggiore compromissione del grado di autonomia, le *Residenze socio-sanitarie per anziani* (d'ora in poi RSS), limitando il più possibile la istituzionalizzazione impropria dell'anziano e del disabile e promuovendo, nel contempo, una riqualificazione dell'assistenza residenziale in senso maggiormente sanitario.

Una prima tipologia di RSS, prevalente in termini di numero di dotazioni, è rappresentata dalle *Residenze socio-assistenziali* (in seguito, RA). Si tratta di strutture (quali case di riposo, case protette, case albergo, comunità alloggio, etc.) che assumono spesso carattere polivalente, accogliendo al loro interno tipologie di anziani con grado assai diversificato di autosufficienza. Questa prima tipologia appartiene tipicamente al comparto assistenziale, ponendosi quindi al di fuori del Servizio sanitario nazionale. Tuttavia, alcune RA (le case di riposo e le case protette) possono prevedere una specifica componente sanitaria all'interno della dotazione organica per cui, in questi casi, almeno una parte dei relativi oneri finanziari viene posta a carico del fondo sanitario regionale[92].

Una seconda tipologia di RSS è rappresentata dalle *Residenze sanitarie assistenziali* (in seguito, RSA): presidi che offrono a soggetti non autosufficienti (anziani e non), con esiti di patologie fisiche, psichiche, sensoriali o miste non curabili a domicilio, un livello medio di assistenza medica, infermieristica e riabilitativa, accompagnata da un livello "alto" di assistenza tutelare ed alberghiera[93]. Tali strutture dovrebbero prevedere ospitalità permanenti, di sollievo alla famiglia non superiori ai 30 giorni e di completamento di cicli riabilitativi eventualmente iniziati in altri presidi del Servizio sanitario nazionale. Le RSA dovrebbero, quindi, svolgere una funzione intermedia di raccordo tra ospedali per acuti e servizi socio-sanitari presenti nel territorio, collaborando con i primi per ridurre i ricoveri ospedalieri non necessari e con i secondi per la ricerca della soluzione assistenziale migliore.

Il progressivo invecchiamento della popolazione e il correlato aumento del numero di anziani in condizioni di non autosufficienza determina un sempre maggiore fabbisogno di posti letto in RSS, benché non debba trascurarsi il fatto che tale fabbisogno

[91] I principali riferimenti normativi nazionali sono ai seguenti provvedimenti: i piani sanitari nazionali a partire dal periodo 1998-2000; il D.lgs n. 229/99 sulla razionalizzazione del servizio sanitario nazionale; la legge quadro n. 328 dell'8 novembre 2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; il DPCM 14 febbraio 2001 – atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie.

[92] In ottemperanza del citato DPCM 14 febbraio 2001.

[93] DPR 14 gennaio 1997.

dipende in misura rilevante anche dalle condizioni socio-economiche della popolazione e, soprattutto, dalla presenza o meno di soluzioni assistenziali alternative all'istituzionalizzazione. Nel complesso, si può comunque ritenere che le attuali dotazioni di RSS, e soprattutto di RSA, siano insufficienti rispetto ai bisogni di assistenza nella maggior parte delle regioni italiane, oltre ad essere squilibrate territorialmente. Accanto alla necessità di un potenziamento e di un riequilibrio delle dotazioni, la poco efficace regolamentazione del settore dell'assistenza residenziale – soprattutto per quanto concerne la fissazione e la verifica puntuale e periodica di requisiti strutturali e funzionali delle strutture – ha contribuito a determinare situazioni di criticità per quanto riguarda sia i livelli qualitativi sia il grado di efficienza delle RSS.

Il primo aspetto, quello relativo alla garanzia di adeguati livelli di qualità dell'assistenza in RSS, appare indubbiamente prioritario e richiede, oltre ad un monitoraggio dei requisiti strutturali e funzionali minimi fissati per l'accreditamento delle strutture, anche l'attivazione da parte delle aziende sanitarie locali (in seguito ASL) e dei comuni di specifici sistemi di controllo del processo assistenziale (numero e tipologia delle prestazioni erogate) e di verifica dei risultati ottenuti relativamente allo stato di salute e di benessere degli ospiti delle strutture erogatrici; a loro volta, le stesse RSA dovrebbero prevedere all'interno della propria organizzazione, una specifica funzione di controllo della qualità[94].

Anche l'efficienza delle RSS riveste, tuttavia, una notevole importanza in termini di benessere collettivo, in primo luogo perché un più razionale utilizzo dei fattori produttivi può consentire di liberare risorse che le RSS possono destinare al miglioramento dei risultati – da questo punto di vista si evidenzia una stretta correlazione tra efficienza ed efficacia – ma anche perché il grado di efficienza delle strutture ha importanti implicazioni sul bilancio dell'operatore pubblico (nella fattispecie regioni e comuni) e delle famiglie. È quindi evidente come la Regione sia interessata a verificare anche il grado di efficienza economica delle RSS che *co-finanzia* e come tale efficienza possa influenzare il reddito dei privati sia nella veste di contribuenti, sia nella veste di utenti tramite la quota di compartecipazione alla retta.

Caratteristiche delle *residenze socio-sanitarie* per anziani: *le scelte strategiche e il quadro normativo nel Veneto*[95]. Le RSS per anziani presenti nella Regione Veneto, oltre ad avere caratteristiche strutturali e funzionali molto eterogenee, presentano anche un'ampia varietà di formule gestionali, essendo gestite direttamente da Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (in seguito, IPAB), comuni, consorzi e/o società tra enti locali, enti privati *profit* e *non profit*, ASL. L'esatta qualificazione funzionale di tali strutture non è, peraltro, agevole per l'esistenza di strutture (o nuclei residenziali) istituzionalmente assimilabili alle RSA, seppure identificati con denominazioni diverse, nonché di quote di posti letto afferenti al comparto socio-assistenziale e classificate nell'ambito delle residenze assistenziali (RA) ma funzionalmente simili alle RSA per tipologia di pazienti e per prestazioni erogate. Le strutture assumono spesso carattere polivalente, accogliendo al loro interno tipologie di anziani con grado assai diversificato di autosufficienza e ospitando, in taluni casi, disabili psichici di età inferiore ai 60 anni.

Per ciascun tipo di struttura, il Regolamento regionale n. 8/1984 e la Deliberazione della Giunta Regionale n. 2034/1994 hanno fissato particolari standard struttu-

[94] Come previsto dal DM del 15 aprile 1994 e dal D. L.vo n. 229/1999.
[95] Rebba V. e Rizzi D. (2002).

rali (numero di posti letto, organizzazione degli spazi e dei percorsi, tipologia delle stanze e dei servizi collettivi, etc.) e organizzativo-gestionali (dotazioni e tipologia di personale). Per le "case per anziani non autosufficienti" e le RSA (distinte tra "RSA di base" e "RSA di cura e recupero"), si prevede una specifica componente sanitaria (infermieri professionali e terapisti della riabilitazione) all'interno della dotazione organica, in aggiunta agli addetti all'assistenza e agli altri operatori socio-assistenziali[96]. L'effettiva dotazione organica (soprattutto per quanto riguarda il fabbisogno di infermieri e di terapisti) può presentare una notevole variabilità a seconda della tipologia di ospiti, dei programmi assistenziali adottati e del possibile espletamento delle attività riabilitative complementari. Le RSA sono caratterizzate da una maggiore intensità delle prestazioni sanitarie erogate rispetto alle attuali strutture per anziani e comportano, in genere, costi di assistenza più elevati. I posti letto per RSA rappresentano, tuttavia, complessivamente solo circa l'8% dei posti letto per l'assistenza a non autosufficienti mentre la tipologia prevalente è rappresentata dalle case per anziani non autosufficienti qualificabili nella categoria delle RA.

La grande eterogeneità delle strutture si riflette sui livelli e sulla struttura dei costi e delle rette. L'elemento di maggiore importanza per quanto concerne il livello dei costi è rappresentato dalla tipologia degli ospiti ed, in particolare, dal livello di non autosufficienza di questi e dal correlato fabbisogno assistenziale. Anche la localizzazione territoriale e l'organizzazione del lavoro delle strutture incide però notevolmente sui costi di gestione e quindi, almeno in parte, sulle rette applicate. Una quota della retta viene coperta dal servizio sanitario regionale (direttamente o indirettamente), mentre un'altra quota rimane a carico dell'ospite o, qualora questo e i suoi familiari si trovino in condizioni economiche disagiate, del comune. L'imputazione delle singole quote avviene distinguendo due principali categorie di costo:

a. costi di tipo sanitario per:
   - a1. assistenza infermieristica, assistenza nello svolgimento delle attività quotidiane, assistenza sociale e fornitura di particolari presìdi sanitari;
   - a2. assistenza riabilitativa, assistenza medica, assistenza e consulenza specialistica (di tipo geriatrico, psichiatrico, ecc.), assistenza farmaceutica;
b. costi di tipo non sanitario (per funzioni alberghiere e di amministrazione, attività ricreative e culturali, assistenza sociale).

I costi di tipo *a1* vengono coperti, almeno in parte, con un contributo della Regione sulla base della rendicontazione dei costi sostenuti dalle singole residenze, le quali sono tenute a rispettare gli standard di personale previsti dalla normativa regionale (si veda la Tabella A3.2.1). I costi sanitari di tipo *a2* sono, invece, a carico delle ASL. Infine, i costi non sanitari di tipo *b* sono a carico dell'ospite o del comune.

Il **livello massimo del contributo regionale** è stato recentemente differenziato a seconda del livello di assistenza sanitaria erogato dalla struttura (come previsto dalle Deliberazioni della Giunta regionale n. 751/2000 e n. 312/2001):

- livello medio (RSA e Nuclei di RSA – NRSA) con un contributo regionale giornaliero per ospite fino a 80.000 lire (42 euro);
- livello ridotto (Nuclei di RSA a intensità ridotta – NRSAir) con un contributo

[96] Le RSA di base accolgono anziani e disabili con limitazioni di autonomia di qualsiasi genere – fisiche, mentali e sociali – nella cui valutazione multidimensionale risulti comunque inequivocabile l'impossibilità di assistenza domiciliare mentre le RSA di cura e recupero privilegiano modelli operativi di stimolazione dell'autonomia, attraverso interventi di tipo riabilitativo funzionale ovvero di tipo riabilitativo mentale, allo scopo di favorire il ritorno a domicilio.

regionale giornaliero per ospite fino a 70.000 lire (36 euro circa);
- livello minimo (Residenze assistite - RA) con un contributo regionale giornaliero per ospite fino a 60.000 lire (31 euro circa)[97].

Tabella A3.2.1 Standard di personale dipendente per le RSS nel Veneto
1 coordinatore socio-sanitario ogni 90 ospiti; 1 addetto all'assistenza ogni 2,5 ospiti (ogni 2,4 per le RSA di base); 1 infermiere professionale ogni 15 ospiti (ogni 12 per le RSA di base); 1 educatore professionale ogni 90 ospiti (60 per le RSA di base); 1 assistente sociale ogni 90 ospiti; 1 psicologo ogni 120 ospiti. Per le RSA di base sono inoltre previsti: 1 fisioterapista ogni 60 ospiti; 1 logopedista ogni 150 ospiti; 1 podologo ogni 200 ospiti; 1 medico di base ogni 180 ospiti; 1 geriatra o specialista ULSS ogni 360 ospiti.

La DGR n. 312/2001 definisce, inoltre, dei criteri per orientare le ASL nell'attribuzione alle strutture dei posti letto secondo i tre livelli di intensità sopra indicati: le strutture con capacità ricettiva pari o superiore a 90 posti letto possono prevedere moduli residenziali secondo tutti e tre i livelli di assistenza sanitaria. Per contro, le strutture con un numero di posti letto compreso tra 30 e 90 possono caratterizzarsi su un unico livello assistenziale oppure articolarsi in moduli a intensità ridotta e minima, mentre le strutture con meno di 30 posti letto sono destinate unicamente all'accoglienza di persone con bisogni assistenziali di intensità minima.

L'accesso alle diverse tipologie di servizio (residenziale e non) avviene attraverso l'Unità Operativa Distrettuale (in seguito, UOD) sulla base di una valutazione multidimensionale del livello di autonomia delle persone non autosufficienti compiuta mediante l'impiego della scheda SVAMA (acronimo di "scheda di valutazione multidimensionale delle persone adulte e anziane").

Il settore dei servizi di assistenza residenziale estensiva viene regolamentato non solo dal lato della domanda ma anche dal lato dell'offerta attraverso il controllo del numero di posti letto per non autosufficienti (in RA e RSA), per i quali si prevede il contributo regionale alla componente socio-sanitaria dei costi. L'attuale dotazione di posti letto autorizzati, pari a 19.633 unità (escludendo le RSA ex ospedale psichiatrico), rappresenta solo circa il 75% dei posti letto complessivamente attivati nelle strutture residenziali venete e non consente di fronteggiare pienamente il fabbisogno di residenzialità per anziani non autosufficienti. A fronte di un rapporto medio regionale fra numero di posti letto autorizzati e numero degli anziani ultrasessantacinquenni pari a circa il 2,5%, esistono poi rilevanti squilibri territoriali nell'offerta.

La Tabella A3.2.2 sintetizza alcune delle principali caratteristiche per il complesso delle strutture venete desumibili dai rendiconti che gli enti gestori delle RSS devono inviare annualmente alla Direzione regionale dei servizi sociali della Regione per

[97] Le forme di assistenza sanitaria a intensità elevata sono, invece, previste in ambito ospedaliero o presso le strutture di riabilitazione intensiva.

poter ricevere il contributo regionale[98]. Nel 2000, su un totale di 302 RSS censite, 260 hanno presentato la scheda di rendiconto (corrispondenti all'86% delle strutture e all'89% dei posti letto totali per non autosufficienti) e 85 di queste accolgono solo ospiti autosufficienti. La maggior parte di tali strutture è gestita da IPAB (49%), enti religiosi (23%), comuni (13%) e associazioni senza scopo di lucro (10%); la quota restante viene gestita da società private con scopo di lucro e da ASL. Circa il 74% della dotazione strutturale complessiva viene riservata agli ospiti non autosufficienti, che rappresentano una quota particolarmente consistente dell'utenza, soprattutto nel caso delle residenze gestite da IPAB (78%) e da società private (83%). Ben l'83% degli ospiti non autosufficienti ha più di 75 anni e il 77% è di sesso femminile, percentuali che rimangono pressoché costanti per tutte le tipologie di struttura.

