

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. CLXXV
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

(Periodo dal 1° giugno 2004 al 31 dicembre 2005)

(Articolo 7, comma 11, della legge 17 maggio 1999, n. 144)

**Presentata dal Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei ministri**

(GOBBO)

—————
Comunicata alla Presidenza il 13 febbraio 2007
—————

INDICE

INTRODUZIONE	Pag.	5
1. I compiti istituzionali e l'assetto organizzativo	»	14
1.1 La missione ed i compiti istituzionali	»	14
1.2 L'assetto organizzativo	»	16
2. L'attività di supporto e assistenza alle pubbliche amministrazioni	»	18
2.1 Le modalità di assistenza	»	18
2.2 L'assistenza nelle fasi del procedimento	»	22
2.3 I destinatari dell'attività di assistenza	»	23
2.4 Considerazioni sull'attività di assistenza	»	24
3. L'attività relativa ai progetti della legge obiettivo	»	27
4. L'attività di promozione	»	31
4.1 La predisposizione di strumenti operativi dedicati ad incrementare il <i>know how</i> delle pubbliche amministrazioni	»	31
4.1.1 La redazione di linee-guida e di documenti tecnici	»	31
4.2 L'elaborazione di documenti di carattere giuridico e tecnico	»	32
4.2.1 L'individuazione degli ostacoli normativi	»	32
4.2.2 Gli approfondimenti su temi specifici	»	33
4.2.3 Nuovi strumenti finanziari per la promozione di investimenti infrastrutturali in PPP	»	34
4.3 La diffusione del diritto comunitario	»	36
4.3.1 Osservazione dell'unità tecnica Finanza di progetto al Libro verde sui PPP	»	36
4.3.2 Prime riflessioni sul Dialogo competitivo ai sensi della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 «Relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi	»	36

4.3.3 Partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico	Pag.	37
4.4 La partecipazione ad iniziative finalizzate ad informare e sensibilizzare le pubbliche amministrazioni . .	»	38
4.4.1 Il Comitato per la promozione del partenariato pubblico-privato	»	38
4.4.2 Convegni, seminari ed eventi	»	41
5. I rapporti istituzionali con enti, associazioni ed altri soggetti e le attività connesse	»	43
5.1 Banca d'Italia	»	43
5.2 Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici	»	44
5.3 Ministero della salute	»	45
5.4 NARS	»	46
5.5 Audizioni da parte della Camera e del Senato	»	47
6. Le relazioni internazionali	»	47
6.1 Partecipazione a <i>meeting</i> e gruppi di lavoro promossi da organismi internazionali	»	48
6.2 Partecipazione ai gemellaggi amministrativi dell'Unione Europea	»	51
6.3 Promozione di incontri bilaterali con organismi internazionali	»	51
6.4 Partecipazione ad eventi e convegni internazionali .	»	52
7. Quale futuro per l'UFP	»	53

INTRODUZIONE

L'esperienza compiuta nell'ultimo quinquennio mette in evidenza un buon successo della formula del *project financing* per le opere di piccola e media dimensione, mentre per gli investimenti infrastrutturali di maggiore rilievo è largamente maggioritario il ricorso ad altre modalità di realizzazione le quali, come nel caso del *General Contractor*, comportano ben maggiori oneri da parte della finanza pubblica.

L'affermazione di tale tendenza contraddice la necessità di contenere con decisione l'espansione del disavanzo di cassa del settore pubblico e di arrestare e ridurre la crescita del debito. Sotto questo profilo, se appare opportuno raggiungere in sede comunitaria un accordo mirante ad escludere gli investimenti dall'algoritmo di calcolo dei limiti di soglia del disavanzo rispetto al PIL, ancor più necessario è mettere in luce alcune delle possibili cause che ancora riducono le grandi potenzialità del *project financing* e, più in generale, una più ampia affermazione dei vari modelli di partnerariato pubblico- privato.

Nel trascorso quinquennio l'Unità tecnica Finanza di Progetto (UFP) ha avuto modo di riscontrare come tali cause intervengano a diversi livelli, a partire dalle politiche economiche e dalle scelte di programmazione, per finire alla struttura e all'evoluzione del mercato, nonché, nell'ambito di quest'ultimo, al ruolo rivestito dalle imprese e dalle istituzioni finanziarie nei diversi settori.

La descrizione di tali cause è, invero, di particolare complessità ove si pensi che, in gran parte, esse attengono a talune grandi problematiche di "governance" della spesa pubblica i cui flussi, distribuendosi al di fuori dell'apparato centrale dello Stato, investono il sistema delle autonomie e una sfera molto ampia di soggetti operanti con statuto d'impresa nei settori dei servizi e delle grandi "utilities".

Il relativo insuccesso della finanza di progetto per le grandi opere è, per molti versi, una delle tante conseguenze della crescente complessità di definire e attuare un modello di spesa pubblica efficace ed efficiente in un ordinamento statutale nel quale prevalgono esigenze di differenziazione piuttosto che di unità e dove vincono, come nelle *"public utilities"*, logiche, pur legittime, di remunerazione degli azionisti a scapito di un maggior tasso di crescita degli investimenti.

In tale contesto che riguarda le politiche economiche, l'UFP avverte la necessità di segnalare alcuni temi di riflessione e di riforma che riguardano:

- A. La necessità di portare a compimento il progetto del controllo per cassa della spesa pubblica, affinché sia possibile offrire una maggiore certezza sull'andamento dei flussi futuri e con una più penetrante disaggregazione di quanto oggi non avvenga. La disponibilità dell'informazione sull'andamento effettivo della spesa offre di per se il vantaggio di una maggiore certezza sulla reale fattibilità dei grandi investimenti necessari per l'ammodernamento del Paese.
- B. La necessità di definire un quadro di programmazione a livello nazionale per le grandi opere al fine di meglio individuare le priorità e le possibili sinergie offerte da un sistema integrato, specie nel settore della mobilità delle persone e delle merci.
- C. L'urgenza di meglio finalizzare la struttura e l'evoluzione delle tariffe agli investimenti di ampliamento ed ammodernamento delle infrastrutture di rete. In tale quadro appare indifferibile la necessità di dar vita ad un apposita Autorità Regolatoria delle reti per la mobilità delle persone e delle merci, dove operano, in condizione di monopolio naturale, imprese private o ancora a prevalente capitale pubblico.

Una maggiore affidabilità delle risorse future e una programmazione a medio e lungo termine dei grandi investimenti possono offrire, insieme, un sostegno di grande rilievo ad un più ampio affermarsi della finanza di progetto.

Del pari, una politica tariffaria fortemente orientata allo stimolo degli investimenti può dare a tutti gli operatori maggiori certezze sui flussi di cassa che dovranno remunerare i capitali di rischio e di debito, a copertura degli attivi investiti, secondo i profili di rischio caratteristici di ciascun settore.

Quest'ultima considerazione permette di porre in evidenza le concause che, oltre le politiche economiche, possono fortemente ridurre le aspettative di un crescente impegno delle risorse private negli investimenti pubblici.

Esse si focalizzano in gran parte sul tema dei rischi che il mercato finanziario finisce per stimare eccessivi, allorché si tratti di concentrare gli impieghi su pochi grandi progetti.

Questo complesso fenomeno trae origine da elementi di natura strutturale quali:

- ✓ la mancanza di fondi specializzati nei diversi settori delle opere infrastrutturali che invece sono da tempo operanti in Europa e in USA.
- ✓ la troppo debole specializzazione del sistema bancario nazionale nel quale l'istituzione di "branch" dedicate al finanziamento delle infrastrutture è esperienza recente e ancor poco diffusa. A ciò devono aggiungersi le limitazioni di "rating" previste dagli accordi di Basilea che non hanno di norma indotto il sistema bancario a dar vita a finanziamenti in "pool" a favore delle imprese impegnate nella realizzazione delle opere. A ciò deve assommarsi la scarsa cultura tecnica che il sistema delle imprese mostra ancora di avere sul tema dell'analisi e gestione dei rischi nell'ambito della più ampia tematica del controllo di progetto per l'intero ciclo di vita. Su questo tema l'UFP, come si vedrà in seguito ha compiuto taluni approfondimenti con l'obiettivo di emettere linee guida per tutti gli utilizzatori interessati.

Concorrono ad aggravare questi elementi strutturali altri aspetti che sono radicalmente propri della genesi del *project financing* nell'esperienza italiana.

La realizzazione delle opere con le modalità della finanza di progetto è stata ed è ancora considerata come una delle diverse opzioni alternative alle forme tradizionali di realizzazione di opere pubbliche, quali l'appalto o, limitatamente alle opere della Legge Obiettivo, il *General Contractor*.

Non a caso anche sotto il profilo normativo il *project financing* è stato incluso nella disciplina degli appalti pubblici, come se di quest'ultima fosse uno dei diversi rami attuativi a disposizione degli operatori interessati. Gemmando nel solco della normativa sui lavori pubblici, il *project financing* ha avuto per naturali destinatari le imprese di costruzione che, al contrario, dovrebbero avere un ruolo subordinato al gestore dei servizi nell'ottica specifica della finanza di progetto.

Ciò ha finito per associare alla scarsa propensione del sistema bancario la relativa debolezza di un comparto imprenditoriale, quale quello delle imprese di costruzione, che è stato identificato come il principale protagonista del ciclo di vita dell'investimento e non già quale uno dei fornitori, anche se di grande rilievo, di una parte dello stesso, e non sempre di quella più importante.

E' stata, di conseguenza, posta nell'ombra la relazione più appropriata che il sistema bancario dovrebbe avere non già con le imprese di costruzione, ma con i soggetti gestori delle grandi *utilities* e dei servizi, reali responsabili del risultato di ritorno dell'investimento e generalmente provvisti di *cash-flow* ben più elevati e stabili di quelli del costruttore, idonei a fronteggiare il servizio del debito.

A tale distorsione, che l'UFP ha più volte segnalato in diverse sedi, si è tentato di porre rimedio suggerendo una opportuna interpretazione della legislazione vigente in un intenso e approfondito tentativo di adattamento delle disposizioni normative e della prassi alle esigenze di un modello operativo, quale quello della finanza di progetto che, nell'esperienza storica compiuta fuori dai confini nazionali, ha avuto assai scarse affinità con le diverse forme giuridiche di realizzazione di lavori pubblici.

Il più ampio diffondersi di una più diretta relazione tra finanziatori e gestori avrebbe il pregio di introdurre nel sistema innovazioni "virtuose" che potrebbero offrire risolutivi rimedi alle criticità riscontrate.

Basti osservare che i rischi associati alla costruzione diverrebbero, in tal caso, propri della mera relazione contrattuale tra committente privato-gestore e fornitore della costruzione, legati da un "virtuoso" conflitto di interessi: verrebbero in tal modo esclusi dal rapporto concessorio che si instaura tra il concedente pubblico e il concessionario gestore del servizio.