La dotazione media di posti letto autorizzati è 71. Questo valore risulta superiore per le strutture gestite dalle IPAB e dalle associazioni del privato sociale e presenta una grande variabilità tra le diverse strutture (vengono classificati come residenze anche servizi con meno di 10 posti letto, spesso collocati all'interno di strutture, quali le *case albergo*, destinate a persone autosufficienti). Il tasso di occupazione medio dei posti letto nelle RA è del 95,68% (94,58% considerando le giornate di presenza effettive, escludendo cioè dal calcolo i periodi di assenza temporanea degli ospiti per ricovero ospedaliero o altro motivo). Per la generalità delle modalità gestionali, il tasso di occupazione calcolato sulle giornate effettive di presenza è inferiore di circa l'1% al tasso di occupazione calcolato considerando anche i periodi di assenza temporanea, ad eccezione delle strutture gestite da enti religiosi, in cui la divergenza tra le due misure è del 6%. Tale tipologia gestionale registra, in particolare, un'elevata incidenza di assenze degli ospiti per ricovero ospedaliero e ciò potrebbe essere spiegato o dal fatto che gli utenti di tali residenze sono caratterizzati da un maggiore grado di autonomia – e, quindi, da maggiore propensione a essere ricoverati in strutture ospedaliere a fronte di episodi patologici acuti – oppure dal fatto che tali strutture dispongono di minori dotazioni per fronteggiare problematiche di tipo sanitario. In mancanza di maggiori informazioni di dettaglio, si può propendere per la prima spiegazione, posto che la stessa Tabella A3.2.2 evidenzia che le strutture religiose accolgono una maggiore quota di ospiti autosufficienti rispetto agli altri tipi di struttura.

La permanenza media di un ospite non autosufficiente è stimata pari a 772 giorni (circa 2 anni e 1 mese), con un'ampia variabilità tra tipi di residenza: i valori più elevati sono registrati dalle strutture gestite da enti religiosi (1159 giorni, pari a 3 anni e 2 mesi) e da Comuni (2 anni e 8 mesi), mentre quello più basso (1 anno e 4 mesi) caratterizza le strutture del privato sociale. Si tratta, in ogni caso, di valori medi che nascondono un'estrema variabilità nella permanenza effettiva delle singole persone ospitate. Il valore piuttosto basso registrato dalle RA del privato sociale può dipendere dal fatto che tali strutture accolgono ospiti già piuttosto compromessi (sia come perdita dell'autonomia funzionale, sia sotto il profilo del carico di patologie), anche se non è possibile trarre conclusioni definitive al riguardo non avendo potuto disporre di misure che rappresentassero adeguatamente il livello di non autosufficienza degli ospiti delle strutture esaminate (il solo indicatore rappresentato dalla quota percen-

[98] Le informazioni ottenibili dalle schede di rendiconto sono assai numerose e riguardano non solo le caratteristiche istituzionali dell'ente, ma anche dettagli relativi alla specifica attività di assistenza alle persone non autosufficienti svolta nell'anno precedente. Dettagli che comprendono sia dati strutturali (posti autorizzati, capacità totale, numero ospiti, etc.) sia dati di carattere economico-finanziario (spese e rette).

tuale di ospiti non autosufficienti, riportato in Tabella A3.2.2., non può essere considerato certo adeguato). Tale carenza informativa potrà essere superata solo nei prossimi anni in quanto la Regione ha previsto che venga effettuata una valutazione multidimensionale periodica del grado di non autosufficienza dei nuovi ospiti accolti in residenza a partire dal luglio 2001; tale valutazione verrà effettuata sulla base della stessa scheda SVAMA adottata per decidere circa l'ammissione ai servizi residenziali.

L'impegno assistenziale mediamente realizzato (considerando solo le RA e non le RSA) è sinteticamente quantificabile in 0,57 operatori socio-sanitari equivalenti per ospite (dotazione composta da addetti all'assistenza e infermieri professionali dipendenti e convenzionati; coordinatore, educatori professionali, assistente sociale e psicologo) e da circa 150 minuti di assistenza giornaliera per ospite (126 minuti da parte di operatori addetti all'assistenza e 24 minuti da parte di infermieri professiona-

Tabella A3.2.2 Caratteristiche delle RSS per anziani venete – anno 2000

Tipologia di Ente gestore Indicatore	IPAB	Comune e Comunità montana	Azienda Ulss	Società private profit	Privato sociale	Ente religioso	Totale
Totale strutture esistenti	138	37	2	13	29	83	302
Strutture considerate (con rendiconto)	128	33	2	10	27	60	260
Composizione % su totale strutture considerate (con rendiconto)	49,23%	12,69%	0,77%	3,85%	10,38%	23,08%	100,00%
PL totali	14.507	2.127	118	1.081	3.025	3.789	24.647
PL per non autosufficienti autorizzati (RA+ RSA)	11.421	1.525	118	726	2.053	2.666	18.509
Offerta media PL autorizzati (RA + RSA)	89	46	59	73	76	44	71
% PL per autorizzati (RA+ RSA) sul totale	79%	72%	100%	67%	68%	70%	75%
% PL RSA su PL autorizzati	9%	3%	0%	13%	12%	4%	8%
% ospiti n.a.	78%	67%	100%.	83%	70%	65%	74%
Tasso occup PL autorizzati in RA	97,42%	97,05%	94,38%	91,80%	91,56%	94,28%	95,68%
Tasso occup PL autorizzati in RA (*)	96,28%	95,89%	93,10%	90,56%	90,32%	88,17%	95,58%
Permanenza media NA in RA (gg.) (**)	789	968	707	664	482	1.159	772
Operatori socio-sanitari equivalenti totali per ospite in RA	0,58	0,58	0,55	0,56	0,56	0,50	0,57
Minuti giornalieri addetto assistenza per ospite in RA	125,42	128,38	114,74	124,54	134,95	128,23	125,92
Minuti giornalieri infermiere prof. per ospite in RA	22,94	22,78	25,81	26,69	25,31	25,87	23,70
% operatori socio sanitari equivalenti convenzionati	17%	39%	30%	28%	11%	24%	20%

Note
(*) calcolato escludendo le giornate in cui l'ospite è temporaneamente assente dalla residenza per ricovero ospedaliero o ad altro titolo.
Fonte: Rebba V. e Rizzi D. (2002).

li)[99]. Anche in questo caso, si rilevano alcune differenze a seconda della tipologia gestionale, con le RA del privato sociale che presentano i tempi di assistenza per ospite più elevati: complessivamente circa 160 minuti giornalieri per ospite.

2. Analisi della domanda potenziale.

Uno dei fattori che condiziona maggiormente la domanda di RSS, espressa in termini di posti letto, è costituito dalla dinamica demografica. Poiché l'incidenza delle condizioni di non autosufficienza tende ad aumentare con l'aumentare dell'età, il prevedibile aumento assoluto della popolazione in età avanzata tende a determinare una maggiore domanda di servizi di assistenza residenziale extra-ospedaliera[100]. Nell'ambito del nostro studio la necessità di conoscere in dettaglio l'evoluzione della popolazione residente, soprattutto nella sua componente anziana, rappresenta quindi un momento informativo di base per determinare la domanda potenziale (o il bacino di utenza).

Come specificato nella sezione 4.2 della Guida, la rilevazione puntuale del bisogno di assistenza residenziale in RSS per la popolazione anziana residente nel territorio della generica ASL X presa ad esempio non può, tuttavia, prescindere dalla considerazione degli indirizzi politici generali e dei documenti programmatici settoriali dell'amministrazione competente. I redattori dello SdF sono quindi chiamati a fornire, preliminarmente, i riferimenti programmatici e normativi del progetto, relativi ai diversi livelli di governo interessati: nel caso specifico, le disposizioni programmatorie regionali. Su questa base, si dovrà poi inquadrare l'ipotesi di investimento all'interno del contesto territoriale, economico e sociale in cui l'intervento dispiegherà i propri effetti.

Nel caso della Regione Veneto, il programma di assistenza residenziale extraospedaliera estensiva è contenuto nelle Deliberazioni della Giunta Regionale n. 751/2000 e n. 312/2001, le quali precisano i criteri da seguire per stimare la domanda di RSS nelle varie ASL. In particolare, secondo la DGR n. 751/2000, il fabbisogno complessivo di residenzialità per anziani non autosufficienti (in termini di posti letto) viene calcolato sommando:

- l'1% degli anziani in età compresa fra i 65 e i 74 anni;
- il 4% degli anziani ultrasettantacinquenni.

La somma così ottenuta viene poi aumentata del 10%, a copertura del fabbisogno espresso dalle persone non autosufficienti di età inferiore ai 65 anni.

La *domanda potenziale* di RSS in ogni ASL del Veneto (in termini di posti letto/anno) ricavabile unicamente sulla base dei parametri sopra evidenziati, può essere calcolata considerando le dinamiche demografiche della popolazione anziana per grandi fasce di età elaborate dall'ISTAT a livello di singolo comune. I risultati di tale computo, per il periodo 2004-2010 e aggregati per ASL, sono riportati nella Tabella A3.2.3.

[99] Il numero di operatori equivalenti viene calcolato dividendo per 365 giorni il totale delle giornate di lavoro svolte dal personale in carico.

[100] La segnalazione delle situazioni di non autosufficienza e la misurazione del grado di non autosufficienza vengono generalmente effettuate dalle Unità di valutazione geriatria operanti a livello di Distretto socio-sanitario (UOD – Unità Operative di Distretto nel caso del Veneto). Le Unità distrettuali effettuano una valutazione multidimensionale del livello di autonomia delle persone non autosufficienti che considera diverse dimensioni: presenza di patologie; deficit funzionali (capacità di svolgere le attività elementari della vita quotidiana); deficit sensoriali; situazione familiare; situazione economica; situazione sociale.

Tabella A3.2.3 Posti letto per anziani non autosufficienti (ex DRG n. 751/2000)

ASL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	770	785	797	809	818	825	834
2	500	507	515	522	528	532	536
3	762	781	804	821	838	855	876
4	810	835	865	889	914	935	960
5	739	759	782	806	829	852	875
6	1.363	1.404	1.447	1.448	1.519	1.555	1.593
7	1.112	1.138	1.164	1.186	1.207	1.225	1.247
8	1.011	1.034	1.062	1.084	1.105	1.130	1.152
9	1.784	1.833	1.887	1.929	1.969	2.009	2.057
10	980	1.008	1.042	1.071	1.097	1.122	1.151
12	1.962	2.007	2.060	2.101	2.139	2.172	2.212
13	1.024	1.061	1.104	1.139	1.175	1.213	1.251
14	595	611	632	651	671	691	711
15	941	965	994	1.018	1.042	1.068	1.094
16	2.035	2.088	2.149	2.201	2.255	2.308	2.365
17	957	980	1.008	1.029	1.046	1.067	1.087
18	1.046	1.063	1.086	1.104	1.115	1.131	1.146
19	420	429	442	455	464	475	486
20	2.231	2.281	2.335	2.381	2.427	2.474	2.519
21	868	886	908	925	942	958	980
22	1.092	1.123	1.153	1.182	1.210	1.238	1.266
VENETO	23.000	23.579	24.236	24.786	25.309	25.835	26.399

A livello di singolo comune, il fabbisogno di posti letto in RSS viene, quindi, calcolato sulla base del *piano attuativo territoriale* definito in base alle indicazioni programmatorie della Regione, approvato dalla Conferenza dei Sindaci e ulteriormente precisato nel *piano di zona*. La ripartizione dei posti letto a livello comunale risponde, in primo luogo, a criteri di copertura dei bisogni locali (fronteggiare la domanda attualmente insoddisfatta) e, in secondo luogo, a criteri di carattere logistico (per esempio, può essere opportuno prevedere una ubicazione baricentrica della struttura rispetto al territorio dell'ASL). A tale riguardo, va considerato il **bacino di utenza potenziale** dei servizi residenziali per ciascun Comune.

Nell'esempio in oggetto, l'ASL X comprende 5 comuni (A, B, C, D ed E). I fabbisogni netti di posti letto di RSS per anziani non autosufficienti dei singoli comuni nell'anno che viene preso in considerazione per l'inizio dell'intervento (anno di riferimento dello SdF)[101], dati dalla differenza tra fabbisogno indicato nel piano attuativo

[101] Come illustra la Tabella A2.3.3, il trend del fabbisogno di posti letto, calcolato in attuazione della DGR n. 751/00 è crescente, pertanto negli anni successivi a quello iniziale dell'intervento si presume

territoriale (secondo i parametri regionali: 1% degli anziani in età compresa fra i 65 e i 74 anni, più 4% degli anziani ultrasettantacinquenni) e i posti letto autorizzati già esistenti sono riportati nella Tabella A3.2.4.

Tabella A3.2.4 Posti letto di RSS per anziani non autosufficienti (ASL X)

Comune	(a) Posti letto autorizzati	(b) Fabbisogno di posti letto ex piano attuativo territoriale	(c=b-a) Fabbisogno di posti letto netto
A	300	300	0
B	250	270	+20
C	250	300	+50
D	200	240	+40
E	0	90	+90
ASL X	1.000	1.200	+200

Nell'esempio in considerazione, il *Comune E risulta del tutto sprovvisto di servizi RSS* (Tabella A3.2.4). Il fabbisogno potrebbe essere coperto realizzando una o più RSS. Il *bacino d'utenza potenziale* di tali strutture sarebbe di circa 90 posti letto per anziani non autosufficienti.

La stima della domanda potenziale considerata si basa sulle indicazioni programmatiche e sui parametri di fabbisogno definiti dalla Regione Veneto. La determinazione del bacino d'utenza potenziale, come si è visto, viene operata considerando i dati demografici relativi alla struttura per età della popolazione dei singoli comuni.

Tale metodologia di misurazione della domanda potenziale di RSS da soddisfare risponde a obiettivi (anche di bilancio) dell'Ente regionale e può non fornire un indicatore fedele del *fabbisogno di posti letto* per non autosufficienti in RSS di ciascun comune.

Una stima completa dei fabbisogni di RSS a livello locale richiederà, in sede di *analisi della domanda* e, quindi, di determinazione della struttura dei *benefici* e dei *ricavi* dell'intervento, di considerare e quantificare gli effetti di ulteriori elementi sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta di servizi di RSS. La quantificazione degli effetti di tali elementi potrà essere effettuata correttamente soltanto dopo aver specificato e descritto le singole alternative progettuali.

Tuttavia, in sede di determinazione del bacino d'utenza potenziale, queste considerazioni devono essere esplicitate. In particolare, dal lato della domanda, sarà necessario considerare i seguenti elementi:

- la rilevazione della domanda espressa di servizi di assistenza residenziale da parte di persone anziane non autosufficienti osservata a livello locale (rilevazione operata dalle UOD nel caso del Veneto);
- la rilevazione della domanda di posti letto di RSS riconducibile a quanti sono attualmente in lista d'attesa, ovvero la domanda pregressa;

che il fabbisogno sia più elevato. D'altra parte, la dinamica media regionale del fabbisogno è compresa tra il 2 e il 2,5% di incremento annuo, pertanto è opportuno dimensionare la struttura a partire dall'anno di inizio del servizio oggetto di valutazione.

- una distinzione più precisa dei fabbisogni per classi di età e per sesso (la domanda di RSS cresce esponenzialmente dopo i 75 anni ed è relativamente più elevata per le donne);
- la raccolta di dati epidemiologici di prevalenza delle patologie, con particolare riferimento alle malattie cronico-degenerative;
- una valutazione dinamica dei fabbisogni nel medio-lungo periodo, sulla base della evoluzione dei tassi di mortalità nel corso del tempo;
- la considerazione delle possibilità di sostituzione dell'assistenza residenziale con altre modalità di intervento socio-assistenziale (in primo luogo, l'assistenza domiciliare integrata).

Dal lato dell'offerta, sarà opportuno considerare:

- informazioni in merito ai servizi socio-assistenziali e socio-sanitari esistenti in aree territoriali attigue a quella comunale, distinti per tipologia e per ente gestore (indicatori strutturali e funzionali dei servizi residenziali RA e RSA, semiresidenziali e domiciliari);
- informazioni in merito ai servizi sanitari pubblici e privati rivolti alla popolazione anziana e non autosufficiente: indicatori strutturali e funzionali dei servizi ambulatoriali e ospedalieri (reparti di geriatria, lungodegenza, riabilitazione, etc).

Va poi considerato che una quota non irrilevante degli ospiti tipicamente accolti nelle RSS sono classificati come autosufficienti (per esempio, nel 2000 in Veneto le persone autosufficienti rappresentavano oltre il 25% degli ospiti delle RSS). Si tratta spesso di persone anziane che sono ad elevato rischio di non autosufficienza e potrebbero richiedere assistenza residenziale, soprattutto per l'assenza di sostegno a livello familiare. Un'analisi completa della domanda dovrà considerare anche la domanda di RSS da parte di questa particolare fascia di utenza potenziale.

Nell'esempio oggetto dello studio, dopo un'analisi preliminare di mercato e dopo aver considerato la struttura dell'offerta esistente in contesti territoriali limitrofi, si può ipotizzare una domanda potenziale del Comune E per servizi di RSS quantificabile in ulteriori 30 posti letto, che si aggiungono ai 90 posti letto determinati secondo le disposizioni della programmazione regionale. Queste analisi dovranno essere corroborate da ulteriori approfondimenti, dopo aver specificato le alternative progettuali.

3. Specificazione e descrizione delle alternative progettuali.

Discussione delle scelte tecnologiche. *In questa sezione verranno discusse le scelte tecnologiche, ad esclusione degli aspetti specificamente tecnico-ingegneristici, relative alla realizzazione del servizio di RSS nell'ambito del Comune E.*

Dopo aver proceduto a quantificare il bacino d'utenza per RSS da soddisfare (quantificato in 120 posti letto complessivi: 90 posti letto per non autosufficienti e 30 posti letto per autosufficienti), occorre procedere a identificare le diverse alternative progettuali che si possono adottare per fronteggiare il fabbisogno di assistenza residenziale extraospedaliera.

In primo luogo, occorre verificare la possibilità che i nuovi posti letto di RSS possano essere offerti attraverso interventi di riconversione di strutture residenziali preesistenti all'interno del territorio del Comune E (ospedali, case di riposo, etc.), la cui dismissione sia stata precedentemente programmata.

Nel caso qui considerato, si ipotizza che non vi sia la previsione di interventi di riconversione e ristrutturazione di strutture residenziali preesistenti, per cui l'idea-progetto attorno a cui specificare le diverse alternative progettuali sarà l'*attivazione ex novo di 120 posti letto di RSS*.

In secondo luogo, occorre valutare l'opportunità di realizzare una o più strutture all'interno del Comune E, considerando la possibilità di conseguire economie di scala e la connotazione geo-morfologica e territoriale del Comune E.

A tale riguardo, va osservato che le diverse esperienze a livello nazionale e internazionale non rilevano, con riferimento alle RSS, economie di scala particolarmente rilevanti sia a causa della prevalenza dei costi diretti di assistenza socio-sanitaria (che incidono in misura costante al variare della dimensione) rispetto ai costi generali e amministrativi, sia del ridotto livello tecnologico e del relativamente limitato grado di specializzazione di personale e attrezzature.[102] In Italia, le indicazioni di legge e ministeriali (in particolare, il D.P.R. 14 gennaio 1997 e le Linee guida del Ministero della sanità n. 1/1994) e gli standard dimensionali previsti dalle diverse regioni non sono generalmente supportati da analisi rigorose delle funzioni di produzione e/o di costo che consentano di definire la dimensione (o l'intervallo dimensionale) ottimale.

Alcuni studi recenti, riferiti a particolari contesti territoriali, suggeriscono comunque un intervallo dimensionale piuttosto ampio compreso tra i 40 e i 120 posti letto, più in funzione però dei bisogni degli ospiti e della localizzazione della struttura che del recupero di economie di scala. In particolare, una dimensione non inferiore ai 40 posti letto si considera adeguata nel caso in cui la struttura ospiti unicamente anziani non autosufficienti o disabili e sia localizzata in zona periferica, anche se ben collegata funzionalmente con gli altri servizi territoriali. Per contro, dimensioni maggiori (fino a 120 posti letto) vengono consigliate nel caso in cui l'utenza sia composta da persone con diversi livelli di non autosufficienza e la struttura sia ubicata in una zona centrale facilmente accessibile. In questo caso, le soluzioni strutturali e organizzative che vengono adottate devono essere comunque tali da consentire una più elevata economicità gestionale senza pregiudicare la qualità dell' ambiente di vita e relazione, prevedendo, ad esempio, l'articolazione della RSS per nuclei residenziali.

In considerazione della limitata dimensione territoriale del Comune E, della sua centralità geografica rispetto agli altri comuni dell'ASL X e della opportunità di conseguire sia pur limitate economie di scala in termini di servizi amministrativi e generali per la gestione della RSS (per esempio, manutenzioni, spese patrimoniali, etc.), l'opzione di realizzare un'unica struttura in grado di soddisfare i 120 posti letto stimati come utenza potenziale si dimostra superiore all'ipotesi di suddividere l'offerta in più strutture nell'ambito del Comune E.

La nuova struttura dovrà rispondere a tutti gli standard strutturali, funzionali e di dotazione di personale per le attività socio-sanitarie previsti dalla normativa nazionale e della Regione Veneto (cioè, la DGR n. 2034/1994 e la legge regionale n. 22/1989 – si veda la Tabella A3.2.1).

In particolare, le stanze per gli ospiti devono essere a 1, 2, 3 o 4 posti letto con bagno, collocate in nuclei abitativi composti da un minimo di 10 ad un massimo di 20 posti letto; inoltre, l'area abitativa, compresi i servizi di nucleo ed escluso il connettivo, dovrà garantire un minimo di 16 mq. per ospite.

Infine, la nuova RSS dovrà rispondere ai requisiti ulteriori previsti dalla Regione per l'accreditamento (legge regionale n. 22/2002).

[102] Esiste ormai un certo consenso in letteratura (in particolare statunitense) sul fatto che le strutture residenziali non evidenzino, se non in misura blanda, economie di scala. Si vedano: Norton E.C. (2000); Filippini M. (1998); Rebba V. e Rizzi D. (2002).

La nuova RSS non erogherà servizi (per esempio, di fisioterapia e riabilitazione in regime giornaliero; servizi di supporto all'assistenza domiciliare, etc.) ad utenti esterni, in ragione dell'esistenza di strutture già abilitate in tal senso e facilmente raggiungibili per l'utenza esistente.

Sulla base delle precedenti considerazioni e tralasciando gli aspetti strettamente tecnico-ingegneristici, vengono individuate *due scelte tecnologiche* per la realizzazione della RSS:

Scelta tecnologica n. 1. Secondo una prima ipotesi, si ritiene opportuno segmentare l'offerta di servizi agli anziani non autosufficienti, prevedendo un blocco di 30 posti letto di RSA destinati ad accogliere degenti caratterizzati da condizioni di particolare criticità e con elevato carico assistenziale. Inoltre, si prevede di:

- articolare il blocco di 30 posti letto in RSA destinato agli ospiti ad elevata non autosufficienza in 3 nuclei: un primo nucleo di 8 posti letto in camera singola; un secondo nucleo di 10 posti letto in camere a 2 posti letto; un terzo nucleo di 12 posti letto in camere a 4 posti letto;
- articolare il blocco di 60 posti letto in RA destinato agli ospiti non autosufficienti in 3 nuclei: un primo nucleo di 10 posti letto in camera singola; due nuclei per complessivi 30 posti letto in camere a 2 posti letto; un quarto nucleo di 20 posti letto in camere a 4 posti letto;
- articolare il blocco di 30 posti letto destinato agli ospiti autosufficienti in 3 nuclei: un primo nucleo di 8 posti letto in camera singola; un secondo nucleo di 10 posti letto in camere a 2 posti letto; un terzo nucleo di 12 posti letto in camere a 4 posti letto.

Scelta tecnologica n. 2. La seconda ipotesi intende rispondere in maniera indifferenziata alla domanda di assistenza residenziale per pazienti non autosufficienti. Si prevede inoltre di:

- articolare il blocco di 90 posti letto in RA destinato agli ospiti non autosufficienti in 5 nuclei: tre nuclei di 20 posti letto in camera singola; un nucleo di 10 posti letto in camere a 2 posti letto; un nucleo di 20 posti letto in camere a 2 posti letto;
- articolare il blocco di 30 posti letto destinato agli ospiti autosufficienti in 2 nuclei: un primo nucleo di 20 posti letto in camera singola; un secondo nucleo di 10 posti letto in camere a 2 posti letto.

Ciascuna delle due scelte tecnologiche, ovviamente, avrà diverse ripercussioni in termini di *scelte organizzative*, sia per quanto riguarda la tipologia di personale richiesto, sia per quanto riguarda la dotazione strumentale e le attrezzature richieste.

Specificazione delle alternative progettuali. *La specificazione e descrizione delle alternative progettuali prosegue con l'analisi delle possibili* ***scelte istituzionali e organizzative*** *e* ***finanziarie*** *che risultino compatibili con le scelte tecnologiche individuate. In questo esempio, il processo di analisi e di esclusione di alcune ipotesi verrà omesso per ragioni di spazio.*

Dall'analisi delle diverse scelte tecnologiche, istituzionali-organizzative e finanziarie emerge il quadro delle alternative progettuali che dovranno essere assoggettate al processo di verifica della fattibilità e della convenienza.

Alternativa progettuale A.

L'alternativa A è data dall'incrocio della scelta tecnologica 1 con le scelte istituzionali-organizzative e finanziarie che descrivono un partenariato pubblico-privato.

Scelta tecnologica 1: *RSS di 120 posti letto, articolata in 3 blocchi e 10 nuclei:*

- un blocco di 30 posti letto per anziani con un grado elevato di non autosufficienza

(RSA) suddiviso in:
  • un nucleo di 8 posti letto in camera singola;
  • un nucleo di 10 posti letto in camera doppia;
  • un nucleo di 12 posti letto in camera a 4 posti letto.
- un blocco di 60 posti letto per anziani non autosufficienti (RA) suddiviso in:
  • un nucleo di 10 posti letto in camera singola;
  • 2 nuclei di complessivi 30 posti letto in camera doppia;
  • un nucleo di 20 posti letto in camera a 4 posti letto.
- un blocco di 30 posti letto per anziani autosufficienti suddiviso in:
  • un nucleo di 8 posti letto in camera singola;
  • un nucleo di 10 posti letto in camera doppia;
  • un nucleo di 12 posti letto in camera a 4 posti letto.

Scelta istituzionale-organizzativa 1: Concessione di costruzione e gestione della RSS ad iniziativa dell'Amministrazione comunale E così strutturata:
- concessionario: società di diritto privato costituita da operatori privati specializzati nel settore.

Scelta finanziaria 1: Le modalità di finanziamento del progetto sono le seguenti:
- *pubbliche*, la Regione ed il Comune E intervengono a finanziare in parte i proventi della società concessionaria secondo le seguenti regole:
  • la Regione finanzia una quota delle rette (costi sanitari ed assistenziali) relative agli ospiti non autosufficienti secondo le norme regionali vigenti;
  • il Comune E finanzia una quota delle rette (costi sanitari ed assistenziali) relative agli ospiti non autosufficienti che non dispongano dei mezzi propri o familiari per integrare il contributo regionale fino a concorrenza delle rette complessive giornaliere;
- *private*, per far fronte all'investimento iniziale sono previste le seguenti fonti esterne di finanziamento (cfr. Sezione 5.2.4 della Guida):
  • il capitale proprio della società concessionaria: 3.450.000 €;
  • mutuo bancario (a 12 anni, al tasso di interesse del 6,5%, con rata di rimborso costante) contratto dalla società concessionaria: 2.000.000 €;

  la parte delle rette non coperta dalla Regione e dal Comune E dovrà essere coperta dalla vendita dei servizi sul mercato.

I rischi, ad eccezione del rischio di controparte e della parte del rischio di mercato connessa alla variabilità del numero di non autosufficienti privi di mezzi, gravano integralmente sulla società concessionaria.

Alternativa progettuale AP.