A quest'ultimo spetterebbe, in piena armonia con l'interesse pubblico, non soltanto il controllo tecnico-imprenditoriale sul rischio di fornitura, ma anche il più vasto tema del controllo del costo/qualità dell'opera, che verrebbe più agevolmente ottimizzato a vantaggio di un appropriato ritorno dell'investimento.

Proprio in coerenza con quest'auspicabile ipotesi, l'UFP ha più volte segnalato l'esigenza di una diversa allocazione del contributo in conto capitale che dovrebbe, in parte e possibilmente in tutto, essere erogato ad integrazione del cash-flow gestionale, in presenza di politiche tariffarie non allineate al mercato, ovvero di flussi di domanda insufficienti rispetto alle previsioni di fattibilità. Questa più efficiente allocazione del contributo avrebbe il vantaggio di una migliore "taratura" degli esborsi di finanza pubblica rispetto all'attuale sistema nel quale il contributo viene erogato a fronte di aspettative che, a scapito del rigore tecnico delle previsioni, risultano nella maggior parte dei casi smentite dalla realtà dell'evoluzione successiva.

L'aver considerato il *project financing* come una modalità di realizzazione di opere pubbliche alternativa all'appalto, ha comportato ulteriori distorsioni di non minore importanza di quelle già descritte.

Tra le più significative, l'UFP intende segnalare la mancanza di una metodologia univoca per la definizione del Piano triennale per le opere di competenza degli enti locali -piano che in molti casi ha assunto natura di mera procedura formale - e la carenza di un chiaro indirizzo diretto a favorire la

scelta del *project financing*, fin dalla prima ideazione progettuale, cioè dallo studio di pre-fattibilità.

Nel primo caso è da rilevare che gli enti locali, pur avendo raggiunto in non pochi casi un livello di cultura tecnico-economica più che adeguato per la predisposizione degli studi di fattibilità, generalmente non dispongono di un modello efficace per l'ottimale distribuzione delle risorse pubbliche disponibili tra le diverse esigenze di ammodernamento della dotazione infrastrutturale del rispettivo territorio.

Accade, quindi, che le scelte compiute non riflettano sempre l'obiettivo della massima valorizzazione delle risorse pubbliche (con un rapporto ottimale tra opere e risorse), né l'altrettanto importante esigenza di ricorrere, nel modo più ampio possibile, alla leva delle risorse private.

A tale riguardo l'UFP sta portando a termine lo studio di apposite linee guida che descrivono un modello di programmazione di possibile utilizzo da parte degli enti locali che intendano avvalersene.

Nel secondo caso, si vuole sottolineare come la scelta di procedere alla realizzazione delle opere con le modalità della finanza di progetto debba essere compiuta fin dall'avvio del percorso progettuale.

Ciò è di particolare rilievo in tutti i casi, ma lo è in particolare per le cosiddette "opere fredde" dove il *cash-flow* generato dalle attività caratteristiche, anche per esigenze di tariffazione "sociale", non è sufficiente al rimborso del servizio del debito.

In queste situazioni il progetto deve poter contare sui ricavi accessori, derivanti dallo sfruttamento di opportunità di valorizzazione del territorio, che lo stesso ente concedente può mettere a disposizione dell'operatore privato il quale, in mancanza, ben difficilmente si cimenterebbe in un'intrapresa di per se priva di economicità.

Di fronte alle segnalate criticità, l'UFP ha ritenuto di dar vita ad una strategia di stimolo e di sensibilizzazione nei confronti dei soggetti istituzionali che

avrebbero potuto concorrere, nell'ambito dei rispettivi ruoli, a facilitare, migliorando le condizioni di contesto, l'adozione della finanza di progetto nel modo più ampio possibile.

In tal senso l'UFP ha ritenuto categorico l'impegno di ridurre l'impiego di finanza pubblica in tutti i casi in cui la partner-ship privata avrebbe potuto essere promossa.

Tale azione di sensibilizzazione è stata sempre sorretta da concrete proposte che, in taluni casi, come per il Fondo Centrale di Garanzia per le Autostrade e le Ferrovie Metropolitane, hanno concorso a dar vita a iniziative normative di particolare rilievo per la finanza di progetto.

Con la legge 23 dicembre 2005, n.51, l'attività del Fondo citato è stata ampliata al di fuori del contesto storico originario, potendo, quest'ultimo, effettuare interventi di garanzia a ristoro del rimborso del debito, anche per la realizzazione di opere diverse dalle autostrade e ferrovie metropolitane.

L'intervento del Fondo, per il quale è auspicabile la tempestiva adozione del regolamento attuativo, potrà, infatti, essere volto a sostegno di tutti gli investimenti in opere infrastrutturali, purchè i loro promotori concorrano alla corresponsione dei premi secondo una logica assicurativa del tutto privatistica.

Tra le proposte all'attenzione degli interlocutori istituzionali, oltre a quanto già segnalato in merito a talune puntuali interpretazioni della legge Merloni, l'UFP auspica particolarmente l'istituzione di un fondo di rotazione in *equity*, che possa concorrere alla formazione del capitale di rischio delle società di progetto e permanere nel ciclo di vita dell'iniziativa finanziata fino a quando quest'ultima, con l'avvio a regime della gestione operativa, non abbia normalizzato il proprio *cash-flow*.

Secondo il disegno immaginato dall' UFP il Fondo potrebbe contrattare con i privati, a condizione di mercato, il proprio ingresso e la propria uscita dalla compagine azionaria delle società veicolo, essendo plausibile che con tale intervento possa essere ridotto l'impegno bancario per il finanziamento

principale, proprio nell'arco temporale in cui l'iniziativa finanziata sia chiamata a sopportare la maggiore esposizione ai rischi.

Per effetto di tale partecipazione, il debito principale contratto dalla società di progetto potrebbe essere suddiviso in due *tranche*, la seconda delle quali, da erogare a copertura delle condizioni di uscita del Fondo, potrebbe contare su *cash-flow* stabili e con rischi fortemente mitigati, avendo il progetto raggiunto le condizioni di regime.

Sembra palese che l'intervento di un simile meccanismo potrebbe fungere da stimolo per il sistema bancario ad intervenire più ampiamente nel finanziamento delle opere pubbliche a motivo di una più razionale suddivisione del rischio d'impiego.

La Relazione sull'attività svolta, predisposta nel giugno del 2004, nel dare conto dei risultati conseguiti al termine del primo mandato quadriennale dell'Unità tecnica Finanza di Progetto, tracciava alcune direttrici di futuro sviluppo delle attività della struttura in un'ottica sempre più focalizzata sulle evoluzioni del mercato di riferimento

La presente Relazione illustra l'attività svolta dall'Unità dall'inizio del secondo mandato (giugno 2004) al dicembre 2005, nel quadro delle premesse sopra indicate.

L'attività, nel rispetto dei compiti assegnati dalla legge istitutiva, nonché della delibera CIPE 121/2001, si è svolta secondo le seguenti linee di operatività:

- ✓ assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni, centrali, regionali e locali, su specifici progetti, su richiesta delle amministrazioni stesse,

- ✓ supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti per l'istruttoria di progetti previsti nel 1° Programma delle opere strategiche, presentati al CIPE per il finanziamento;
- ✓ promozione dell'utilizzo di modelli di partenariato pubblico-privato, sia di tipo contrattuale che istituzionale per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

1 I COMPITI ISTITUZIONALI E L'ASSETTO ORGANIZZATIVO

1.1 La missione ed i compiti istituzionali

Allo scopo di consentire un corretto inquadramento delle attività svolte dall'UFP, si riportano al Riquadro seguente, in analogia con le precedenti Relazioni annuali, le norme istitutive e regolamentari che hanno definito nel tempo missione e compiti della struttura.

RIQUADRO 1	I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UFP
<p><i>I compiti assegnati all'UFP dalla legge istitutiva</i></p>	<p>L'Unità tecnica Finanza di Progetto è stata istituita, nell'ambito del CIPE dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n.144, con il compito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati; ▪ fornire supporto: <ul style="list-style-type: none"> - alle amministrazioni nell'attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica; - alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture; ▪ assistere le amministrazioni: <ul style="list-style-type: none"> - nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art.37bis della legge 11 febbraio 1994, n.109 e ss.mm.ii.; - nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato; - nell'attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti. <p>Per il perseguimento di tali finalità istituzionali, l'UFP, ai sensi dell'art. 3 della delibera CIPE 9 giugno 1999, n.80, recante il "Regolamento istitutivo dell'Unità tecnica Finanza di Progetto", svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ organizzazione e prestazione di servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria a favore delle pubbliche amministrazioni interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto; ▪ realizzazione di attività di comunicazione per la promozione delle tecniche di finanziamento con ricorso a risorse private volte a diffondere tali tecniche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni; ▪ individuazione dei settori di attività suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private, con indicazione delle specificità tecniche, amministrative e finanziarie inerenti a ciascun settore; ▪ raccolta di informazioni, documentazione ed ogni altro elemento utile, inerenti alle fasi di progettazione, valutazione tecnico-economica, indizione delle gare e loro aggiudicazione, finalizzata alla facilitazione dell'utilizzo della tecnica della finanza di progetto da parte delle amministrazioni, anche attraverso l'elaborazione di schemi operativi uniformi applicabili alle diverse tipologie di

¹ Legge quadro in materia di lavori pubblici.

XV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	<p>lavori pubblici o di pubblica utilità;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ supporto alla valutazione delle opere infrastrutturali finanziate con ricorso a capitali privati che, per la loro dimensione ed il loro impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE; ▪ monitoraggio della normativa primaria e secondaria concernente la materia della finanza di progetto; ▪ attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UFP; ▪ sviluppo di forme di collaborazione con il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).
<i>Gli adempimenti previsti dalla Finanziaria 2001</i>	<p>L'UFP, che esercita la propria attività nel quadro degli interventi individuati dalla programmazione triennale dei lavori pubblici, presta la sua assistenza su richiesta delle amministrazioni interessate.</p> <p>L'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ha reso obbligatoria l'acquisizione delle valutazioni dell'UFP da parte delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa, secondo modalità e parametri definiti successivamente dalla delibera CIPE 3 maggio 2001, n. 57.</p> <p>La procedura di coinvolgimento obbligatoria dell'UFP prevede che, in fase di pianificazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali siano tenute ad acquisire le valutazioni dell'UFP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nella fase di affidamento degli studi di fattibilità relativi ai progetti per la realizzazione di opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire che le stesse amministrazioni ritengano suscettibili di essere finanziate con ricorso a capitali privati; ▪ nella fase di valutazione dei risultati di tali studi di fattibilità. <p>In fase di attuazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali sono tenute ad acquisire, per le iniziative d'investimento complessivo superiore ai 100 miliardi di lire, le valutazioni dell'UFP con riferimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ alle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art. 37bis della legge 109/94; ▪ alla documentazione di gara per l'aggiudicazione delle concessioni o altri strumenti giuridici che consentano il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato; ▪ alle offerte ricevute dalle amministrazioni aggiudicatrici nel corso della procedura di aggiudicazione.
<i>I nuovi compiti attribuiti dalla delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121</i>	<p>L'art. 1 comma 4 della delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121, recante "Legge obiettivo: 1° programma delle infrastrutture strategiche" prevede che l'UFP debba procedere ad effettuare studi pilota su alcuni progetti selezionati dal Ministero dell'economia, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture nell'ambito degli interventi compresi nel 1° programma delle infrastrutture strategiche¹, al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.</p>
<i>L'attività di supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti</i>	<p>L'art. 2, comma 4 c) del decreto legislativo 26 agosto 2002, n. 190, recante "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n.443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale", ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e trasporti, possa richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze, per lo svolgimento delle attività previste dallo stesso decreto, la collaborazione dell'UFP, allo scopo riorganizzata anche in deroga all'art. 7 della legge 144/99 ed all'art. 57 della legge</p>

¹ Approvato dalla stessa delibera 121/01 ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo).