L'alternativa AP è data dall'incrocio della scelta tecnologica 1 con le scelte istituzionali-organizzative e finanziarie che descrivono un intervento completamente pubblico.

Scelta tecnologica 1: *RSS di 120 posti letto, articolata in 3 blocchi e 10 nuclei:*
- un blocco di 30 posti letto per anziani con un grado elevato di non autosufficienza (RSA) suddiviso in:
  • un nucleo di 8 posti letto in camera singola;
  • un nucleo di 10 posti letto in camera doppia;
  • un nucleo di 12 posti letto in camera a 4 posti letto.
- un blocco di 60 posti letto per anziani non autosufficienti (RA) suddiviso in:
  • un nucleo di 10 posti letto in camera singola;
  • 2 nuclei di complessivi 30 posti letto in camera doppia;

  - un nucleo di 20 posti letto in camera a 4 posti letto.
- un blocco di 30 posti letto per anziani autosufficienti suddiviso in:
  - un nucleo di 8 posti letto in camera singola;
  - un nucleo di 10 posti letto in camera doppia;
  - un nucleo di 12 posti letto in camera a 4 posti letto.

Scelta istituzionale-organizzativa 2: Realizzazione e gestione diretta da parte dell'Amministrazione comunale E della RSS.

Scelta finanziaria 2: Le modalità di finanziamento del progetto sono:

- *pubbliche*:
  - la Regione finanzia una quota delle rette (costi sanitari ed assistenziali) relative agli ospiti non autosufficienti secondo le norme regionali vigenti;
  - il Comune E finanzia una quota delle rette (costi sanitari ed assistenziali) relative agli ospiti non autosufficienti che non dispongano dei mezzi propri o familiari per integrare il contributo regionale fino a concorrenza delle rette complessive giornaliere;
  - per far fronte all'investimento iniziale il Comune E:
    - contrae un mutuo di 2.000.000 € presso la Cassa depositi e prestiti (con rimborso a 20 anni e tasso di interesse del 4,5%);
    - copre il fabbisogno da finanziare per l'investimento dei primi due anni con risorse proprie per 3.400.000 €;
- *private*, la parte delle rette non coperta dalla Regione e, per gli ospiti non autosufficienti privi di mezzi dal Comune E, dovrà essere coperta dalla vendita dei servizi sul mercato.

  I rischi gravano integralmente sul Comune E.

Alternativa progettuale B.

L'alternativa B è data dall'incrocio della scelta tecnologica 2 con le scelte istituzionali-organizzative e finanziarie che descrivono un partenariato pubblico-privato.

Scelta 2: *RSS di 120 posti letto, articolata in 2 blocchi e 7 nuclei*:

- un blocco di 90 posti letto per anziani non autosufficienti (RA) suddiviso in:
  - 3 nuclei di complessivi 60 posti letto in camera singola;
  - 2 nuclei di complessivi 30 posti letto in camera doppia;
- un blocco di 30 posti letto per anziani autosufficienti suddiviso in:
  - un nucleo di 20 posti letto in camera singola;
  - un nucleo di 10 posti letto in camera doppia.

Scelta istituzionale-organizzativa 1: Concessione di costruzione e gestione della RSS ad iniziativa dell'Amministrazione comunale E così strutturata:

- concessionario: società di diritto privato costituita da operatori privati specializzati nel settore.

Scelta finanziaria 1: Le modalità di finanziamento del progetto sono le seguenti:

- *pubbliche*, la Regione ed il Comune E intervengono a finanziare in parte i proventi della società concessionaria secondo le seguenti regole:
  - la Regione finanzia una quota delle rette (costi sanitari ed assistenziali) relative agli ospiti non autosufficienti secondo le norme regionali vigenti;
  - la società concessionaria si impegna con il Comune E a finanziare a proprio carico una quota delle rette (costi sanitari ed assistenziali) relative agli ospiti non autosufficienti che non dispongano dei mezzi propri o familiari per integrare il contributo regionale fino a concorrenza delle rette complessive giornaliere;
  - inoltre, la società concessionaria riconoscerà al Comune E un contributo annua-

le del 30% dei profitti netti percepiti dalla RSS;

- *private*, per far fronte all'investimento iniziale sono previste le seguenti fonti esterne di finanziamento:
  - il capitale proprio della società concessionaria: 3.470.000 €
  - mutuo bancario (a 12 anni, al tasso di interesse del 6,5%, con rata di rimborso costante) contratto dalla società concessionaria: 2.000.000 €

I rischi, ad eccezione del rischio di controparte e della parte del rischio di mercato connessa alla variabilità del numero di non autosufficienti privi di mezzi, gravano integralmente sulla società concessionaria.

Alternativa progettuale BP.

L'alternativa BP è data dall'incrocio della scelta tecnologica 2 con le scelte istituzionali-organizzative e finanziarie che descrivono un intervento completamente pubblico.

Scelta 2: *RSS di 120 posti letto, articolata in 2 blocchi e 7 nuclei*:

- un blocco di 90 posti letto per anziani non autosufficienti (RA) suddiviso in:
  - 3 nuclei di complessivi 60 posti letto in camera singola;
  - 2 nuclei di complessivi 30 posti letto in camera doppia;
- un blocco di 30 posti letto per anziani autosufficienti suddiviso in:
  - un nucleo di 20 posti letto in camera singola;
  - un nucleo di 10 posti letto in camera doppia.

Scelta istituzionale-organizzativa 2: Realizzazione e gestione diretta da parte dell'Amministrazione comunale E della RSS.

Scelta finanziaria 2: Le modalità di finanziamento del progetto sono:

- *pubbliche*:
  - la Regione finanzia una quota delle rette (costi sanitari ed assistenziali) relative agli ospiti non autosufficienti secondo le norme regionali vigenti;
  - il Comune E finanzia una quota delle rette (costi sanitari ed assistenziali) relative agli ospiti non autosufficienti che non dispongano dei mezzi propri o familiari per integrare il contributo regionale fino a concorrenza delle rette complessive giornaliere;
  - per far fronte all'investimento iniziale il Comune E:
    - contrae un mutuo di 2.000.000 € presso la Cassa depositi e prestiti (con rimborso a 20 anni e tasso di interesse del 4,5%);
    - copre il fabbisogno da finanziare per l'investimento dei primi due anni con risorse proprie per 3.400.000 €;
- *private*, la parte delle rette non coperta dalla Regione e, per gli ospiti non autosufficienti privi di mezzi dal Comune E, dovrà essere coperta dalla vendita dei servizi sul mercato.

I rischi gravano integralmente sul Comune E.

A3.2.2 Informazioni riassuntive

Per ciascuna delle quattro alternative progettuali individuate, è necessario procedere alla determinazione delle informazioni riassuntive[103].

1. Identificazione dei soggetti portatori di interessi

Nel caso qui esaminato si possono individuare i seguenti principali portatori di interessi (beneficiari del progetto), indipendentemente dall'alternativa progettuale considerata tra le quattro specificate e descritte (A, AP, B e BP):

1. *anziani residenti nella ASL X*, utenti diretti potenziali della RSS, caratterizzati da diversi livelli di non autosufficienza e/o da particolari patologie cronico-degenerative o psichiatriche;
2. *anziani non residenti nella ASL X*, utenti diretti potenziali della RSS. I benefici diretti relativi a tale categoria di portatori di interesse, tuttavia, non vengono considerati nell'analisi di fattibilità e convenienza, in quanto si assume che la Regione ritenga che il finanziamento pubblico sia giustificato solo rispetto al soddisfacimento ai bisogni di assistenza residenziale della popolazione dei comuni del territorio dell'ASL X;
3. *familiari e parenti degli anziani* utenti diretti potenziali della RSS che possono beneficiare della maggiore disponibilità di servizi residenziali per i loro congiunti (per i familiari degli anziani non residenti valgono le considerazioni svolte al precedente punto 2);
4. *personale impiegato nella nuova RSS:* le diverse figure professionali richieste per la realizzazione e per la gestione della nuova RSS in realtà vanno considerate principalmente nella quantificazione dei costi di investimento e operativi (inclusivi degli eventuali costi di formazione professionale);
5. *servizi sanitari e altri servizi socio-sanitari dell'ASL X*, che potranno soddisfare meglio la domanda (per esempio, si determinerà una riduzione dei ricoveri impropri di anziani non autosufficienti all'interno dei servizi ospedalieri per acuti dell'ASL X in reparti di medicina generale, lungo-degenza, etc.);
6. *attività industriali, alberghiere e commerciali ubicate in prossimità della nuova RSS*, che potranno registrare un aumento del fatturato indotto dalla realizzazione dell'opera;
7. *famiglie residenti in prossimità della nuova RSS*, che potrebbero sperimentare una riduzione delle aree di parcheggio o di altre tipologie di aree pubbliche.

Nel caso della RSS del Comune E, le categorie di portatori di interesse *6* e *7* sono trascurabili in quanto lo sono gli impatti positivi e l'impatto negativo per tali soggetti determinati dalla realizzazione delle possibili alternative progettuali. Anche la categoria di portatori di interessi *4* non verrà considerata nella quantificazione dei benefici (sotto forma di minori costi della manodopera), dal momento che si ipotizza che l'area interessata dall'investimento non sia caratterizzata da elevati tassi di disoccupazione. Nella individuazione e quantificazione dei benefici verranno, quindi, considerate solo le categorie di portatori di interessi *1*, *3* e *5*.

[103] Per ragioni di spazio, si omette la trattazione del problema dell'allocazione dei rischi (Sezione 5.2.5).

2. Capacità di soddisfacimento dei bisogni sociali

Per ciascuna delle quattro alternative progettuali, devono essere identificati i flussi *ricavi di gestione* e di *benefici non monetari*. L'identificazione di tali flussi di benefici viene effettuata sulla base della precedente individuazione delle categorie di portatori di interessi rilevanti (si veda il punto precedente).

A seguito della specificazione delle alternative progettuali, è possibile affinare l'analisi della domanda e giungere alla determinazione della *disponibilità a pagare* da parte dei beneficiari del progetto per i servizi e i beni che esso determina. Ovviamente, la disponibilità a pagare varia in relazione alla quantità e qualità dei servizi e dei beni che il progetto renderà disponibili e in relazione alla tariffa (la *retta*) che viene eventualmente applicata.

Di seguito, vengono elencate le singole categorie di benefici principali relativi al progetto di realizzazione della RSS, indicando ove possibile i valori che approssimano la disponibilità a pagare dei beneficiari.

a. **Ricavi di gestione** (informazioni relative a tutte le alternative progettuali):

- *rette a carico degli ospiti differenziate per tipologia di utenti e per tipologia di camera* (nel caso degli ospiti non autosufficienti le rette coprono solo i costi dei servizi alberghieri, le spese di amministrazione, le spese per attività ricreative e culturali, i costi di assistenza sociale); considerando, i *valori medi delle rette rilevati per le RSS del Veneto*, si possono ipotizzare i seguenti valori[104]:
  - ospiti a elevata non autosufficienza (RSA): 45 euro/giorno per stanza singola; 42 euro/giorno per stanza a 2 posti letto; 40 euro/giorno per stanza a 4 posti letto;
  - ospiti non autosufficienti (RA): 44 euro/giorno per stanza singola; 39 euro/giorno per stanza a 2 posti letto; 34 euro/giorno per stanza a 4 posti letto;
  - ospiti autosufficienti: 38 euro/giorno per stanza singola; 34 euro/giorno per stanza a 2 p.l; 30 euro/giorno per stanza a 4 posti letto;
- come si evince dalla scelte finanziarie relative a tutte le alternative progettuali, gli ospiti non autosufficienti che non dispongano, personalmente o attraverso i propri familiari, delle risorse economiche necessarie per il pagamento della retta vengono sussidiati in tutto o in parte dal Comune E;
- *proventi derivanti da tariffe per servizi aggiuntivi offerti agli ospiti* (proventi derivanti da servizi extra offerti ai degenti); nel caso esaminato, si ipotizza che le rette siano omnicomprensive di tutti i servizi, per cui tali proventi si ipotizzano pari a zero;
- *contributi provenienti dalla Regione per coprire una quota dei costi sanitari e assistenziali relativi agli ospiti non autosufficienti*. Considerando il caso della Regione Veneto, si hanno i seguenti contributi:
  - 42 euro/giorno per gli ospiti a elevata non autosufficienza (RSA);
  - 31 euro/giorno per gli ospiti non autosufficienti (RA);

Ne segue che le *rette complessive giornaliere* (ottenute sommando la parte a carico dell'ospite e la parte a carico della Regione) previste sono così articolate:

- ospiti a elevata non autosufficienza (RSA):
  - 87 euro/giorno (ospite in camera singola);
  - 84 euro/giorno (ospite in camera con 2 posti letto);
  - 82 euro/giorno (ospite in camera con 4 posti letto);
- ospiti non autosufficienti (RA):
  - 75 euro/giorno (ospite in camera singola);

[104] I valori delle rette sono desunti dai seguenti studi: Sarpellon G., Rizzi D., Rebba V., Zanette M. (2001); Emme&Erre (2003); Azienda ULSS 14-Chioggia (2002).

- 70 euro/giorno (ospite in camera con 2 posti letto);
- 65 euro/giorno (ospite in camera con 4 posti letto)

- ospiti autosufficienti:
  - 38 euro/giorno (ospite in camera singola);
  - 34 euro/giorno (ospite in camera con 2 posti letto);
  - 30 euro/giorno (ospite in camera con 4 posti letto).

Sulla base dei valori sopra indicati, è possibile indicare i ricavi della RSS a regime, nell'ipotesi di tasso di occupazione di posti letto del 100% (Tabella A3.2.5).

È ovvio che il cronogramma dei ricavi dovrà tener conto per i primi anni di attivazione della RSS di un tasso di occupazione più basso (il livello del tasso di occupazione previsto sarà direttamente proporzionale alla lunghezza delle liste di attesa esistenti per il servizio) e, quindi, di entrate più basse.

Tabella A3.2.5 Entrate della RSS a regime (tasso di occupazione del 100%)

	Numero ospiti	Retta giornaliera (€)	Rette totali annue (€)
Alternative A e AP			
Ospiti con elevato livello di non autosufficienza (RSA)			
camera singola	8	87	254.040
camera a 2 posti letto	10	84	306.600
camera a 4 posti letto	12	82	359.160
Totale ospiti RSA	30	84,00	919.800
Ospiti non autosufficienti (RA)			
camera singola	10	75	273.750
camera a 2 posti letto	30	70	766.500
camera a 4 posti letto	20	65	474.500
Totale ospiti RA	60	69,17	1.514.750
Ospiti autosufficienti			
camera singola	8	38	110.960
camera a 2 posti letto	10	34	124.100
camera a 4 posti letto	12	30	131.400
Totale ospiti autosufficienti	30	33,47	366.460
Totale ospiti Alternative A e AP	*120*	*63,95*	*2.801.010*
Alternative B e BP			
Ospiti non autosufficienti (RA)			
camera singola	60	75	1.642.500
camera a 2 posti letto	30	70	766.500
Totale ospiti RA	90	73,33	2.409.000
Ospiti autosufficienti			
camera singola	20	38	277.400
camera a 2 posti letto	10	34	124.100
Totale ospiti autosufficienti	30	36,67	401.500
Totale ospiti Alternative B e BP	120	*64,17*	*2.810.500*

Nel caso esaminato, sulla base di analoghe esperienze, considerando l'esistenza di forte pressione della domanda (liste di attesa) da parte di anziani non autosufficienti e tenuto conto del piano di reclutamento del personale, *si ipotizza il pieno funzionamento a regime della struttura (con un tasso di occupazione al 100%) a partire dal quarto anno di attività*[105]. Più specificamente si ipotizza:

- nel primo anno del progetto (anno 0), un tasso di occupazione nullo per consentire il completamento dei lavori di realizzazione delle strutture;
- nel secondo anno di attività, un tasso di occupazione medio dei posti letto di RSA e RA dell'80% e un tasso di occupazione dei posti letto per autosufficienti del 50%, per cui i ricavi delle rette sono stimati pari a: 2.130.870 € per le Alternative A e AP, 2.127.950 € per le Alternative B e BP;
- nel terzo anno di attività, un tasso di occupazione dei posti letto di RSA e RA del 100% e un tasso di occupazione dei posti letto per autosufficienti del 75%, per cui i ricavi delle rette sono stimati pari a: 2.709.395 € per l'Alternativa A e AP, 2.710.125 € per l'Alternativa B e BP;
- un tasso di occupazione complessivo del 100% a partire dal quarto anno di attività, per cui i ricavi delle rette per le due alternative progettuali sono quelli indicati in Tabella A3.2.5.

b) **Benefici non monetari diretti**:

La realizzazione della RSS determina un aumento di benessere non solo per gli utenti diretti (gli ospiti), valorizzato (su base giornaliera) attraverso le rette indicate alla voce *ricavi di gestione*), ma anche per i familiari e parenti degli ospiti, nonché per l'intera collettività locale, la cui utilità aumenta sapendo che i loro congiunti anziani (o i loro concittadini) non più autosufficienti vengono assistiti in maniera adeguata. Il livello di tali benefici dipende, ovviamente, dalla qualità del servizio offerto dalla RSS (dati per pienamente rispettati i requisiti e gli standard di legge di tipo strutturale, funzionale e di personale). Non si tratta, come appare evidente, di benefici di agevole quantificazione. Inoltre, una parte di tali benefici (quelli riferiti ai familiari o parenti che hanno in carico l'anziano ospite) può essere considerata incorporata nella retta di degenza di cui al punto a). Per semplicità, e anche per evitare possibili duplicazioni nel conteggio dei benefici, *si ipotizza che il valore netto di questi benefici sia pari a zero*.

c) **Benefici monetari indiretti**:

c1. Una prima categoria di benefici indiretti valorizzabili in moneta è data dai *recuperi di produttività e/o dai risparmi di costo conseguibili dai familiari degli anziani non autosufficienti* utenti potenziali della RSS. In mancanza del servizio di RSS, i congiunti delle persone anziane non autosufficienti che non fruiscono (o fruiscono solo parzialmente e in maniera insufficiente) di servizi di assistenza di tipo formale (assistenza domiciliare, centro diurno, ecc.) per cui sono costretti a fornire direttamente assistenza (riducendo il loro tempo di lavoro retribuito) o indirettamente (attraverso care-giver privati, come nel caso delle "badanti"). Una stima corretta di tali benefici dovrebbe considerare:

- il recupero di PIL (prodotto interno lordo) conseguibile attraverso l'aumento delle attività di produzione da parte dei familiari *care-giver* degli anziani non auto-

[105] In realtà, diversi fattori (in particolare, l'esistenza di un intervallo di turn over minimo), fanno sì che la piena occupazione del 100% non venga raggiunta. Per esempio, nel caso delle RSS del Veneto il tasso di occupazione non supera il 96%.

sufficienti. Tale valore può essere stimato considerando la percentuale di famiglie in cui almeno una persona risulta inoccupata o parzialmente occupata per la necessità di assistere un familiare anziano e procedendo poi a quantificare e valorizzare il tempo dedicato all'assistenza (a tale scopo, si considera generalmente il reddito medio pro capite a livello regionale oppure si valorizzano le ore di assistenza dedicate dai familiari al costo medio orario dell'assistenza privata);

- la riduzione dei costi privati di assistenza sostenuti direttamente dai familiari degli anziani non autosufficienti. Tale valore può essere stimato considerando le ore di assistenza privata complessivamente richieste nell'area di riferimento e valorizzando tali ore per i costo medio orario dell'assistenza privata.

Qualche indicazione in proposito può essere ottenuta in base alle indagini che l'ISTAT ha realizzato a livello nazionale, mentre molto più difficile risulta la raccolta di dati a livello locale. Si tratta, comunque, di benefici di assai difficile quantificazione a meno di non effettuare indagini ad hoc, particolarmente costose. Peraltro, se non la totalità, almeno una parte di questa tipologia di benefici è già inclusa nella retta di ricovero, analogamente ai benefici diretti non monetari derivanti alle famiglie degli anziani non autosufficienti. Pertanto, nel caso qui presentato, si può considerare ragionevole la semplificazione di ipotizzare che i *recuperi netti di produttività e i risparmi netti di costo per assistenza privata siano pari a zero*.

c2. Una seconda categoria di benefici indiretti monetizzabili è data dalla riduzione dei costi che il nuovo servizio di RSS può determinare per i *servizi pubblici sanitari e socio-sanitari* (in particolare, i servizi offerti nell'ASL X di riferimento). In particolare, si può determinare una *riduzione delle giornate di degenza improprie di anziani non autosufficienti all'interno dei reparti ospedalieri per acuti* (ricoveri in reparti di medicina generale, lungodegenza, etc.). Infatti, in assenza dell'intervento, alcuni degli anziani potenziali utenti potrebbero richiedere ricoveri in ospedale per acuti ripetuti nel tempo e per lunghi periodi di degenza solo per fronteggiare problematiche socio-sanitarie e assistenziali da soddisfare più appropriatamente in servizi extra-ospedalieri di tipo residenziale. Va peraltro considerato che il ricorso al ricovero improprio (o, meglio, al "prolungamento" improprio del ricovero) dell'anziano in ospedale per acuti si determina con maggiore frequenza nel caso in cui il paziente, dopo il trattamento terapeutico in ospedale, non trovi risposta al suo bisogno di recupero e/o di riabilitazione in una struttura residenziale intermedia prima di tornare al proprio domicilio. Per contro, la RSS prevista intende soddisfare unicamente la domanda di assistenza residenziale estensiva di tipo permanente e non di tipo intensivo temporaneo, per cui i benefici potenziali derivanti dalla riduzione del numero di giornate di degenza improprie dovrebbe essere meno rilevanti. Cionostante, è indubbio che una quota non irrilevante dei ricoveri (e delle giornate di degenza) impropri in ospedale per acuti si riferisca generalmente a persone che richiederebbero, per il loro elevato grado di non autosufficienza e le carenze di supporto familiare, un assistenza permanente in una RSS.[106] Una stima del numero delle giornate di degenza ospedaliera improprie, che è possibile risparmiare grazie alla realizzazione della RSS, richiederebbe

[106] Uno studio del Gruppo Italiano di Farmacoepidemiologia nell'anziano (GIFA) del 1996 evidenziava come il 14% delle giornate di degenza totali potesse essere considerato improprio. Assumendo che – grazie alle innovazioni organizzative, tecnologiche e finanziarie nel frattempo intervenute nel settore ospedaliero (in particolare, l'introduzione dal 1995 delle tariffe DRG per la remunerazione dei ricoveri ospedalieri, che ha accelerato la fisiologica riduzione delle giornate di degenza per ricovero,

informazioni dettagliate sul numero e sulle caratteristiche dei ricoveri di anziani in condizioni di non autosufficienza nel territorio di riferimento (ASL X). Normalmente, questi dati non sono agevolmente disponibili o sono molto costosi da raccogliere. Non è quindi possibile effettuare una quantificazione precisa del beneficio determinato dalla riduzione dei ricoveri ospedalieri impropri. È però possibile una stima approssimata confrontando il costo medio variabile (al netto dei costi fissi legati all'ammortamento di immobili e attrezzature e alle spese generali) di una giornata di degenza in RSS con il costo medio variabile della giornata di degenza in un reparto ospedaliero per acuti di bassa-media complessità (per esempio, medicina generale) per le due alternative di progetto. Il costo medio variabile di una giornata di degenza ospedaliera a bassa complessità è quantificabile in 200 euro mentre il costo medio variabile di una giornata di degenza in RSS, considerando una media del costo per ospiti non autosufficienti gravi e meno gravi, può essere quantificato in circa 60 euro. Ne consegue che il differenziale di costo tra le due tipologie di ricovero è di 140 euro per giornata di degenza. Ipotizzando che la riduzione di degenze ospedaliere improprie sia mediamente di 12 giorni/anno per ognuno dei 90 ospiti non autosufficienti della RSS di progetto (valore che corrisponde alla durata media della degenza per i ricoveri i reparti dell'area medica nella Regione Veneto), si avrà complessivamente una riduzione delle giornate di degenza improprie pari a 1.080 giorni/anno. Pertanto, il beneficio di *riduzione delle giornate di degenza improprie di anziani non autosufficienti all'interno dei reparti ospedalieri per acuti può essere quantificato in 151.200 euro/anno* (140€ x 1.080 gg/anno di riduzione delle degenze improprie). Tale valore andrà considerato tra i benefici nell'analisi di convenienza: pari a zero nel primo anno di attività; all' 80% il secondo anno e al 100% a partire dal terzo anno.

d) **Benefici non monetari indiretti**:

Nel caso esaminato non sono identificabili benefici non monetari indiretti di particolare rilievo.

3. Struttura dei costi nel tempo

Per ciascuna delle due alternative progettuali devono essere descritti i costi monetari ed economici connessi alla realizzazione e alla gestione del progetto, per ciascuno degli anni in cui si manifesteranno gli effetti dell'intervento (*fase di cantiere* e *fase di esercizio*).

a) **Investimenti totali**:

Per ragioni di spazio, l'esempio in oggetto non si sofferma in maniera dettagliata sull'analisi della struttura dei costi di investimento totali, che dipende dalle scelte tecnologiche. La struttura dei costi di investimento descritta scaturisce dalla specificazione delle alternative progettuali e, negli SdF, deve essere accuratamente argomentata.

La struttura degli investimenti viene riportata nelle Tabelle A3.2.6(A) e A3.2.6(B). Per semplicità, le due uniche voci di investimento considerate sono gli investimenti in fabbricati e impianti (ossia, le spese relative alla realizzazione fisica della RSS, comprensive delle spese di progettazione), che verranno ammortizzati con una rata costante del 3,5% del valore iscritto in contabilità, e gli investimenti in beni

e la più recente introduzione in numerosi ospedali di tecniche di rilevazione dell'appropriatezza dei ricoveri) – tale percentuale si sia ridotta al 10%, è ragionevole ritenere che circa una metà delle giornate di degenza improprie (cioè il 5% delle giornate di degenza totali) sia imputabile al mancato soddisfacimento del bisogno di assistenza residenziale di tipo permanente.

strumentali (mobili, attrezzature, etc.), che verranno ammortizzati con una rata costante del 20% del valore iscritto in contabilità.

Nell'esempio considerato, la scelta tecnologica che caratterizza le Alternative A e AP è meno costosa, in termini di investimenti rispetto alle Alternative B e BP, in quanto presenta un minor numero di stanze singole dotate di servizi igienici.

I beni strumentali verranno parzialmente rinnovati dopo i primi cinque anni, per un importo complessivamente inferiore, e completamente, per un importo superiore a quello iniziale, dopo i primi dieci anni.

Tabella A3.2.6(A) Investimenti totali per la RSS del Comune E: Alternative A e AP

Investimenti	%	Anni					
		2004	2005	2006	2010	2013	2018
Fabbricati	3,5	4.250.000	0	0	0	0	0
Beni strumentali	20	0	570.000	0	250.000	0	900.000

Tabella A3.2.6(B) Investimenti totali per la RSS del Comune E: Alternative B e BP

Investimenti	%	Anni					
		2004	2005	2006	2010	2013	2018
Fabbricati	3,5	4.860.000	0	0	0	0	0
Beni strumentali	20	0	600.000	0	210.000	0	800.000

b) **Costi di gestione**.

Nel caso qui considerato, si presuppone che le alternative progettuali individuate si differenzino, sotto il profilo gestionale, sia per quanto riguarda la diversa intensità dell'assistenza socio-sanitaria (più elevata per le Alternative A e AP che prevedono l'ospitalità per 30 anziani ad elevato grado di non autosufficienza), sia per quanto riguarda il livello complessivo di comfort (più elevato per le Alternative B e BP che prevedono un numero molto più elevato di camere singole dotate di servizi igienici).

Per quanto riguarda l'esternalizzazione di particolari servizi, invece, le scelte istituzionali-organizzative considerate determinano la sostanziale omogeneità delle quattro alternative.