	388/2000, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.
<i>Il decreto di riorganizzazione</i>	Il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 23 maggio 2003, n. 162, recante "Regolamento concernente la riorganizzazione dell'Unità tecnica Finanza di Progetto, ai sensi dell'art.2, comma 4, lettera c) del D.Lgs 20 agosto 2002, n. 190" prevede che le finalità e gli obiettivi dell'UFP, nonché le modalità di raccordo della stessa con l'attività svolta dalla Cassa Depositi e Prestiti e da Infrastrutture S.p.A, siano determinati dalle deliberazioni CIPE. Il decreto stabilisce inoltre che i programmi di lavoro e le modalità dell'organizzazione interna siano assicurati dal Sottosegretario di Stato incaricato delle funzioni di segretario del CIPE.

1.2 L'assetto organizzativo

Il comma 7 dell'articolo 7 della legge 144/99, istitutiva dell'UFP, stabiliva che l'organico della struttura fosse composto da quindici unità, scelte in parte tra professionalità delle amministrazioni dello Stato ed in parte tra professionalità esterne, operanti nei settori tecnico-ingegneristico, economico-finanziario e giuridico, con mandato quadriennale rinnovabile.

L'art. 2, comma 4 c) del decreto legislativo 26 agosto 2002, n. 190, recante "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n.443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale", ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e trasporti potesse richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze, per lo svolgimento delle attività previste dallo stesso decreto, la collaborazione dell'UFP, allo scopo riorganizzata anche in deroga all'art 7 della legge 144/99 ed all'art. 57 della legge 388/2000, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il D.M. 23 maggio 2003, n.162, recante "Regolamento concernente la riorganizzazione dell'Unità tecnica Finanza di Progetto", emanato ai sensi del succitato articolo, ha stabilito che l'organico dell'UFP sia composto da 15 componenti², di comprovata esperienza nel settore, scelti tra dipendenti dell'amministrazione dello Stato, soggetti esterni operanti nei settori tecnico-ingegneristico, economico-finanziario e giuridico e da dipendenti di organizzazioni internazionali. Il Regolamento stabilisce altresì che i componenti

² Il decreto prevede 15 membri a tempo pieno; nel caso in cui l'UFP si avvalga di soggetti con rapporto a tempo parziale, il numero complessivo dei componenti è determinato in proporzione all'impegno lavorativo richiesto ai singoli componenti.

siano nominati con decreto del Ministro dell'economia e finanze e che, con ulteriore decreto, ad uno di essi siano assegnate le funzioni di coordinatore.

Nel periodo preso in considerazione dalla presente Relazione il processo di riorganizzazione dell'Unità tecnica, iniziato nel giugno 2004 con la nomina del nuovo coordinatore, si è andato definendo.

Alla data del 31 dicembre 2005, l'organico dell'UFP risultava composto di quattordici membri, dei quali cinque a tempo parziale.

2 L'ATTIVITA' DI SUPPORTO E ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

2.1 Le modalità di assistenza

Si ritiene opportuno ricordare che, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva, l'attività di assistenza alle pubbliche amministrazioni, nelle diverse fasi dei procedimenti che implicano il coinvolgimento di risorse private per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, viene prestata "su richiesta" delle amministrazioni stesse.

In coerenza ai compiti ad essa assegnati, nel corso del periodo considerato dalla presente Relazione, l'UFP ha svolto attività di supporto ed assistenza alle pubbliche amministrazioni in tutte le fasi dei procedimenti finalizzati a realizzare opere pubbliche con la partecipazione di risorse private. In particolare:

- a) *in fase di predisposizione del programma triennale delle opere pubbliche*, per l'individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con capitali privati e per l'identificazione delle procedure più idonee da adottare per la sollecitazione del mercato;
- b) *in fase di valutazione delle proposte presentate dai promotori*, per la verifica della fattibilità tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle proposte stesse;
- c) *in fase di predisposizione dei bandi di gara*, per la predisposizione dei documenti necessari;
- d) *in fase di aggiudicazione*, per la valutazione delle offerte ricevute a seguito della gara;
- e) *in fase di esecuzione del contratto*, per l'analisi delle eventuali problematiche insorte.

Nel corso del periodo giugno 2004-dicembre 2005, l'UFP ha assistito 74 pubbliche amministrazioni in merito a 76 progetti, il cui elenco è riportato nella tabella alle pagine seguenti.

I destinatari dell'assistenza sono costituiti per l'85% da amministrazioni locali, per l'8% da amministrazioni centrali e per il 7% da amministrazioni regionali.

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

INIZIATIVE OGGETTO DELL'ATTIVITA' DI ASSISTENZA NEL PERIODO GIUGNO 2004 - DICEMBRE 2005				
	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	PROGETTO	SETTORE
1	PIEMONTE	Politecnico di Torino	Ampliamento strutture universitarie	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
2	PIEMONTE	Università di Torino	Realizzazione e gestione della Scuola di biotecnologia	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
3	PIEMONTE	Ospedale Maggiore della Carità (NO)	Realizzazione nuovo ospedale	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
4	PIEMONTE	Comune di Torino	Realizzazione uffici pubblici	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
5	PIEMONTE	Asl 5 Collegno (TO)	Realizzazione nuove centrali tecniche Ospedale	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
6	PIEMONTE	Comune di Novara	Ristrutturazione edificio in centro storico	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
7	LOMBARDIA	Ministero dell'Interno	Realizzazione immobili per uffici e alloggi polizia	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
8	LOMBARDIA	Comune di Cologno al Serio (BG)	Realizzazione di un centro natatorio in località Galose	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
9	LOMBARDIA	Comune di Legnano (MI)	Forma Cimitero	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
10	LOMBARDIA	Comune di Ballaggio (CO)	Parcheggio	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
11	TRENTINO ALTO ADIGE	Comune Mezzelombardo (TN)	Realizzazione NSA	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
12	TRENTINO ALTO ADIGE	Compensorio della Vallagarina di Rovereto (TN)	Impianto biogas	ENERGIA
13	VENETO	ULSS 12 VENEZIA	Costruzione nuovo padiglione SS Giovanni e Paolo	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
14	VENETO	Comune di Abignazio (PD)	Realizzazione Cittadella dello Sport	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
15	FRIULI VENEZIA GIULIA	Comune di Udine IDISU	Realizzazione residenza universitaria	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
16	FRIULI VENEZIA GIULIA	Ospedali riuniti di Trieste	Realizzazione di un parcheggio pubblico a servizio dell'ospedale Maggiore	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
17	LIGURIA	Regione Liguria	Realizzazione opere pubbliche in vari settori	N.D.
18	LIGURIA	Comune di Albisola Marina (SV)	Realizzazione polo scolastico	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
19	LIGURIA	Comune di Millesimo (SV)	Foto fieristico	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
20	LIGURIA	Comune di Quarto (GE)	Parcheggio e Impianti Sportivi	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
21	LIGURIA	Chia di Montarosso al mare (SP)	Parcheggio	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
22	EMILIA ROMAGNA	Comune di Modena	Metropolitana	TRASPORTI
23	EMILIA ROMAGNA	Comune di Modena	Parcheggio	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
24	EMILIA ROMAGNA	Comune di Lussignano (CE)	Centro direzionale e area verde	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
25	EMILIA ROMAGNA	Comune di Malalbergo (BO)	Impianti sportivi	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
26	EMILIA ROMAGNA	Comune di Riccione (RN)	Realizzazione struttura polivalente	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
27	EMILIA ROMAGNA	Comune di Cattolica (RN)	Realizzazione opere pubbliche varie	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
28	EMILIA ROMAGNA	RETE - Reggio Emilia	Progetto di Riqualificazione Urbana	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
29	EMILIA ROMAGNA	Comune di Lussignano (CE)	Realizzazione centro direzionale, area verde, spazi fieristici	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
30	EMILIA ROMAGNA	Comune di Copparo (FE)	Realizzazione Casa Protetta anziani	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
31	TOSCANA	SIOR - Regione Toscana	Realizzazione sistema 4 nuovi ospedali toscani	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
32	TOSCANA	Azienda Ospedaliera Careggi (FI)	Impianto di cogenerazione	ENERGIA
33	TOSCANA	Comune di Pistoia	Parcheggio	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
34	TOSCANA	Comune di Cetona (SI)	Realizzazione parcheggio multipiano	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
35	TOSCANA	Comune di Viareggio (LU)	Realizzazione di parcheggi sotterranei	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
36	TOSCANA	Comune di S.Cassiano (FI)	Parcheggio	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
37	TOSCANA	Comune di Scandicci (FI)	Realizzazione della Stazione tranvia Scandicci-Firenze	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