Più specificamente:

- le Alternative A e AP presentano un più elevato livello assistenziale per quanto riguarda: dotazioni di personale (operatori di assistenza e infermieri professionali), interventi di consulenza specialistica esterna (geriatra, psicologo, medico di medicina generale, altri specialisti) e utilizzo di presidi e materiali sanitari (il maggiore impegno assistenziale relativo delle Alternative A e AP verrà meglio precisato nella Tabella A3.2.7(A));
- le Alternative B e BP richiedono costi di investimento per edilizia e impianti più elevati e costi di investimento per attrezzature leggermente più bassi (non prevedendo posti letto per anziani gravemente non autosufficienti) rispetto alle Alternative A e AP; complessivamente, le Alternative B e BP richiedono costi di investimento più elevati rispetto alle Alternative A e AP e quindi, in base al piano di ammortamento e al piano finanziario, costi di ammortamento e oneri finanziari relativamente più elevati;

- per tutte le Alternative si prevede di esternalizzare i seguenti servizi sanitari e assistenziali: servizio psicologo; medico di medicina generale; geriatra; logopedista; podologo;
- per tutte le Alternative, si prevede di esternalizzare i seguenti servizi alla persona: parrucchiere; assistenza religiosa (senza costi per la RSS);
- per tutte le Alternative, si prevede di esternalizzare i seguenti servizi generali: cucina; lavanderia e guardaroba; pulizia e disinfezione; manutenzioni ordinarie di impianti e attrezzature.

Le categorie funzionali e le singole voci di costo da considerare sono indicate in maniera esaustiva nella Tabella A3.2.7(I).

Tabella A3.2.7(I) Categorie e voci di costo della RSS di progetto
B1. Costi di amministrazione
Personale amministrativo interno
Direzione Segreteria e Contabilità Portineria e Centralino
Altri costi di amministrazione
Spese consulenze tecniche (elab. dati), fiscali e legali Assicurazioni (comunità, automezzi) Altro (Spese postali, Tesoreria, Abbonamenti)
B2. Costi per servizi sanitari e socio-assistenziali
Personale sanitario e socio-assistenziale interno
Coordinatori socio-sanitari Operatori di assistenza (OTA/OSS) Fisioterapisti Infermieri professionali Educatori professionali-Animatori Assistenti sociali
Consulenze e servizi esterni
Geriatra Consulenze socio-sanitarie (Medico medicina generale, Psicologo, Logopedista, altri medici) Podologo Cura della persona (barbiere, parrucchiere) Assistente religioso Consulenze formazione personale socio-sanitario
Altri costi sanitari e socio-assistenziali
Presidi sanitari (pannoloni, ecc.) Farmaci
B3. Costi per servizi generali
Personale interno per servizi generali
Autista Altri operatori tecnici (distribuzione pasti, guardaroba, magazzino e piccole mansioni)

Altri costi generali
Vitto (Servizio ristorazione in appalto) Lavanderia e guardaroba (in appalto) Pulizia e disinfezione (in appalto) Utenze (spese telefoniche, energia elettrica, riscaldamento, utenze varie) Materiali di consumo e attrezzatura minuta Manutenzione ordinaria (in appalto) Trasporti e carburanti
B4. Altri Costi
Imposte e tasse Oneri finanziari
B5. Ammortamenti immobili e attrezzature

Nelle Tabelle A3.2.7(A) e A3.2.7(B) – relative alle dotazioni di personale delle quattro Alternative progettuali – viene indicato lo standard previsto dalla Regione Veneto per la singola figura professionale (standard espresso come numero di operatori equivalenti sulla base dei parametri indicati nella Tabella A3.2.1).

Le Tabelle indicano, inoltre, le dotazioni organiche previste per le varie figure professionali in termini di numero di operatori per ciascuna alternativa. Per quanto riguarda i servizi socio-sanitari e assistenziali richiesti all'esterno, vengono indicati, a seconda dei casi, il numero di ore/anno richieste o il numero di interventi/anno.

Tabella A3.2.7(A) Dotazione di personale e servizi esterni per le Alternative A e AP

Personale dipendente		
Figura professionale	Standard regionale minimo (N. operatori equivalenti)	Dotazione organica prevista
Personale amministrativo		*4*
Direzione		1
Segreteria e Contabilità		1
Portineria e Centralino		2
Personale sanitario e socio-assistenziale	*47,5*	*58*
Coordinatori socio-sanitari	1,3	2
Operatori di assistenza (OTA/OSS)	36,5	45
Fisioterapisti	1	2
Infermieri professionali	6,5	7
Educatori professionali-Animatori	1,2	1
Assistenti sociali	1	1
Personale servizi generali		*3*
Autista	1	1

Altri operatori tecnici (distribuzione pasti, guardaroba, magazzino e piccole mansioni)		2
Totale personale dipendente		**65**
Consulenze e servizi esterni		
Figura professionale	**Ipotesi gestionale a partire da std. regionali Dotazione organica prevista**	
Geriatra	300 ore consulenza/anno	
Consulenze socio-sanitarie (Medico medicina generale, Psicologo, Logopedista, altri medici)	300 ore consulenza/anno	
Podologo	0,5	
Cura della persona (barbiere, parrucchiere)	2 volte al mese	
Assistente religioso	volontario	

Tabella A3.2.7(B) Dotazione di personale e servizi esterni per le Alternative B e BP		
Personale dipendente		
Figura professionale	**Standard regionale minimo (N. operatori equivalenti)**	**Dotazione organica prevista**
Personale amministrativo		*4*
Direzione		1
Segreteria e Contabilità		1
Portineria e Centralino		2
Personale sanitario e socio-assistenziale	*47,3*	*51*
Coordinatori socio-sanitari	1,3	2
Operatori di assistenza (OTA/OSS)	36	39
Fisioterapisti	1	2
Infermieri professionali	6	6
Educatori professionali-Animatori	1	1
Assistenti sociali	1	1
Personale servizi generali		*3*
Autista	1	1
Altri operatori tecnici (distribuzione pasti, guardaroba, magazzino e piccole mansioni)		2
Totale personale dipendente		58

Consulenze e servizi esterni	
Figura professionale	Ipotesi gestionale a partire da std. regionali Dotazione organica prevista
Geriatra	300 ore consulenza/anno
Consulenze socio-sanitarie (Medico medicina generale, Psicologo, Logopedista, altri medici)	300 ore consulenza/anno
Podologo	0,5
Cura della persona (barbiere, parrucchiere)	2 volte al mese
Assistente religioso	Volontario

Il numero di operatori indicato nella terza colonna delle Tabelle A3.2.7(A) e A3.2.7(B) supera di alcune unità la dotazione minima prevista dagli standard regionali per il personale sanitario e socio-assistenziale in quanto si ipotizza che la RSS offra, in entrambe le Alternative, un livello di servizio compatibile con il livello medio di qualità offerto dalle strutture residenziali di una Regione come il Veneto (si riveda la Tabella A3.2.2).

Le successive Tabelle A3.2.8(A) e A3.2.8(B) riportano i **costi operativi di gestione** (esclusi, quindi, i costi relativi alle voci *imposte e tasse*, *oneri finanziari* e *ammortamenti*) previsti per le quattro Alternative progettuali una volta che la RSS funzioni a regime con un tasso di occupazione complessivo del 100% e cioè, in base alle ipotesi fatte, a partire dal quarto anno.

Tabella A3.2.8(A) Costi operativi nel primo anno a regime (Alternative A e AP)				
Categoria/Voce di Costo	N. operatori t.p./Ipotesi gestionale	Costo annuo unitario (€)	Costo annuo totale (€)	% sul costo totale
B1. Costi di amministrazione			**163.000**	**6,49%**
• *Personale amministrativo interno*	*4*	*34.500 1*	*38.000*	
Direzione	1	60.000	60.000	
Segreteria e Contabilità	1	30.000	30.000	
Portineria e Centralino	2	24.000	48.000	
• *Altri costi di amministrazione*		*25.000*	*25.000*	
Spese consulenze tecniche (elab. dati) fiscali e legali		5.000	5.000	
Assicurazioni (comunità, automezzi)		15.000	15.000	
Altro (Spese postali, Tesoreria, Abbonamenti)		5.000	5.000	
B2. Costi per servizi sanitari e socio-assistenziali			**1.695.000**	**67,45%**
• *Personale sanitario e socio-assistenziale interno*	*58*	*25.879*	*1.501.000*	

Coordinatore socio-sanitario	2	32.000	64.000	
Operatori di assistenza (OTA/OSS)	45	24.000	1.080.000	
Fisioterapisti	2	42.000	84.000	
Infermieri professionali	7	30.000	210.000	
Educatori professionali-Animatori	1	28.000	28.000	
Assistenti sociali	1	35.000	35.000	
• *Consulenze e servizi esterni*			*64.000*	
Geriatra	300 ore consulenza/anno	10.000	10.000	
Consulenze socio-sanitarie (Medico medicina generale, Psicologo, Logopedista, altri medici)	300 ore consulenza/anno	10.000	10.000	
Podologo		15.000	15.000	
Cura della persona (barbiere, parrucchiere)	2 volte al mese	9.000	9.000	
Consulenze formazione personale socio-sanitario		20.000	20.000	
• *Altri costi sanitari e socio-assistenziali*			*130.000*	
Presidi e materiali sanitari (pannoloni, ecc.)	80 ospiti con problemi di incontinenza	120.000	120.000	
Farmaci		10.000	10.000	
B3. Costi per servizi generali			**655.000**	**26,06%**
• *Personale interno per servizi generali*	*3*	*24.000*	*72.000*	
Autista	1	24.000	24.000	
Altri operatori tecnici (distribuzione pasti, guardaroba, magazzino e piccole mansioni)	2	24.000	48.000	
• *Altri costi generali*			*583.000*	
Vitto (Servizio ristorazione in appalto)		350.000	350.000	
Lavanderia e guardaroba (in appalto)		75.000	75.000	
Pulizia e disinfezione (in appalto)		30.000	30.000	
Utenze (spese telefoniche, energia elettrica, riscaldamento, utenze varie)		60.000	60.000	
Materiali di consumo e attrezzatura minuta		3.000	3.000	
Manutenzione ordinaria (in appalto)		55.000	55.000	
Trasporti e carburante		10.000	10.000	
Totale costi operativi di gestione (esclusi imposte e tasse, oneri finanziari e ammortamenti)		**2.513.000**	**100%**	

Tabella A3.2.8(B) Costi di gestione nel primo anno a regime (Alternative B e BP)				
Categoria/Voce di Costo	N. operatori a tempo pieno	Costo annuo unitario (€)	Costo annuo totale (€)	% sul costo totale
B1. Costi di amministrazione			163.000	7,05%
• *Personale amministrativo interno*	*4*	*34.500*	*138.000*	
Direzione	1	60.000	60.000	
Segreteria e Contabilità	1	30.000	30.000	
Portineria e Centralino	2	24.000	48.000	
• *Altri costi di amministrazione*	*25.000*	*25.000*		
Spese consulenze tecniche (elab. dati) fiscali e legali	5.000	5.000		
Assicurazioni (comunità, automezzi)	15.000	15.000		
Altro (Spese postali, Tesoreria, Abbonamenti)	5.000	5.000		
B2. Costi per servizi sanitari e socio-assistenziali			1.494.200	64,62%
• *Personale sanitario e socio-assistenziale interno*	*51*	*26.020*	*1.327.000*	
Coordinatore socio-sanitario	2	32.000	64.000	
Operatori di assistenza (OTA/OSS)	39	24.000	936.000	
Fisioterapisti	2	42.000	84.000	
Infermieri professionali	6	30.000	180.000	
Educatori professionali-Animatori	1	28.000	28.000	
Assistenti sociali	1	35.000	35.000	
• *Consulenze e servizi esterni*			*57.200*	
Geriatra	200 ore consulenza/anno	6.600	6.600	
Specialisti (consulenze Psicologo, Logopedista; altri medici)	200 ore consulenza/anno	6.600	6.600	
Podologo		15.000 1	5.000	
Cura della persona (barbiere, parrucchiere)	2 volte al mese	9.000	9.000	
Consulenze formazione personale socio-sanitario		20.000	20.000	
• *Altri costi sanitari e socio-assistenziali*			*110.000*	
Presidi e materiali sanitari (pannoloni, ecc.)	50 ospiti con problemi di incontinenza	100.000	100.000	
Farmaci	10.000	10.000		

B3. Costi per servizi generali			655.000	28,33%
• *Personale interno per servizi generali*	*3*	*24.000*	*72.000*	
Autista	1		24.000	24.000
Altri operatori tecnici (distribuzione pasti, guardaroba, magazzino e piccole mansioni)	2	24.000	48.000	
• *Altri costi generali*			*583.000*	
Vitto (Servizio ristorazione in appalto)		350.000	350.000	
Lavanderia e guardaroba (in appalto)		75.000	75.000	
Pulizia e disinfezione (in appalto)		30.000	30.000	
Utenze (spese telefoniche, energia elettrica, riscaldamento, utenze varie)		60.000	60.000	
Materiali di consumo e attrezzatura minuta		3.000	3.000	
Manutenzione ordinaria (in appalto)		55.000	55.000	
Trasporti e carburante		10.000	10.000	
Totale costi operativi di gestione (esclusi imposte e tasse, oneri finanziari e ammortamenti)			2.312.200	100%

Le previsioni dei costi operativi di gestione contenute nelle Tabelle A3.2.8(A) e A3.2.8(B) considerano la struttura dei costi di una RSS-tipo di 120 posti letto (aventi caratteristiche simili a quelle delle quattro Alternative progettuali esaminate), come risulta da una serie di analisi svolte con riferimento alla Regione Veneto, considerando diverse tipologie di ente gestore (IPAB, Comune, Azienda ULSS, Privato sociale, Enti religiosi)[107].

I costi unitari annui relativi al personale sono dati dalle retribuzioni lorde, considerando anche la quota del trattamento di fine rapporto e le maggiorazioni per lavoro notturno e festivo. Tali costi sono stati ricavati considerando una media di diverse tipologie contrattuali (contratto enti locali e contratto sanità). Qualora si considerasse la possibilità di ricorrere a personale in convenzione (per esempio, con cooperative sociali), i costi unitari del personale risulterebbero più contenuti.

Come si può osservare, nella situazione a regime, raffrontando i valori delle Tabelle A3.2.8(A)-A3.2.8(B) con quelli della Tabella A3.2.5 relativa alle rette:

- con le Alternative A e AP si ha un rapporto costi operativi di gestione/rette del 89,72%;
- con le Alternative B e BP si ha un rapporto costi operativi di gestione/rette del 82,27%.

Soprattutto per le Alternative A e AP – tenendo conto che i costi operativi considerati non includono imposte e tasse, ammortamenti e oneri finanziari – si tratta di valori in linea con la "missione" di una RSS non mirante a conseguire un profitto ma ad operare secondo prezzi di mercato minimizzando i costi. Nel caso delle Alternati-

[107] Si vedano: Sarpellon G., Rizzi D., Rebba V., Zanette M. (2001); Emme&Erre (2003).

ve B e BP il margine tra rette e costi operativi appare maggiore, trattandosi di una opzione caratterizzata da minore complessità assistenziale, per cui l'adozione di rette secondo valori di mercato può far risultare conveniente l'investimento anche nel caso di un operatore privato.

Una valutazione corretta del flusso temporale dei costi operativi, richiede, tuttavia, anche la considerazione della dinamica di funzionamento della RSS nel corso del tempo:

- nel secondo anno di attività, un tasso di occupazione medio dei posti letto di RSA e RA dell'80% e un tasso di occupazione dei posti letto per autosufficienti del 50%;
- nel terzo anno di attività, un tasso di occupazione dei posti letto di RSA e RA del 100% e un tasso di occupazione dei posti letto per autosufficienti del 75%;
- a partire dal quarto anno di attività, un tasso di occupazione complessivo del 100%.

Coerentemente con questo scenario, occorre quindi illustrare la dinamica dei costi gestionali. Nel caso esaminato, tuttavia, si suppone che il cronogramma dei costi non segua esattamente il timing del tasso di occupazione dei posti letto. In particolare, si assumono le seguenti ipotesi per entrambe le Alternative progettuali:

- nel primo anno di attività, l'investimento è completamente realizzato e viene completata la messa in opera di tutti gli impianti;
- nel secondo anno di attività, vengono acquisite tutte le attrezzature e viene reclutato l'80% degli infermieri professionali (6 unità nelle Alternative A e AP e 5 unità nelle Alternative B e BP) e l'80% degli operatori di assistenza (36 unità nelle Alternative A e AP e 31 unità nelle Alternative B e BP); la dotazione delle altre figure professionali previste è, invece, già completa per entrambe le Alternative, per cui la dotazione organica risulta essere: 55 unità (anziché le 65 a regime) con le Alternative A e AP; 49 unità (anziché le 58 a regime) con le Alternative B e BP;
- a partire dal terzo anno di attività, viene reclutato il 100% degli infermieri professionali e degli operatori di assistenza.

Pertanto, si suppone che nel secondo e terzo anno il personale reclutato non venga completamente utilizzato, essendovi uno sfasamento tra risorse a disposizione e volume di attività svolte (si ricordi l'ipotesi sul tasso di occupazione). Solo a partire dal quarto anno di attività, il personale viene completamente utilizzato (con un tasso di occupazione dei posti letto del 100%).

Con riferimento ai costi di natura tributaria, occorre sottolineare una fondamentale differenza tra le Alternative A e B (partenariato pubblico-privato) e AP e BP (intervento pubblico puro). Nel caso delle alternative completamente pubbliche (AP e BP), tra i costi di gestione della RSS non dovrà essere considerata l'IRPEG e i movimenti finanziari (debiti e crediti a breve termine) relativi all'IVA, in quanto il Comune E non è un soggetto IVA. Il primo elemento (omissione dell'IRPEG) migliora la performance finanziaria delle alternative pubbliche rispetto a quelle in partenariato ma il secondo elemento (omissione dell'IVA) la peggiora, lasciando il risultato finale – convenienza del partenariato pubblico-privato – da determinarsi caso per caso.

c) **Costi non monetari**:

Non vi sono danni non monetari provocati dal progetto, avendo ipotizzato irrilevanti gli effetti sui portatori di interessi della categoria 7.

4. Struttura finanziaria e fiscale nel tempo

Nell'esempio, l'analisi della struttura finanziaria e fiscale viene soltanto accennata al fine di ottenere il flusso del trasferimento fiscale netto (per il flusso delle fonti

esterne di finanziamento si rinvia alle scelte finanziarie illustrate in precedenza).

Il flusso del trasferimento fiscale netto è dato dalla differenza tra i trasferimenti erogati dagli enti pubblici coinvolti nel progetto e i tributi e le tariffe che questi stessi enti incassano. È possibile calcolare un flusso di trasferimento fiscale per ciascun ente della pubblica amministrazione (stato, regione, ente locale) coinvolto nel progetto. Per ragioni espositive, verrà calcolato soltanto il flusso di trasferimento fiscale relativo al Comune E e quello relativo alla Regione.

Trasferimento fiscale netto del Comune E.

Nel caso delle Alternative progettuali che prevedano l'intervento pubblico diretto (AP e BP), il trasferimento fiscale netto si riduce all'investimento iniziale in conto capitale (rispettivamente, 3.400.000 e 3.200.000 euro) necessario per avviare il progetto. Infatti, il Comune E dovrà farsi carico di finanziare le spese in conto capitale (indebitandosi presso la Cassa depositi e prestiti e erogando fondi propri) e percepirà i proventi del progetto (al netto dei costi di gestione).

Nel caso delle Alternative A e B, invece, il Comune E non gestisce direttamente il progetto ed ha quindi senso parlare di trasferimento netto dal (o verso il) progetto stesso a favore (oppure da parte) del Comune E. Il primo dato che occorre stabilire con riferimento a ciascuna alternativa progettuale è il flusso di trasferimenti lordi dal Comune E al progetto. Nel caso dell'Alternativa A, il Comune E corrisponde un sussidio agli ospiti della RSS non autosufficienti e sprovvisti di mezzi propri o familiari per la corresponsione delle rette; mentre, nel caso dell'Alternativa B, lo stesso sussidio è a carico della società concessionaria, in attuazione della convenzione che regola la concessione da parte del Comune E (quindi, il sussidio dal Comune E è nullo). L'indagine di mercato effettuata per stimare l'ammontare dei ricavi effettivi dimostra che, dei potenziali utenti della RSS, il 10% in media (quindi, annualmente circa 9 ospiti tra quelli non autosufficienti, di cui uno con elevato grado di non autosufficienza) si dimostrerà sprovvisto di mezzi propri. Il trattamento che il Comune E garantisce a questi ospiti è ospitalità in camera quadrupla oppure in camera doppia (in mancanza di quadruple).

Pertanto, nel caso dell'Alternativa A, il sussidio a carico del Comune sarà mediamente pari a 113.880 €. Nel caso dell'Alternativa B, invece, il sussidio a carico del Comune sarà nullo (mentre la società di gestione dovrà accollarsi l'equivalente delle rette dovute dai non autosufficienti privi di mezzi, pari a 128.115 €).

Inoltre, la RSS pagherà al Comune E alcuni tributi locali (in particolare, l'ICI), che si assumono pari a 23.150 € nel caso dell'Alternativa A e pari a 28.700 € nel caso dell'Alternativa B. Infine, nel caso dell'Alternativa B, il Comune riceverà dalla società di gestione il 30% dei profitti (dopo le imposte), qualora questi risultino positivi.

Pertanto, a regime il *trasferimento fiscale netto del Comune E* è pari a 90.730 € annui, nel caso dell'Alternativa A, e pari al 30% dei profitti della società di gestione, nel caso dell'Alternativa B (con segno negativo).

Trasferimento fiscale netto della Regione.

Analogamente a quanto appena esaminato, è necessario calcolare il trasferimento che la Regione eroga a beneficio del progetto. Nel caso delle Alternative A e AP (anche il Comune E è beneficiario del trasferimento regionale in caso di gestione diretta), tale trasferimento ammonta a 1.138.800 €; nel caso delle Alternative B e BP, il trasferimento ammonta a 1.018.350 €.

Il computo delle entrate da tributi e tariffe di cui beneficia la Regione per effetto del progetto è alquanto laborioso. Occorre, infatti, stabilire non solo quali siano i tributi e le tariffe direttamente pagati dal progetto all'Amministrazione regionale (per

esempio, IRAP, etc.) ma anche i tributi e le tariffe pagati indirettamente dal progetto (per esempio, l'IRAP pagata dai fornitori della RSS). La prassi consolidata dell'analisi costi e benefici risolve questo problema mediante l'impiego dei cosiddetti *coefficienti di scorporo* che vengono applicati alle singole voci degli acquisti, in maniera da determinare l'effetto fiscale del progetto. Nell'esempio in oggetto, per ragioni di spazio, si ometterà questa procedura ipotizzando che l'ammontare complessivo delle entrate ottenute dalla Regione per effetto del progetto sia uguale all'IRAP pagata dalla società concessionaria o dal Comune E, che varia in relazione all'andamento del conto economico del progetto, agli altri tributi e tariffe regionali che ipotizziamo per semplicità trascurabili e ai tributi ed alle tariffe determinati indirettamente dal progetto che immaginiamo sia possibile calcolare applicando un coefficiente medio di scorporo del 2,5% su tutte le voci di costo (si ipotizza che il NUVV della Regione Veneto calcoli annualmente questo indicatore per le diverse categorie di progetti).

5. Informazioni riassuntive: quadro di sintesi

Altre informazioni rilevanti per la costruzione del quadro di sintesi delle informazioni riassuntive sono i tassi di interesse bancari attivo (che si ipotizza all'1%) e passivo (che si ipotizza al 9%) a breve termine, nonché il tasso di inflazione di lungo periodo (che si ipotizza pari all'1% a partire dal 2008), che determina una crescita annua dei ricavi e dei costi operativi di gestione. Le Tabelle A3.2.9(A), A3.2.9(AP), A3.2.9(B) e A3.2.9(BP) riportano un estratto delle informazioni riassuntive utili per sviluppare le analisi di sostenibilità finanziaria e di convenienza della partnership pubblico privata.

L'analisi seguente non si soffermerà sulle considerazioni di convenienza economica delle alternative progettuali, per cui nelle informazioni riassuntive riportate nelle Tabelle A3.2.9 viene omesso il flusso dei benefici non monetari (connessi alla riduzione dei costi di degenze ospedaliere improprie).

Tabella A3.2.9(A) Informazioni riassuntive: Alternativa progettuale A

	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Capacità di soddisfacimento dei bisogni e ricavi del progetto						
Ricavi di gestione	-	2.130.870	2.709.395	2.801.010	3.003.062	3.187.811
Struttura dei costi nel tempo						
Investimenti totali	4.250.000	570.000	-	-	-	-
Costi (operativi) di gestione	-	2.267.000	2.513.000	2.513.000	2.694.276	2.860.028
Struttura finanziaria e fiscale						
Fonti esterne di finanziamento						
- capitale proprio	3.450.000					
- mutuo	2.000.000					
Trasferimenti fiscali netti						
- Comune E	-	90.730	90.730	90.730	97.275	103.259
- Regione	-	834.513	1.037.686	1.033.792	1.108.365	1.176.552

Inoltre, i costi di gestione comprendono, oltre ai costi operativi di gestione riportati nelle Tabelle, i costi di natura tributaria, economica (ammortamenti) e finanziaria (interessi) che, tuttavia, sono determinati *endogenamente* dai conti finanziari (cioè, dal conto economico, dallo stato patrimoniale e dal flusso di cassa delle singole alternative progettuali), in quanto dipendono sia dal risultato complessivo di gestione che dalla struttura finanziaria, sulla base delle informazioni descritte in precedenza.

Tabella A3.2.9(AP) Informazioni riassuntive: Alternativa progettuale AP

	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Capacità di soddisfacimento dei bisogni e ricavi del progetto						
Ricavi di gestione	-	2.040.140	2.618.665	2.710.280	2.912.332	3.097.081
Struttura dei costi nel tempo						
Investimenti totali	4.250.000	570.000	-	-	-	-
Costi (operativi) di gestione	-	2.267.000	2.513.000	2.513.000	2.694.276	2.860.028
Struttura finanziaria e fiscale						
Fonti esterne di finanziamento						
- capitale proprio	3.400.000					
- mutuo	2.000.000					
Trasferimenti fiscali netti						
- Comune E	3.400.000					
- Regione	-	834.513	1.037.686	1.033.792	1.108.365	1.176.552

Tabella A3.2.9(B) Informazioni riassuntive: Alternativa progettuale B

	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Capacità di soddisfacimento dei bisogni e ricavi del progetto						
Ricavi di gestione	-	2.028.535	2.610.710	2.711.085	2.906.650	3.085.468
Struttura dei costi nel tempo						
Investimenti totali	4.860.000	600.000	-	-	-	-
Costi (operativi) di gestione	-	2.090.200	2.312.200	2.312.200	2.478.991	2.631.499
Struttura finanziaria e fiscale						
Fonti esterne di finanziamento						
- capitale proprio	3.470.000					
- mutuo	2.000.000					
Trasferimenti fiscali netti						
- Comune E	-	-	-	-	- 11.723	-
- Regione	-	939.328	920.961	916.695	983.319	1.043.284

Tabella A3.2.9(BP) Informazioni riassuntive: Alternativa progettuale BP						
	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Capacità di soddisfacimento dei bisogni e ricavi del progetto						
Ricavi di gestione	-	2.028.535	2.610.710	2.711.085	2.913.821	3.099.196
Struttura dei costi nel tempo						
Investimenti totali	4.860.000	600.000	-	-	-	-
Costi (operativi) di gestione	-	2.090.200	2.312.200	2.312.200	2.478.991	2.631.499
Struttura finanziaria e fiscale						
Fonti esterne di finanziamento						
- capitale proprio	3.200.000					
- mutuo	2.000.000					
Trasferimenti fiscali netti						
- Comune E	3.200.000					
- Regione	-	935.103	916.736	912.470	978.291	1.038.476

A3.2.3 Sostenibilità finanziaria e convenienza del partenariato

1. Sostenibilità finanziaria.

Sulla base delle informazioni riassuntive, è possibile costruire i *conti finanziari* del progetto per le singole alternative progettuali considerate, che qui omettiamo per ragioni di spazio. A partire dai conti finanziari, è possibile giungere agli indicatori sintetici di sostenibilità finanziaria – Tabelle A3.2.10(A), A3.2.10(AP) e A3.2.10(B), A3.2.10(BP).