38	UMBRIA	Comando Generale della Guardia di Finanza	Realizzazione caserme in FF	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
39	UMBRIA	Comune di Narni (FR)	Riqualificazione urbana	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
40	MARCHE	Comune di Ascoli Piceno	Impianti lampade votive nei cimiteri del Comune	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
41	MARCHE	Provincia di Ascoli Piceno	Realizzazione Polo scolastico	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
42	MARCHE	Comune di Serrano (MC)	Potenziamento stazione scistica di Sassotetto	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
43	LAZIO	Ministero Difesa	Costruzione alloggi personale militare	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
44	LAZIO	Regione Lazio	Programma Investimenti art.29 L.67/88 - Regione Lazio	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
45	LAZIO	Roma Metropolitana	Realizzazione Linea D della Metropolitana di Roma	TRASPORTI
46	LAZIO	Comune di Antrodoco (RI)	Affidamento di costruzione e gestione nuovo complesso turistico resortico	IMPIANTI TURISTICI
47	LAZIO	Città di Palestrina (RM)	Parcheggio	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
48	LAZIO	Comune di Castel Madama (RM)	Parcheggio	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
49	LAZIO	Comune di Latina (LT)	Polo fieristico e Scuola	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
50	LAZIO	ASL Latina (LT)	Realizzazione nuovo ospedale del Golfo	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
51	LAZIO	Comune di Roma	Realizzazione nuovo asilo	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
52	ABRUZZO	Ater Pescara	Edilizia abitativa pubblica	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
53	ABRUZZO	Comune di Lanciano	Realizzazione nuovo polo fieristico	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
54	MOLISE	Comune di Campomazzone (CB)	Proposta di realizzazione polo turistico	TRASPORTI E VIABILITA'
55	CAMPANIA	Comune di Fiano di Serrano (NA)	Riqualificazione urbana	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
56	CAMPANIA	Comune di Arzano (NA)	Realizzazione struttura polivalente tempo libero	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
57	CAMPANIA	Comune di Giugliano in Campania (NA)	Realizzazione di un palazzo di giustizia	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
58	CAMPANIA	Città di Torre del Greco (NA)	Realizzazione impianti sportivi	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
59	PUGLIA	Comune di Alberobello (BA)	Realizzazione e gestione mercato coperto	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
60	PUGLIA	Città di Mottola (TA)	Recupero urbano e realizzazione di strutture polivalenti	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
61	PUGLIA	Comune di Ginosa (TA)	Ampliamento del cimitero di Ginosa	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
62	CALABRIA	Regione Calabria	Realizzazione di infrastrutture per l'erogazione di gas ad uso civile	ENERGIA
63	CALABRIA	Città di Cosenza (CS)	Realizzazione centro ricerca specializzato lesioni mielolari	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
64	CALABRIA	Comune di Cropani (CZ)	Realizzazione Forno Termico dotato di servizi integrati	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
65	CALABRIA	Comune di Polistena (RC)	Realizzazione casa di riposo e piscina	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
66	SICILIA	Regione Sicilia	Realizzazione nuovo ospedale Ospedale Umberto I di Siracusa	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
67	SICILIA	Regione Sicilia	Ricostruzione presidio ospedaliero Regina M. Messina	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
68	SICILIA	PA XIII (ME)	Realizzazione acquarium	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
69	SICILIA	Comune di Palermo (PA)	Parcheggio	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
70	SICILIA	Comune di Castelluzzo (RP)	Illuminazione pubblica	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
71	SICILIA	Città di Bagheria (PA)	Asilo, scuola e ufficio pubblico	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
72	SARDEGNA	Regione Sardegna	Termovalorizzazione e Centrale Biomasse	ENERGIA
73	N.D.	Ministero di Giustizia	Realizzazione tribunali	EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA
74	N.D.	Ministero Istruzione e ricerca scientifica	Applicazione FFP a settore ricerca	RICERCA
75	N.D.	Ministero Ambiente e Territorio	Valutazione piani di ambito	RISORSE IDRICHE
76	N.D.	Innovazione Italia S.p.A.	Realizzazione in FFP di postale turismo e un postale e-learning	RETI

2.2 L'assistenza nelle fasi del procedimento

Come indicato nel par. 2.1, l'attività di assistenza dell'UFP alle pubbliche amministrazioni interessa l'intero *iter* delle procedure di progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche attraverso tecniche di finanza di progetto e, più in generale, attraverso strumenti di PPP.

Nella maggior parte dei casi il supporto dell'UFP è stato richiesto in fase di impostazione delle singole iniziative (cfr. par. 2.1. lett. a))

In particolare, prima dell'approvazione del programma triennale, l'attività di assistenza consiste in primo luogo nell'identificare le procedure più idonee da adottare per la sollecitazione del mercato, non solo con riferimento ad iniziative da realizzare attraverso il ricorso alle procedure definite dalla legge 109/94, ma anche per l'impostazione e strutturazione di iniziative da attuare utilizzando altri strumenti, quali società miste pubblico-private, Società di Trasformazione Urbana ed altre modalità previste da specifiche discipline di settore.

Nella fase immediatamente successiva alla pubblicazione del programma triennale, limitatamente alle procedure ex art. 37 *bis* e ss. della legge 109/1994 (c.d. procedimento del promotore), è andata crescendo l'attività di assistenza avente ad oggetto le modalità di redazione dell'avviso indicativo di sollecitazione del mercato³, al fine di determinare il contenuto di detto avviso, soprattutto con riferimento ai criteri che devono figurare in quest'ultimo quali parametri di valutazione delle proposte⁴.

Si segnala, tuttavia, che in una percentuale consistente di casi la richiesta di assistenza da parte delle amministrazioni pubbliche è pervenuta all'UFP a procedura già avviata (cfr. par. 2.1. lett. b), c), d), e)), a volte dopo che la pubblica amministrazione stessa era già ricorsa all'ausilio di un *advisor privato*. L'apporto dell'UFP si è dimostrato senz'altro più efficace se richiesto in un

³ Previsto, dall'art. 37bis della legge. 109/1994, così come modificato dall'art. 24, comma 2 della legge 62/2005,

⁴ Nella successiva fase ex art. 37ter della legge 109/1994.

momento precedente alla dichiarazione di pubblico interesse, quando la pubblica amministrazione è ancora in grado di proporre modifiche alle proposte dei promotori.

Diversamente accade quando il parere dell'UFP è richiesto in fase più avanzata del procedimento, quando la proposta è stata già dichiarata di pubblico interesse o, addirittura, si è già conclusa la gara ad evidenza pubblica per l'individuazione del concessionario. Le criticità riscontrate in questo stadio del procedimento, che generalmente consistono in errate e/o incomplete valutazioni della proposta dal punto di vista economico-finanziario o della costruzione giuridica oltre che economica della complessiva operazione, più difficilmente possono trovare modalità di soluzione efficaci.

Infine, in un limitato numero di casi, la richiesta di assistenza ha riguardato la richiesta di pareri legali relativi a problematiche concernenti il procedimento amministrativo da seguire prima di giungere all'affidamento del contratto di concessione, senza riferimento ad uno specifico progetto. Tale attività non trova pertanto riscontro nella tabella n.1 sopra riportata.

2.3 I destinatari dell'attività di assistenza

Pur essendo le amministrazioni locali, e tra queste in primo luogo le amministrazioni comunali, quelle di gran lunga più numerose tra i soggetti richiedenti, le Regioni e le amministrazioni centrali hanno espresso una crescente attenzione.

Da parte delle amministrazioni centrali, in particolare, è emerso un forte interesse per la verifica della possibilità di realizzare, attraverso forme di PPP, opere realizzate tradizionalmente con capitali pubblici (caserme, alloggi militari, uffici pubblici). Per tale tipologia di opere si è rilevata la necessità di individuare modalità "tipo" di PPP, tenendo conto anche dell'esistenza di specifiche normative di settore.

Per quanto riguarda l'attività prestata con riferimento a progetti nel settore dell'edilizia sanitaria, oltre all'attività svolta in collaborazione con il Ministero della salute (di cui si tratta in altro capitolo della Relazione, cfr. Par. 5.2),

merita di essere sottolineata, per la sua rilevanza, l'assistenza fornita al SIOR (Sistema Integrato Ospedali Regionali), associazione costituita tra le aziende sanitarie di Massa e Carrara, Lucca, Pistoia e Prato per il progetto unitario di realizzazione e gestione di quattro presidi ospedalieri. Si tratta della maggiore operazione di PPP nel settore ospedaliero in Italia, con un investimento di 420 milioni di euro ed una gestione dei servizi non sanitari per 20 anni, che completa il piano sanitario ospedaliero della Regione Toscana.

Per quanto concerne le richieste provenienti dalle amministrazioni locali, si può affermare che la dimensione dell'ente richiedente, nonché l'importo dell'intervento non sono rilevanti in relazione all'interesse delle problematiche poste.

La novità delle tematiche, con le quali l'UFP si è dovuta confrontare, è giunta, infatti, spesso da piccoli comuni, riguardo a progetti di modesto importo.

2.4 Considerazioni sull'attività di assistenza

Dall'attività di assistenza alle amministrazioni pubbliche, emergono alcuni elementi che si ritiene opportuno evidenziare. Si tratta, in particolare di:

- a. *Diversificazione della tipologia di opere da realizzare in PPP per le quali si richiede l'assistenza.* I progetti concernono non soltanto le opere tradizionalmente realizzate in PPP (parcheggi, centri sportivi, piscine, mercati, cimiteri, ecc.), che restano sempre le più numerose, ma anche opere destinate alla utilizzazione diretta da parte della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici: le c.d. opere fredde. Si tratta, ad esempio, di uffici comunali, caserme, alloggi militari, scuole, ancora scarsamente realizzate in PPP nel nostro Paese e che richiedono un "montaggio" del progetto più complesso ed ancora poco conosciuto.
- b. *Maggiore disponibilità delle amministrazioni pubbliche a sperimentare nuove forme di PPP per la realizzazione di opere (es: leasing; società miste, STU, ecc.).* Ciò denota una maggiore conoscenza degli strumenti

giuridici ed economico-finanziari che realizzano forme di *partnership* pubblico-privata, non più limitata ai soli strumenti indicati nella legge quadro in materia di lavori pubblici (procedimento del promotore e concessione di lavori pubblici ad iniziativa pubblica).

- c. *Caratterizzazione dell'assistenza dell'UFP soprattutto nella fase di impostazione del progetto.* Tale recente orientamento è dovuto a diversi fattori.

Innanzitutto alla tendenza delle amministrazioni aggiudicatrici – ormai consapevoli della complessità dei procedimenti che realizzano forme di PPP - a servirsi di *advisors* per tutto l'*iter* di realizzazione del progetto.

In secondo luogo alla nascita di uffici *ad hoc* all'interno delle amministrazioni di maggiori dimensioni che utilizzano più costantemente forme di PPP per la realizzazione di opere pubbliche.

Infine alla maggiore attività di cooperazione tra tutti gli attori interessati alla realizzazione dei progetti in PPP – amministrazioni aggiudicatrici, banche, *advisors*, costruttori, gestori e compagnie di assicurazione -, cooperazione che costituisce uno dei presupposti essenziali per il buon esito di tali progetti.

Occorre precisare che quanto detto si riferisce prevalentemente alle amministrazioni di maggiori dimensioni, che hanno già avviato progetti in PPP ed hanno maturato almeno una esperienza di tali strumenti nel passato. Maggiori difficoltà si riscontrano, invece, nelle piccole amministrazioni, che hanno scarse conoscenze tecniche della materia e, soprattutto, scarsi mezzi e risorse a disposizione. Sono queste ultime, infatti, le amministrazioni che richiedono forme di assistenza di tipo più tradizionale e "*spot*" (ovvero attivazione dell'UFP casuale, a procedimento iniziato o per la soluzione di problematiche inerenti alcune

fasi del progetto, spesso non più correggibili a causa delle criticità di base che presenta il progetto stesso).

- d. *Più ampia conoscenza degli elementi che caratterizzano le operazioni in PPP.* Le amministrazioni richiedenti sono più attente e sensibili rispetto al passato a tutti gli aspetti propri del PPP e non soltanto agli elementi giuridico- amministrativi. In particolare al piano economico-finanziario, alle singole clausole del contratto di concessione ed ai suoi allegati, al capitolato prestazionale, alla corretta individuazione, mitigazione ed allocazione dei rischi alla parte che meglio può gestirli.
- e. *Maggiore diffusione della cultura del PPP.* Hanno contribuito a ciò un quadro normativo più chiaro (cfr: legge n. 166/2002; legge n. 62/2005; D.Lgs. 189/2005), le pronunce giurisprudenziali che hanno chiarito alcune fasi del complesso procedimento del promotore, gli atti dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici; i documenti della Commissione UE sul PPP e, più in generale, il dibattito sia nazionale che comunitario che da vari anni si è sviluppato sul tema.

3 L'ATTIVITA' RELATIVA AI PROGETTI DELLA LEGGE OBIETTIVO

L'attività svolta dall'UFP in merito alla valutazione dei progetti compresi nel 1° Programma delle Opere strategiche della cd. Legge obiettivo⁵ è stata effettuata ai sensi dell'art. 2, comma 4 lettera c) del D. Lgs. 190/02 per il Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Si mette in evidenza che tale attività si è spesso svolta nell'imminenza delle sedute del CIPE, con tempi strettissimi. In questi casi il vincolo temporale ha condizionato le opportune relazioni fra gli uffici e la comunicazione fra gli stessi. In alcuni casi si è dovuto procedere fuori dalle consuete forme di rito, anche con invio o comunicazione diretta al CIPE, per agevolare l'attività decisionale.

L'attività di valutazione si è principalmente focalizzata sull'analisi delle variabili economico-finanziarie dei progetti oggetto di istruttoria, al fine di:

- ✓ valutare la congruità del contributo CIPE richiesto dal soggetto aggiudicatore a valere sui fondi della "Legge Obiettivo" in funzione delle effettive capacità di sfruttamento economico-gestionale di ogni progetto in esame. La possibilità di individuare margini di riduzione della contribuzione CIPE richiesta è stata verificata attraverso la valutazione della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'intervento;
- ✓ suggerire forme alternative al contributo CIPE, nei casi in cui il flusso di cassa del progetto si rivelasse sufficiente a sostenere un finanziamento a tassi di mercato o, in alternativa, a ricorrere a strumenti di finanza strutturata, in particolare a tecniche di finanza di progetto o altre forme di PPP.

⁵ Legge 21 dicembre 2001, n.443 e delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121

I progetti sui quali l'UFP è stata coinvolta hanno riguardato interventi nel settore idrico, nel comparto del trasporto pubblico locale su ferro e nel settore autostradale.

Alla data del 31 dicembre 2005 erano state completate o risultavano in corso di esecuzione le istruttorie sui seguenti progetti:

a) schemi idrici:

1. Rifacimento acquedotto Montescuro ovest;
2. Realizzazione del Potabilizzatore di Conza;
3. Realizzazione dell'adduttore idraulico a S.Giuliano Ginosa;
4. Sistema idrico del Menta;

b) trasporto pubblico locale su ferro (tramvie, metropolitane):

5. Sistema di trasporto di massa a guida vincolata per la città di Parma;
6. Stazione del nodo di Cilea per l'interscambio tra la ferrovia Circumflegrea e la linea 1 di Napoli;
7. Progetto di metrotranvia per la città di Bologna;
8. Trasporto rapido costiero tratta "Rimini F.S. - Riccione F.S." - Realizzazione di un sistema di trasporto a guida vincolata nell'area metropolitana della costa;
9. Tratta C.D.N. - Capodichino - Realizzazione tratta di rete metropolitana;
10. SEPSA Montesanto - Napoli - Ammodernamento e Completamento della Stazione;
11. Sistema intermedio a rete: SIR 3 - Realizzazione della Stazione FS: Ospedali - Voltabarozzo;
12. Napoli metropolitana - completamento linea 6 della metropolitana di Napoli - "Mostra - S. Pasquale - Municipio";
13. Progetto metropolitana linea 5-Milano;

c) *progetti di autostrade:*

14. Tratto Autostradale BRE.BE.MI.
15. "Autocamionale della Cisa SpA" - Autostrada A.15 Parma-La Spezia comprensiva del prolungamento per Nogarole Rocca (VR).

Si riportano, a titolo di esempio, alcuni progetti per i quali il CIPE ha espressamente indicato in delibera le conclusioni delle valutazioni alle quali è pervenuta l'UFP. In particolare:

- ✓ **Autostrada BRE.BE.MI.** - La delibera CIPE del 29/07/2005 ha richiesto che: " , ai sensi dell'art. 19 comma 2 bis della l. 109/94 e ss.mm.ii. occorrerà assicurare l'equilibrio del piano economico finanziario della concessione, a tal fine potendo anche utilizzarsi, nei limiti consentiti dalle norme italiane e comunitarie, la proroga del termine di scadenza della concessione, gli incrementi delle tariffe di pedaggio, ed il valore di rinnovo a scadenza della concessione. Il nuovo piano economico finanziario sarà sottoposto, oltre che al vaglio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell' Economie e delle Finanze anche alla valutazione dell'Unità tecnica Finanza di progetto, dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dell'economia e delle finanze , nonché degli advisors della struttura tecnica di missione."⁶.
- ✓ **Metro Bologna** - La delibera CIPE del 29/07/2005 ha rilevato che "...l'Unità tecnica-Finanza di progetto, esaminata una versione di piano economico riferita al costo originario netto del progetto presentato dal Comune di Bologna, nel parere datato 6 giugno 2005 ritiene che, rispetto alle effettive capacità di reddito derivanti dalla gestione della metropolitana, il contributo richiesto a questo Comitato, a valere sulla "legge obiettivo", risulti elevato

⁶ L'attività dell'UFP ha ricercato soluzioni economico-finanziarie che, tenendo conto degli aspetti giuridici, fossero in grado di salvaguardare la bancabilità e la redditività della Concessione limitando la contribuzione statale.

e che il progetto consenta il coinvolgimento di capitali privati attraverso l'erogazione di finanziamento bancario, garantito da una capienza del cash flow, consentendo così la riduzione della contribuzione statale;"

- ✓ **Milano Metropolitana Linea 5** – Nel caso di specie la delibera CIPE del 29/09/2004 ha evidenziato che *"... l'Unità tecnica Finanza di progetto ha riconosciuto la sostenibilità dell'operazione, formulando considerazioni anche in merito alla bozza di Convenzione che regola la concessione e per la quale sottolinea la necessità di un più puntuale allineamento ai contenuti del citato "Atto d'obbligo" e di ulteriori integrazioni, puntualmente indicate";*
- ✓ **Metro di Parma** – Il CIPE con la delibera del 29/12/2004, fa proprie le osservazioni dell'UFP, quando *"....stabilisce che l'Unità tecnica Finanza di Progetto ritiene che un'impostazione dell'investimento secondo schemi diversi da quelli sviluppati nel citato piano economico-finanziario, quale la previsione di un contributo comunale a fondo perduto, consentirebbe una riduzione della contribuzione statale".*

L'attività svolta dall'UFP ha consentito di ottimizzare il contributo pubblico nei casi esaminati, individuando, come detto, forme alternative al contributo CIPE, nei casi in cui il flusso di cassa generato dal progetto fosse sufficiente a sostenere anche finanziamento a tassi di mercato.

Più in generale, il ruolo assunto dall'UFP ha contribuito a rendere più chiari i piani economico finanziari predisposti dai soggetti realizzatori e istruiti dal MIT, con benefici che potranno cogliersi solo nel tempo grazie all'apprendimento sul campo da parte degli operatori e delle amministrazioni interessate.

4 L'ATTIVITA' DI PROMOZIONE

Coerentemente con il dettato della legge istitutiva, ma anche in considerazione dell'importanza dell'affermarsi di una "cultura" condivisa dagli operatori pubblici e privati in materia di finanza di progetto e PPP, una parte rilevante dell'impegno dell'Unità tecnica è stata dedicata all'attività di promozione.

Tale attività si è sviluppata attraverso:

- ✓ la predisposizione di strumenti operativi dedicati ad incrementare il *know how* delle pubbliche amministrazioni al fine di poter gestire autonomamente operazioni di PPP;
- ✓ l'elaborazione di documenti di carattere giuridico e tecnico volti a verificare gli ostacoli e/o le opportunità relativi all'applicazione di modelli di PPP;
- ✓ la diffusione del diritto comunitario e dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di *project financing*, di PPP e, più in generale, di concessioni di lavori pubblici e di servizi (c.d. PPP contrattuale) e di società miste (c.d. PPP istituzionalizzato);
- ✓ la partecipazione ad iniziative finalizzate ad informare e sensibilizzare le pubbliche amministrazioni in merito alle possibilità ed opportunità di coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di opere pubbliche.

4.1 la predisposizione di strumenti operativi dedicati ad incrementare il *know how* delle pubbliche amministrazioni

4.1.1 La redazione di linee-guida e di documenti tecnici

La redazione di linee-guida e di manuali metodologici, da diffondere presso le pubbliche amministrazioni, coinvolte nel processo di programmazione degli investimenti pubblici, risponde al duplice obiettivo di promuovere la diffusione di *know how* ed favorire l'utilizzo di *best practices* da parte delle stesse amministrazioni.

In tale ottica, l'UFP, nel corso del 2005, ha avviato la predisposizione dei seguenti documenti⁷:

- ✓ **Linee guida per la selezione degli investimenti da inserire nel Programma Triennale:** tale documento potrà essere utilizzato dalle amministrazioni per identificare, alla luce delle risorse disponibili : (a) le opere da realizzare con il ricorso a capitali privati - da indicare prioritariamente ai sensi dell'art. 14 della Legge quadro in materia di lavori pubblici ; (b) la quantificazione di risorse pubbliche da impegnare per ciascuna opera; (c) la misura dell'apporto privato necessario alla realizzazione dell'opera stessa.
- ✓ **Modello integrato di gestione e controllo dei rischi:** tale documento ha l'obiettivo di sviluppare ed approfondire le basi teoriche ed i metodi applicativi più idonei ed efficaci per una corretta analisi, gestione e controllo dei rischi di progetto nell'ambito di tipiche operazioni di partenariato pubblico-privato. Lo studio, inoltre, intende simulare e valutare, in termini di potenziali costi-benefici, l'impatto derivante dall'adozione di un Modello Integrato di Gestione e Controllo dei Rischi per una corretta ed efficiente allocazione dei rischi di progetto tra le diverse controparti coinvolte nel processo di realizzazione di opere pubbliche.

4.2 l'elaborazione di documenti di carattere giuridico e tecnico

4.2.1 L'individuazione degli ostacoli normativi

Nonostante le modifiche apportate nel corso degli ultimi anni alla Legge quadro in materia di lavori pubblici abbiano introdotto norme tendenti a favorire l'utilizzo dello strumento della finanza di progetto per la realizzazione di opere pubbliche, ancora numerosi ostacoli, di natura normativa e amministrativa ne impediscono il pieno decollo. Nell'ambito dell'attività di analisi di tali criticità, l'UFP ha segnalato alcune misure da adottare per il superamento delle stesse

⁷ I documenti saranno completati entro il primo semestre 2006 e pubblicati sul sito webdell'UFP (www.utfp.it).

nel documento, redatto nel febbraio 2005 **"10 temi per migliorare il ricorso alla finanza di progetto. - L'"accerchiamento" della Merloni"** ⁸.