La Tabella A3.2.10(A) illustra gli indicatori di sostenibilità finanziaria per l'Alternativa progettuale A. Emergono i seguenti risultati:

a. l'analisi del flusso di cassa cumulato evidenzia la sostenibilità finanziaria dell'alternativa progettuale in tutti i periodi dell'orizzonte temporale prescelto (2004-2020);
b. l'analisi del flusso di cassa non finanziario evidenzia, mediante gli indicatori del TIR e del VAN (calcolato con un tasso di sconto del 2%), un rendimento complessivo positivo;
c. passando al punto di vista *collettivo*, il flusso di cassa sociale dal punto di vista del Comune E evidenzia un vantaggio sociale netto consistente (se si paragona il VAN per il Comune E a quello complessivo del progetto); in altri termini, il Comune E ottiene benefici netti dall'intervento con costi molto limitati; dal punto di vista della Regione invece il rendimento è negativo; questo risultato si deve, in larga misura, al contributo regionale in conto rette che è stabilito dalla normativa regionale;

Tabella A3.2.10(A) Sostenibilità finanziaria: Alternativa A						
Flussi di cassa	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Cumulato	105.923	19.239	141.838	201.024	321.988	969.324
Annuale	105.923	- 86.684	228.522	- 27.498	137.532	1.221.523
Non finanziario	- 5.100.000	157.201	472.048	214.210	376.697	1.202.136
TIR	2,44%					
VAN (2%)	197.435					
Sociale						
Comune E	105.923	- 177.414	137.792	- 118.228	40.257	1.118.263
- VAN (2%)	1.770.077					
Regione	105.923	- 921.197	- 809.164	- 1.061.290	- 970.833	44.971
- VAN (2%)	- 11.286.962					
Per gli azionisti	- 3.344.077	- 86.684	228.522	- 27.498	137.532	1.221.523
- TIR	1,06%					
- VAN (2%)	- 338.011					
Indici di bancabilità						
Rapporto di copertura del servizio del debito						
Rapporto	1,43	1,08	1,58	1,82	2,31	
Minimo	1,08					
Rapporto di copertura del debito residuo						
Rapporto	0,47	0,45	0,54	0,52	1,88	
Minimo	0,45					

d. dal punto di vista degli azionisti, l'alternativa progettuale non sembra particolarmente profittevole; il TIR è positivo ma limitato all'1,06%, la ragione è la scarsa redditività complessiva del progetto (2,44%) che determina un effetto particolarmente negativo dell'indebitamento (il tasso di interesse sul mutuo è del 6,5%);
e. osservando gli indici di bancabilità, emerge che l'Alternativa A è, in generale, sempre capace di finanziare il servizio del debito con situazioni di tensione finanziaria nei primi anni che si attenuano fino a scomparire con il rimborso complessivo del debito che avviene al 12° anno di attività; d'altra parte, l'indebitamento pesa particolarmente sulla struttura del progetto fino all'8° anno.

Nel caso dell'Alternativa AP – Tabella A3.2.10(AP), l'analisi di fattibilità non considera il rendimento per gli azionisti e gli indici di bancabilità. In generale, l'effetto del minore costo dell'indebitamento pubblico (4,5%) e del maggiore periodo di rimborso (20 anni) consentono un miglioramento sensibile degli indicatori di rendimento finanziario da tutti i punti di vista.

Tabella A3.2.10(AP) Sostenibilità finanziaria: Alternativa AP						
Flussi di cassa	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Cumulato	1.006.311	45.077	40.167	172.949	1.048.647	1.334.424
Annuale	1.006.311	- 961.234	1.001.401	- 828.453	1.395.285	2.000.012
Non finanziario	- 4.250.000	- 817.995	1.154.301	- 676.831	1.529.845	2.127.078
TIR	7,36%					
VAN (2%)	3.104.541					
Sociale						
Comune E	- 2.393.689	- 961.234	1.001.401	- 828.453	1.395.285	2.000.012
- TIR	9,21%					
- VAN (2%)	3.080.272					
Regione	1.006.311	- 1.795.747	- 36.285	- 1.862.245	286.920	823.460
- TIR	-54,1%					
- VAN (2%)	- 7.917.698					

La Tabella A3.2.10(B) mostra come la fattibilità complessiva dell'Alternativa B (flusso di cassa cumulato sempre positivo) si accompagni ad indicatori di rendimento (TIR e VAN del flusso di cassa non finanziario) decisamente migliori rispetto alle Alternative precedentemente considerate, per effetto del maggiore orientamento al mercato dell'Alternativa considerata. Occorre, in particolare, sottolineare come il rendimento finanziario per gli azionisti sia decisamente superiore (11,08%) rispetto al caso dell'Alternativa A, indicando una maggiore *sostenibilità di mercato* di questa Alternativa progettuale. Valutazione che viene decisamente corroborata anche dall'analisi di sostenibilità del debito bancario.

Tabella A3.2.10(B) Sostenibilità finanziaria: Alternativa B						
Flussi di cassa	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Cumulato	2.893	97.216	324.681	480.196	1.194.451	2.383.751
Annuale	2.893	94.323	230.357	249.839	502.740	1.796.218
Non finanziario	- 5.222.000	338.459	471.275	486.926	725.196	1.748.543
TIR	10,10%					
VAN (2%)	4.934.137					
Sociale						
Comune E	2.893	94.323	230.357	249.839	514.463	1.796.218
- VAN (2%)	8.106.794					
Regione	2.893	- 845.005	- 690.603	- 666.856	- 480.579	752.934
- TIR	-22,30%					

- VAN (2%)	- 4.927.084					
Per gli azionisti	- 3.467.107	94.323	230.357	249.839	502.740	1.796.218
- TIR	11,08%					
- VAN (2%)	4.576.767					
Indici di bancabilità						
Rapporto di copertura del servizio del debito						
Rapporto	1,01	1,40	2,32	2,96	5,87	
Minimo	1,01					
Rapporto di copertura del debito residuo						
Rapporto	0,96	1,04	1,08	1,05	2,63	
Minimo	0,96					

Infine, la Tabella A3.2.10(BP) illustra gli indicatori di sostenibilità finanziaria relativi all'Alternativa BP. Ne emerge un quadro di certa sostenibilità finanziaria (tutti gli indicatori sono decisamente migliori delle alternative precedenti) che sconta sia l'effetto del maggiore rendimento di una RSS orientata al mercato che l'effetto del minore costo dell'indebitamento presso la Cassa depositi e prestiti.

Tabella A3.2.10(BP) Sostenibilità finanziaria: Alternativa BP						
Flussi di cassa	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Cumulato	804.291	4.735	191.728	528.245	3.060.132	5.126.873
Annuale	804.291	- 799.555	991.283	- 463.038	2.348.960	3.807.345
Non finanziario	- 4.250.000	- 653.893	1.143.071	- 316.486	2.445.807	3.858.559
TIR	18,16%					
VAN (2%)	14.246.269					
Sociale						
Comune E	- 2.395.709	- 799.555	991.283	- 463.038	2.348.960	3.807.345
- TIR	23,21%					
- VAN (2%)	14.622.530					
Regione	804.291	- 1.734.659	74.548	- 1.375.508	1.370.669	2.768.869
- TIR	14,22%					
- VAN	4.918.756					

Alla luce delle valutazioni riportate, emerge che tutte le alternative progettuali considerate sono sostenibili sul piano finanziario, con qualche dubbio relativamente alla praticabilità della prima alternativa (A) in relazione al ricorso al capitale di rischio e al capitale di debito che verrebbero remunerati ma con qualche tensione finanziaria ovvero, nel caso del capitale di rischio, ad un tasso non paragonabile con quello di impieghi alternativi.

2. Analisi di convenienza del partenariato pubblico-privato

L'ultima parte dello SdF circa l'esempio in oggetto che qui viene considerata è relativa alla comparazione tra intervento pubblico (Alternative AP e BP) e intervento in partenariato pubblico-privato (Alternative A e B). Dall'analisi finanziaria sembra, infatti, trasparire una *preferenza* per l'intervento pubblico che tuttavia non considera adeguatamente il costo opportunità del capitale pubblico. L'indicatore del value for money cerca di rispondere a questo interrogativo.

La Tabella A3.2.11(A-AP) mostra i risultati della comparazione tra le Alternative A e AP che condividono la scelta tecnologica ma si distinguono per scelte istituzionali e finanziarie: A prevede un partenariato pubblico-privato mentre AP prevede un intervento diretto. Dalla comparazione tra il valore attuale (calcolato con un tasso di sconto del 2%) del public sector comparator (ossia, della differenza tra il trasferimento fiscale netto del progetto per il Comune E e il flusso di cassa annuale relativi all'Alternativa AP – intervento pubblico) e del contributo netto del progetto (ossia, della del trasferimento fiscale netto del progetto per il Comune E nel caso dell'Alternativa A – intervento in partenariato), emerge un value for money *positivo* (e particolarmente consistente), che implica che il ricorso al partenariato è fortemente consigliabile, in quanto l'Alternativa AP sebbene determini un rendimento alto per il capitale pubblico richiede comunque un ampio apporto di quest'ultimo. Tuttavia, è opportuno ricordare come la sostenibilità finanziaria dell'alternativa A sia quanto meno problematica (sia in termini di remunerazione del capitale di rischio che in termini di sostenibilità del debito bancario).

Tabella A3.2.11(A-AP) Value for money: RSS con missione sociale

Flussi di cassa	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Public sector comparator	2.393.689	961.234	4.910	- 132.781	- 178.058	- 204.787
Valore attuale (2%)	2.177.433					
Contributo netto del progetto	-	90.730	90.730	90.730	97.275	103.259
Valore attuale (2%)	1.274.265					
VALUE FOR MONEY	903.168					

Svolgendo analisi analoghe nel caso della comparazione tra Alternativa B e BP (che condividono le scelte tecnologiche ma non quelle istituzionali e finanziarie), emerge, in questo caso, un value for money *negativo*. In altri termini, entrambe le Alternative progettuali determinano un alto rendimento del capitale pubblico. In particolare, l'alternativa BP consente al Comune E di beneficiare dell'alto rendimento finanziario dell'iniziativa, tuttavia al costo di impegnare un quantitativo ingente di risorse nel primo anno di attività.

Tabella A3.2.11(B-BP) Value for money: RSS con missione imprenditoriale						
Flussi di cassa	2004	2005	2006	2007	2014	2020
Public sector comparator	2.395.709	799.555	- 186.993	- 336.517	- 429.671	- 507.694
Valore attuale (2%)	- 1.089.737					
Contributo netto del progetto	-	-	-	-	- 11.723	-
Valore attuale (2%)	- 128.066					
VALUE FOR MONEY	- 961.671					

Riferimenti bibliografici

Azienda ULSS 14 – Chioggia (2002) *Progetto di Fattibilità Struttura Socio-Sanitaria di Cavarzere. Conto Economico*.

Cervigni, R., O. Cuccu, G. Mozzi, B. Stratta (2002) *Studi di Fattibilità. Relazione dell'UVAL sullo stato di attuazione degli studi di fattibilità avviati con delibera CIPE 70/98*. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione.

Cesaretti, E. (2003) *Analisi della Normativa Regionale in Materia di Lavori Pubblici – Finanza di Progetto*. Materiali del convegno NUVAL "Finanza di Progetto e Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici. La Rete e Le Reti", Venezia, 29-30 maggio

CINSEDO (2001) *Studi di Fattibilità delle Opere Pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)*. Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome.

DG Regional Policy (2003) *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. European Commission, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/ guides/PPPguide.htm

Dosi, C. (2002) *Gli Studi di Fattibilità degli Investimenti Pubblici: Finalità e Requisiti*. Progetto NUVAL, http://nuval.formez.it

Emme&Erre (2003) *Costo Medio di un Anziano in un Campione di Case di Riposo del Veneto*. Mimeo.

Filippini, M. (1998) "Efficienza di Costo nell'Offerta di Servizi Assistenziali Residenziali per Anziani", *Economia Pubblica*, vol. XXVIII, n. 5, pp. 5-25.

Florio, M., U. Finzi, M. Genco, F. Levarlet, S. Muffii, A. Tracogna, S. Vignetti (2002) *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects (Structural Fund-ERDF, Cohesion Fund, and ISPA)*. Evaluation Unit DG Regional Policy, European Commission

Foschi, M. e P. Serlenga (2002) *Il Ricorso alla Finanza Privata nella Realizzazione e Gestione degli Investimenti Pubblici*. Progetto NUVAL, http://nuval.formez.it

Levarlet, F. e A. Valenza (2002) *L'Analisi Costi-Benefici dei Progetti di Intervento Pubblico*. Progetto NUVAL, http://nuval.formez.it

Mazziotta, C. (2002) *L'Analisi della Domanda negli Studi di Fattibilità*. Progetto NUVAL, http://nuval.formez.it

Norton, E.C. (2000) "Long Term Care", in Culyer, A.J. e J. P. Newhouse (a cura di), *Handbook of Health Economics*. Elsevier, I, pp. 955-994.

Paradisi, I. (2003) *Strumenti Giuridici e Procedure per la Realizzazione di Interventi in Partenariato Pubblico-Privato*. Materiali del convegno NUVAL "Finanza di Progetto e Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici. La Rete e Le Reti", Venezia, 29-30 maggio

Parmentola N. (1991) *Programmazione e valutazione dei progetti pubblici*. Il Mulino.

Rebba, V. e D. Rizzi (2002) "Un'Analisi dell'Efficienza dei Costi delle Strutture Residenziali per Anziani della Regione Veneto", *Politiche Sanitarie*, vol. 3, n. 2, pp. 62-83.

Sarpellon G., D. Rizzi, V. Rebba e M. Zanette (2001) *I Costi delle Strutture Residenziali per Anziani non Autosufficienti nel Veneto*. CRIEP.

Signore, S. (2003) *I Profili Comunitari del Project Financing*. Materiali del convegno NUVAL "Finanza di Progetto e Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici. La Rete e Le Reti", Venezia, 29-30 maggio

UFP (2002) *Il Ricorso alla Finanza Privata per la Realizzazione di Opere Pubbliche – Introduzione alla Finanza di Progetto*. CIPE

UFP (2003) *Relazione del CIPE al Parlamento sull'Attività dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto nel 2002*. CIPE.

Valenza, A. e S. Vignetti (2002) *L'Analisi Finanziaria dei Progetti di Intervento Pubblico*. Progetto NUVAL, http://nuval.formez.it