Si tratta di un *"work in progress"*, che nasce non come rigoroso documento tecnico, esaustivo delle problematiche giuridiche sul complesso tema affrontato, ma quale contributo di riflessione e sollecitazione di opinioni per gli operatori del settore e, in particolare, per le amministrazioni pubbliche.

Con tale documento l'UFP ha voluto riconfermare la propria missione di struttura dedicata ad ideare e proporre politiche innovative idonee a rafforzare gli strumenti di PPP.

Le ipotesi di soluzione suggerite nel documento prescindono, nella maggior parte dei casi, da un intervento legislativo di ulteriore modifica della Legge quadro in materia di lavori pubblici, privilegiando, invece, prassi attuative *"virtuose"*, soluzioni rimesse all'autonomia negoziale delle parti, ipotesi di intervento interpretativo da parte dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici e di altre Istituzioni.

Il documento ha costituito uno stimolo per sollecitare contributi di approfondimento da parte di soggetti pubblici e privati a vario titolo coinvolti in questa problematica.

Da ultimo è stato utilizzato dal Fondo Monetario internazionale, in occasione della missione in Italia nell'ottobre 2005 (cfr. par. 6.3) quale valido supporto informativo per comprendere le criticità del PPP nel nostro Paese.

4.2.2 Gli approfondimenti su temi specifici

La verifica delle possibilità di applicazione di modelli di PPP anche in settori non tradizionali è un obiettivo che l'UFP intende perseguire, effettuando allo scopo specifici studi di settore.

⁸ Sul sito web dell'UFP (www.utfp.it).

Il primo di questi "**Utilizzo del PPP per la nascita del "portale della formazione on-line"**", mira a proporre un progetto innovativo di cui si ritiene possibile la realizzazione con ricorso alla finanza di progetto. L'assunto di partenza è costituito dal fatto che il modo di fare formazione nel settore pubblico può e deve cambiare se si vuole ottenere una vasta gamma di benefici in termini di aumento della produttività del personale, riduzione dei costi della formazione e contestuale aumento dell'efficacia e della qualità dei corsi. Si ritiene, infatti, che il consistente investimento che lo Stato sta compiendo per la crescita delle competenze del proprio personale potrebbe essere reso ancor più produttivo in termini di costi/benefici tramite lo sfruttamento di soluzioni formative innovative ovvero tramite un maggior utilizzo della formazione on-line e l'adozione di piattaforme interattive di formazione.

In tal senso si intravede la possibilità di sfruttamento di forme di partenariato pubblico-privato che assicurino l'equilibrio economico-finanziario del progetto in particolare mediante la costituzione di una società di progetto in grado di realizzare il portale e gestirne i contenuti. Il contributo della pubblica amministrazione consisterebbe sostanzialmente nella garanzia di acquisto di un certo numero di contenuti/pacchetti formativi offerti dalla piattaforma.

Nel documento⁹ sono presentati diversi possibili modelli di funzionamento. In particolare nell'ipotesi ritenuta di maggior interesse, il portale costituisce una struttura aperta ai contributi formativi di numerosi soggetti privati (anche sotto forma di un consorzio) che possa assicurare determinati *standard* qualitativi.

4.2.3 Nuovi strumenti finanziari per la promozione di investimenti infrastrutturali in PPP

La situazione della finanza pubblica ed i vincoli sul debito impongono, anche nel caso di operazioni di PPP, l'esplorazione di soluzioni alternative al contributo pubblico a fondo perduto.

⁹ Sul sito web dell'UFP (www.utfp.it).

Tale tema è stato oggetto di specifici approfondimenti da parte dell'UFP, che, anche sulla base di confronti con significative esperienze internazionali, ha analizzato le possibilità offerte da alcuni innovativi strumenti finanziari (fondi rotativi, fondi di *private equity*, fondi specializzati).

In particolare:

- ✓ sono attivi da tempo rapporti di scambio di informazioni tra l'Unità tecnica e Galaxy, fondo di *private equity* specializzato in interventi nel settore dei trasporti, partecipato prevalentemente dalle strutture pubbliche di Germania, Francia e Spagna, aventi un compito analogo a quello di Cassa Depositi e Prestiti. Collegato con BEI e con la Commissione CE. Galaxy potrebbe costituire un utile strumento di facilitazione di operazioni di PPP nel settore dei trasporti del nostro Paese;
- ✓ si è istituito un rapporto di collaborazione con la società SOGESID SpA, al fine di porre allo studio strumenti innovativi di finanziamento degli investimenti nel settore delle risorse idriche che, come noto, presenta rilevanti carenze infrastrutturali e inefficienze gestionali. Lo studio su forme di finanziamento alternative al fondo perduto potrà costituire anche l'occasione per iniziare una riflessione sulle procedure di programmazione degli interventi nel settore;
- ✓ si sta approfondendo l'ipotesi della costituzione di un Fondo di investimento rotativo, destinato ad assumere partecipazioni nel capitale di società di progetto sotto forma di *equity*. L'ipotesi di base, che dovrà essere verificata d'intesa con gli uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è che il finanziamento a fondo perduto possa essere in tutto o in parte sostituito con partecipazioni temporanee al capitale di rischio delle Società di Progetto, per sostenere la fase di *start up* delle iniziative.

4.3 La diffusione del diritto comunitario

4.3.1 Osservazione dell'Unità tecnica Finanza di Progetto al Libro Verde sui PPP

Il 30 aprile 2004, la Commissione delle Comunità europee ha pubblicato il "Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni", a conclusione del quale tutte le parti interessate venivano invitate a trasmettere le proprie osservazioni sulle domande formulate. Sulla base dei contributi ricevuti, la Commissione si proponeva di trarre le proprie conclusioni e, se necessario, di presentare iniziative concrete per dare un seguito alla materia.

L'Unità tecnica, quale organismo istituzionale preposto, tra l'altro, alla promozione ed allo sviluppo della Finanza di progetto e del PPP in Italia, ha redatto un proprio contributo, commentando quanto in esso contenuto e rispondendo ai questi posti dalla Commissione. Le risposte dell'UFP al Libro verde sono state formulate tenendo conto dell'esperienza maturata nell'assistere le amministrazioni pubbliche nella realizzazione di progetti di PPP. Nel documento l'UFP ha evidenziato le criticità e gli ostacoli che si ravvisano nella legislazione nazionale e nella prassi per un maggiore successo di tali modalità di realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Il contributo dell'UFP sul Libro verde è pubblicato sul sito *web* dell'Unità.¹⁰

4.3.2 Prime riflessioni sul Dialogo Competitivo ai sensi della Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 "Relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi"

Le direttive n. 2004/17/CE "che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali" e 2004/18/CE "relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi", alle quali gli Stati membri dovrebbero dare attuazione entro il 31 gennaio 2006,

¹⁰ www.utfp.it

hanno introdotto alcuni nuovi istituti – agli accordi quadro, il sistema dinamico di acquisizione, l’asta elettronica, le centrali di committenza, il dialogo competitivo - destinati ad avere, qualora vengano recepiti dal legislatore nazionale, un impatto rilevante nell’ordinamento giuridico interno. Tra questi assume particolare importanza l’istituto del dialogo competitivo, che potrebbe essere utilizzato nei procedimenti relativi al PPP.

A tal fine l’UFP ha studiato l’applicabilità e la compatibilità tra dialogo competitivo e concessioni di lavori pubblici ad iniziativa privata e ad iniziativa pubblica e gli effetti positivi che l’istituto potrebbe avere se applicato - laddove ne sussistano i presupposti richiesti dalla legge - a forme di PPP.

Il documento redatto dall’UFP è pubblicato sul sito *web*¹¹.

4.3.2 Partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico

A seguito della decisione Eurostat “*Treatment of public-private partnerships*” resa in data 11 febbraio 2004, l’UFP ha redatto un documento esplicativo di tale decisione, al fine di evidenziare le implicazioni che da essa derivano e gli ambiti di applicazione.

La decisione Eurostat riguarda il trattamento contabile, nei conti nazionali, dei contratti a lungo termine conclusi tra la pubblica amministrazione e soggetti privati, per la realizzazione di infrastrutture pubbliche in settori in cui lo Stato è fortemente coinvolto.

La decisione riguarda solo i casi in cui lo Stato è il principale acquirente dei beni e servizi forniti dall’infrastruttura, sia che la domanda sia originata dalla stessa parte pubblica che da terze parti e definisce le condizioni in base alle quali gli *assets* realizzati nell’ambito di tali partenariati possono essere registrati fuori bilancio delle pubbliche amministrazioni

¹¹ www.utfp.it

4.4 La partecipazione ad iniziative finalizzate ad informare e sensibilizzare le pubbliche amministrazioni

4.4.1 Il Comitato per la Promozione del Partenariato Pubblico-Privato

Nel gennaio 2005 l'Unità tecnica Finanza di Progetto è stata tra i soggetti promotori – insieme alla Unioncamere, all'Istituto Grandi Infrastrutture, alla Confservizi ed alla Promo P.A. Fondazione – del Comitato per la Promozione del Partenariato Pubblico-Privato¹².

Il Comitato nasce sull'esempio del *Canadian Council for Public Private Partnership*¹³ - pur non avendo, a differenza di quest'ultimo, una veste

¹² **Istituto grandi infrastrutture** (IGI) (www.igitalia.it). L'Istituto Grandi Infrastrutture, è un centro-studi, fondato nel 1986 dai grandi costruttori di opere pubbliche, con lo scopo di promuovere la cultura delle grandi opere e approfondire i temi degli appalti pubblici. Negli anni seguenti, hanno fatto il loro ingresso in IGI banche, società concessionarie ed enti committenti, a testimonianza della sempre maggiore integrazione tra soggetti preposti alla realizzazione e alla gestione di grandi infrastrutture. Accanto all'Osservatorio sui grandi lavori pubblici, sono stati effettuati approfondimenti sui sistemi normativi degli altri Partners europei. Il Presidente dell'IGI guida, dal 1995, il FORUM europeo delle Imprese Generali, che è diventato uno degli interlocutori privilegiati dei Commissari e degli uffici della Commissione Europea.

Unioncamere (www.unioncamere.it) . L'Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura, ha personalità giuridica ed esercita, in regime d'autonomia funzionale, le attribuzioni previste dalla legge 29 dicembre 1993 n. 580 e dalle altre leggi. L'Unioncamere cura e rappresenta gli interessi generali delle Camere di commercio, promuove, realizza e gestisce, direttamente o per il tramite di proprie aziende speciali, nonché mediante la partecipazione ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società anche a prevalente capitale privato, servizi e attività d'interesse delle Camere di commercio e delle categorie economiche.

Confservizi (www.confservizi.net) La CONFSEVIZI è il sindacato d'impresa che rappresenta, promuove e tutela le aziende e gli enti che gestiscono i Servizi Pubblici Locali, qualunque sia la proprietà. È espressione di nove Federazioni nazionali di settore (Assofarm, ASSTRA, Federambiente, Federcasa, Federculture, Federelettrica, Federgasacqua, Fenasap e FIASO) e di 17 Associazioni regionali attraverso le quali garantisce una presenza capillare sul territorio. L'obiettivo della Confservizi consiste nel mutare e allargare i termini della competizione tra imprese di servizio pubblico con altri potenziali concorrenti. Tale competizione dovrebbe essere fondata non solo sui requisiti economico-finanziari, ma su un concetto ben più esteso di convenienza che comprende la qualità dei servizi, la loro vicinanza ai reali bisogni dei cittadini, l'uso appropriato delle risorse naturali, il rispetto dell'ambiente.

Promo P.A. Fondazione (www.promopa.it) MO P.A. è una fondazione alla quale aderiscono enti, studiosi, dirigenti e professionisti a livello nazionale ed europeo direttamente partecipi al progetto di riforma e innovazione della pubblica amministrazione. PROMO P.A. vuole promuovere e sostenere il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione sia in ambito soggettivo, rivolgendosi agli "attori", sia oggettivo, con riferimento alla selezione, elaborazione e diffusione di reali buone pratiche di amministrazione e di innovazione.

¹³ Il Canadian Council per il Public Private Partnership ("CCPPP") è una organizzazione no-profit e non partisan fondata per assistere il governo nell'esercitare al meglio la governance capacity anche nello sviluppo della sua attività di infrastrutturazione del territorio canadese. I membri sono oltre 200 ed appartengono, in parti uguali, al settore pubblico ed al settore privato.

istituzionale - con la finalità di promuovere il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nel nostro Paese.

E' un Comitato *no-profit, bipartisan*, partecipato da soggetti qualificati, sia pubblici che privati, che intende interpretare il bisogno di una cultura condivisa delle varie modalità attuative del PPP, al fine di rispondere ad una esigenza di diffusione di *know how*.

Si tratta, in altre parole, della costituzione di una comunità di interessi, alla quale possono partecipare soggetti pubblici e privati interessati alla materia, che ha la finalità di riflettere sulle esperienze concrete relative di PPP, rilevare criticità, ipotizzare soluzioni e formulare proposte per lo sviluppo e la diffusione di tale strumento.

Nell'ambito del Comitato operano *commissioni di studio* per lo svolgimento di ricerche e iniziative, con l'apporto anche di membri esterni, coordinate da un responsabile, membro del Comitato.

Il Comitato organizza seminari di formazione, *workshop*, convegni su temi ritenuti di interesse ed ha l'obiettivo di effettuare pubblicazioni (es.: *newsletter*) sull'attività svolta e sulle iniziative promosse.

Il Comitato, non avendo fondi propri, organizza tali attività grazie all'apporto gratuito e volontario dei soggetti promotori, che forniscono servizi per le suddette attività (es. attività di segreteria, organizzazione di seminari, fotocopie materiale, disponibilità sala per seminari, ecc.).

L'attività del "CCPPP" è coordinata da un comitato direttivo costituito da membri di assoluto prestigio (professori universitari, professionisti, esponenti politici, etc.).

L'obiettivo principale del CCPPP è quello di individuare ed incoraggiare le forme innovative di cooperazione tra il settore pubblico (Amministrazioni locali, provinciali e centrali) ed il settore privato attraverso:

- la promozione del PPP
- la divulgazione di informazioni sul PPP e la promozione di conferenze e seminari
- l'attività di formazione per le PA
- la realizzazione di ricerche che abbiano per oggetto fattori chiave che influenzino il PPP
- la promozione di pubblicazioni, casi di studio, linee guida che abbiano per oggetto il PPP.

Il sito internet è : www.pppcouncil.ca

La partecipazione dell'Unità tecnica a tale Comitato ha come scopo quello di diffondere la cultura e le tecniche del PPP anche attraverso modalità e forme non istituzionali ma egualmente qualificate ed efficaci. Per l'UFP, soggetto istituzionale di consulenza alle amministrazioni pubbliche centrali e locali, il Comitato rappresenta, altresì, il luogo di confronto con i soggetti privati (istituti di credito, assicurazioni, soggetti imprenditoriali costruttori e gestori, società di consulenza, studi legali, ma anche docenti universitari e cultori della materia), che consente di cogliere le esigenze e di coniugare le istanze della parte pubblica e della parte privata, soprattutto dei soggetti finanziatori, al fine di agevolare la partnership pubblico-privata.

Nel corso del 2005 il Comitato ha organizzato i seguenti seminari:

"10 temi per migliorare il ricorso alla finanza di progetto. - L'"accerchiamento" della Merloni" - Roma, 6 aprile 2005

"Il Partenariato Pubblico-Privato istituzionalizzato: verso un modello italiano?" - Roma, 21 aprile 2005

"Il Dialogo competitivo ed i possibili riflessi sul Partenariato Pubblico-Privato" - Roma, 27 settembre 2005

"Il sistema delle garanzie nelle operazioni in Partenariato Pubblico-Privato" - Roma, 9 novembre 2005

Presentazione del rapporto di ricerca "Modelli di Partenariato Pubblico-Privato per il finanziamento delle infrastrutture"¹⁴ - Roma 14 Dicembre 2005

¹⁴ Il Rapporto di Ricerca e la Sintesi del Rapporto, realizzato dalla Roland Berger Strategy Consultants, sono pubblicati sul *sito-web*: www.funzionepubblica.gov.it

I programmi nonché gli atti dei singoli seminari sono pubblicati sul sito del Comitato, accessibile dalle *home page* del sito dell'Unità tecnica e dei siti istituzionali dei singoli soggetti promotori.

4.4.2 Convegni, seminari ed eventi

Oltre a partecipare a convegni e seminari di rilevanza locale e/o nazionale in materia di PPP, con contributi e relazioni, l'UFP, in collaborazione con il Forum P.A., ha organizzato il convegno **"Prima conferenza della Finanza di Progetto nelle Pubbliche Amministrazioni"** (Roma, 22 giugno 2005).

Il convegno ha rappresentato l'occasione per offrire alla dirigenza ed al *management* delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni e degli Enti Locali una lettura ragionata del caso italiano, concentrando l'attenzione sia sui settori più maturi, nell'ambito dei quali esistono già in Italia realizzazioni concrete che possono essere comunicate e condivise, sia allargando l'analisi allo scenario internazionale, in una prospettiva di confronto e di verifica delle condizioni che possono permettere l'avvio di nuove esperienze.

L'UFP ha altresì organizzato alcuni seminari, rivolti ad un ristretto numero di addetti ai lavori di amministrazioni pubbliche centrali ed istituzioni bancarie, che hanno costituito occasione di formazione e confronto su alcuni temi specifici, grazie anche all'apporto di relatori istituzionali di comprovata esperienza.

Tra tali seminari si segnalano i seguenti:

Seminario UFP-Eurostat- **"Public Private Partnerships – Debt and Budget Impact"** – Roma, 22 luglio 2004

Seminario UFP-Finmeccanica **"Modello di gestione dei progetti e monitoraggio dei rischi"** – Roma, 23 febbraio 2005

Seminario UFP-BEI sui temi **"Progettazione di uno strumento di garanzia comunitaria a favore dei progetti TEN-Trasporti"** e **"Le PPP in Italia: l'esperienza di un caso reale"** – Roma, 12 maggio 2005

Seminario UFP **"Modello di gestione dei rischi nella fase di realizzazione di un'infrastruttura"** – Roma, 8 giugno 2005

5 I RAPPORTI ISTITUZIONALI CON ENTI, ASSOCIAZIONI ED ALTRI SOGGETTI E LE ATTIVITA' CONNESSE

5.1 Banca d'Italia

Nel mese di ottobre 2004 è stato costituito un Gruppo di lavoro tra L'UFP e l'Ufficio Diritto dell'Economia della Banca d'Italia con l'obiettivo di realizzare uno studio congiunto sui temi della finanza di progetto e del Partenariato Pubblico-Privato.

Più in particolare, si è stabilito di orientare l'indagine sulla ricognizione delle principali problematiche giuridiche rilevate da soggetti qualificati, operanti nel settore, quali istituti bancari e studi legali internazionali, al fine di ipotizzare specifiche soluzioni.

Si è deciso, inoltre, di limitare l'analisi alle problematiche inerenti la legge quadro in materia di lavori pubblici (L. 11 febbraio 1994, n. 109 e ss. mm. ii.), tralasciando, nella prima fase del lavoro, le problematiche inerenti la c.d. legge obiettivo (L. 21 dicembre 2001, n. 443) e, quindi, le infrastrutture strategiche.

In base al tale programma di lavoro, è stata quindi avviata una serie di audizioni con i principali operatori presenti sul mercato italiano.

Sulla base delle risultanze di tali interlocuzioni, terminate nel dicembre 2004, e dei documenti stilati da alcuni degli interlocutori, l'Ufficio di Diritto Dell'Economia della Banca d'Italia ha avviato la redazione di un documento volto ad individuare le problematiche di diritto privato che l'istituto della finanza di progetto pone nel nostro ordinamento. In particolare, in tale documento vengono analizzati gli strumenti giuridici che, sotto il profilo più strettamente privatistico, possono consentire un'efficiente allocazione dei rischi e l'allineamento degli interessi delle diverse parti coinvolte in una operazione di finanza di progetto, con particolare attenzione a:

- ✓ le scelte di *corporate finance* della Società di Progetto;
- ✓ il ricorso ad elaborate pattuizioni negoziali fra le parti;

- ✓ l'uso intensivo di garanzie.

Da parte sua, l'UFP sta procedendo alla stesura di un documento, complementare a quello redatto dall'Ufficio Diritto Dell'Economia, con l'intento di porre in luce criticità e relative ipotesi di soluzione, in relazione ai profili pubblicistici del procedimento del promotore (*ex art 37bis* e ss. della L. n. 109/1994). In particolare l'UFP sta analizzando la procedura amministrativa in ogni sua fase: dall'inserimento dell'opera da realizzare nella programmazione triennale, alla valutazione della proposta, all'aggiudicazione della concessione di lavori pubblici, alla costituzione della società di progetto, specificando anche, per ogni singola fase, la relativa componente di rischio amministrativo.

L'attività del Gruppo di lavoro dovrebbe concludersi nel corso del 2006.

5.2 Autorità per la vigilanza sui Lavori Pubblici

Tra le istituzioni con le quali l'UFP ha un rapporto di costante collaborazione, per la contiguità dei temi trattati e la condivisione delle finalità perseguite, vi è l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Tale istituzione, infatti, può contribuire ad incrementare e migliorare il ricorso allo strumento della finanza di progetto o altre forme di PPP per la realizzazione di opere pubbliche, attraverso l'esercizio delle proprie funzioni di controllo e garanzia della regolarità delle procedure, favorendo la concorrenza tra gli operatori del settore, la qualità delle opere, nonché l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Già nel febbraio 2001 l'UFP aveva siglato con l'Autorità un Protocollo d'Intesa per scambiare dati ed informazioni, analizzare modalità di supporto alle amministrazioni, raccogliere e sottoporre al Consiglio dell'Autorità problematiche emerse o quesiti ricorrenti.

Il rapporto tra le due Istituzioni è stato particolarmente intenso durante il 2005. In particolare l'UFP è stata convocata in audizione dal Consiglio dell'Autorità in diverse occasioni per esprimere il proprio parere - depositando memorie e documenti esplicativi - su temi rilevanti quali:

- ✓ aspetti problematici relativi all'applicazione delle norme riguardanti la finanza di progetto, per l'emanazione di un atto regolatorio specifico ed unitario;
- ✓ condizioni di ammissibilità del *leasing* in operazioni di partenariato pubblico privato (con particolare riguardo alla realizzazione di un parcheggio pubblico);
- ✓ modalità di attribuzione del prezzo nelle concessioni di opere pubbliche mediante la cessione di diritti reali.

L'UFP ha, inoltre, formulato, su richiesta dell'Autorità, pareri su temi specifici quali i requisiti del promotore e le modalità per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi di gara su siti informatici.

L'UFP si è, infine, confrontata con l'Autorità sul tema del partenariato pubblico-privato in occasione di convegni e seminari di cui si dà conto in altra parte della Relazione (cfr. par. 4.4.2).

5.3 Ministero della Salute

L'attività di collaborazione con il Nucleo di valutazione del Ministero della Salute, con il quale già nel 2004 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa per la realizzazione di attività in comune, è proseguita secondo le linee individuate dal Protocollo stesso.¹⁵

¹⁵ Il protocollo sottoscritto dall'UFP e dal Nucleo di valutazione del Ministero della Salute nell'aprile 2004 prevede che le due istituzioni debbano congiuntamente:

- ✓ procedere ad uno scambio periodico di informazioni sulle iniziative da avviare o in corso nell'ambito delle iniziative di Partenariato Pubblico-Privato nel settore della Sanità al fine di poter garantire un monitoraggio costante delle stesse ed un flusso continuo di informazioni;
- ✓ sviluppare attività comuni per promuovere iniziative di PPP e per assicurare una assistenza efficiente in tutte le fasi procedurali sin da quella della programmazione;
- ✓ elaborare congiuntamente strumenti finalizzati a favorire la diffusione di metodologie per la progettazione, la realizzazione e la gestione di opere in PPP in sanità.

Il monitoraggio effettuato, anche con il fattivo apporto dei competenti Assessorati regionali, sulle iniziative programmate e/o avviate dalle locali ASL e Aziende Ospedaliere, ha permesso nel complesso un miglioramento qualitativo degli interventi volti alla realizzazione di infrastrutture sanitarie in PPP.

In particolare, le iniziative al momento solo previste negli strumenti di programmazione hanno formato oggetto di revisione alla luce di più stringenti ottiche di PPP, al fine di individuare, per ogni singola opera, le modalità di realizzazione e gestione più rispondenti a criteri di efficienza ed efficacia.

Per quanto concerne, invece, le iniziative avviate, sono state richieste integrazioni e modifiche alle proposte già presentate dai promotori ai sensi dell'art. 37bis della legge 109/94, al fine di consentire il conseguimento di effettivi benefici (*value for money*) per l'amministrazione aggiudicatrice.

5.4 NARS

Nel corso del secondo semestre del 2004 l'UFP ha collaborato con il Nucleo di Attuazione e Regolazione dei Servizi di Pubblica Utilità (NARS) per la redazione di un documento relativo alla determinazione del metodo per la remunerazione del costo del capitale per le imprese aeroportuali.

In tale documento, alla cui redazione ha partecipato anche il Nucleo di Valutazione degli Investimenti pubblici (UVAL), sono illustrati i parametri necessari per il calcolo del WACC (*weight average cost of capital*) da applicare alle società aeroportuali.

Il documento trova motivazione nella delibera CIPE n. 86/2000 ("Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva"), che individua nel *Capital Asset Pricing Model* (CAPM) il metodo di calcolo della remunerazione del capitale investito¹⁶.

¹⁶ Si veda il documento allegato alla delibera 86/2000, in particolare i punti a) e b.iv) del §.3 ("*Parametri di redditività dei servizi regolamentati*").

5.5 Audizioni da parte della Camera e del Senato

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato e sulle prospettive di sviluppo del settore autostradale, svolta dalle Commissioni riunite VIII – Ambiente e territorio – e IX – Trasporti, Poste e Telecomunicazioni - della Camera dei Deputati, il 3 maggio 2005 è stata effettuata un'audizione dell'UFP.

Nel corso dell'audizione, il cui resoconto è riportato sul sito dell'UFP, l'Unità tecnica ha espresso una serie di valutazioni sulle problematiche riguardanti l'utilizzo della finanza di progetto nel settore delle opere pubbliche, affrontando anche temi di carattere più generale, quale quello connesso al monitoraggio dei flussi di finanza pubblica destinati ad investimenti infrastrutturali.

Temi analoghi sono stati trattati nelle due audizioni alla Commissione VIII-Lavori Pubblici – del Senato, tenutesi il 23 ed il 28 giugno 2005

6 LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

L'attività di relazione con istituzioni ed organismi internazionali, pubblici e privati, che ha permesso all'UFP di confrontarsi in maniera continuativa su quanto avviene a livello internazionale in tema di PPP, è proseguita nel periodo giugno 2004 – dicembre 2005 secondo molteplici direzioni:

- ✓ **partecipazione a meeting e gruppi di lavoro** indetti da organismi di carattere europeo ed internazionale, con la finalità di riunire esperti in rappresentanza delle *task forces* nazionali e degli organismi, essenzialmente pubblici, per confrontarsi su specifiche problematiche del partenariato pubblico - privato, riferite a singoli settori (trasporti, educazione, sanità, ecc.);
- ✓ **partecipazione ai gemellaggi amministrativi**, strumento istituito dall'Unione Europea nell'ambito del programma PHARE, con la finalità di fornire assistenza ai Paesi candidati all'adesione nel processo di *Institutional Building*, ovvero nell'adeguamento amministrativo-normativo delle amministrazioni nazionali all' "*acquis communautaire*".
- ✓ **promozione di incontri bilaterali** con organismi internazionali finalizzati a favorire la conoscenza, da parte di questi ultimi, del mercato italiano della finanza di progetto e, in generale, dello stato degli investimenti in Italia nel PPP;
- ✓ **partecipazione ad eventi e convegni** fra rappresentanti del mondo della finanza, delle costruzioni, delle pubbliche amministrazioni ed in generale della *community* internazionale della finanza di progetto, al fine di rappresentare la situazione del mercato del PPP e le sue possibili evoluzioni.

6.1 Partecipazione a meeting e gruppi di lavoro promossi da organismi internazionali

Iniziata negli anni scorsi, è continuata la partecipazione dell'UFP al tavolo di lavoro informale promosso dalla Direzione Generale Trasporti ed Energia (DG TREN) della Commissione Europea, avente come oggetto la promozione di

formule di partenariato nel settore dei trasporti ed in particolare nella realizzazione delle grandi reti di trasporto europeo (i cosiddetti TEN-T projects).

Convocato con cadenza trimestrale, il tavolo di lavoro prevede la partecipazione, oltre all'UFP in qualità di membro stabile, di rappresentanti dei 25 Paesi membri dell'Unione europea, facenti capo sia ai Ministeri interessati, sia alle PPP task forces istituite, in analogia a quella italiana, per la promozione e lo studio dei partenariati.

Al tavolo di lavoro è prevista la rappresentanza della BEI, nonché di altre istituzioni e Direzioni Generali coinvolte nelle specifiche problematiche trattate (Beers, Nazioni Unite, ECFIN, MARKET).

Nel periodo considerato il tavolo di lavoro è stato convocato per discutere le seguenti problematiche:

- ✓ costituzione di un fondo di garanzia presso la BEI, finanziato dall'Unione europea, per favorire lo *start-up* dei progetti di trasporto con formule di PPP mediante la garanzia della copertura di eventuali minori ricavi nei primi anni di esercizio delle infrastrutture;
- ✓ approfondimento di schemi contrattuali di PPP adottati per infrastrutture di trasporto stradale in Germania, Polonia ed Ungheria.

Nel marzo 2005 la DG TREN ha deciso di inserire l' Unità Tecnica in un gruppo di lavoro ristretto con i colleghi delle *Task forces* di Ungheria, Olanda, Polonia, Portogallo e Gran Bretagna, presente la BEI, per verificare se i fondi comunitari del QCS sui TEN trasporti possano essere spesi per operazioni di PPP, che hanno tempistiche ben diverse, e presentare alcune proposte di modifica alla normativa dei fondi europei durante il semestre di presidenza inglese.

Il problema tuttora aperto è, in sintesi, come conciliare le erogazioni dei contributi comunitari che, per il regolamento dei fondi europei, devono essere corrisposti entro la fine dei lavori di costruzione dei singoli progetti, con il sistema dei pagamenti in uso per molti PPP in Europa, in cui i costi di investimento sono sostenuti esclusivamente con capitale privato ed i

pagamenti pubblici intervengono per quote annuali nel successivo periodo di gestione, ovvero in un lungo periodo di tempo (che può arrivare a 30 – 50 anni).

Il pacchetto di soluzioni individuate dalla Commissione ed oggetto della discussione nel gruppo di lavoro è stato il seguente:

- ✓ nel caso di opere realizzate con contratti tradizionali (appalti ordinari e, in Italia, attraverso il “*general contractor*” previsto dalla Legge Obiettivo), mantenimento delle attuali regole di cofinanziamento comunitario;
- ✓ nel caso di opere realizzate tramite concessioni a privati per le quali sia previsto l’incasso del pedaggio da parte di questi ultimi (quali le concessioni autostradali in Italia), in aggiunta al cofinanziamento ordinario, istituzione presso la BEI di uno strumento finanziario di garanzia per integrare eventuali minori ricavi durante i primi anni di esercizio delle opere (il cosiddetto “*rump-up period*”, ovvero i primi 3-5 anni di esercizio). Tale fondo, da utilizzarsi con il metodo della rotazione, verrebbe dotato di una riserva iniziale di 1 miliardo di euro, a valere sul budget per i TEN per il 2007-2013;
- ✓ nel caso di concessioni a privati in cui invece sia previsto il pagamento di un canone da parte dell’Amministrazione pubblica per l’utilizzo dell’infrastruttura (il cosiddetto “*availability payment*”), il contributo comunitario viene erogato allo Stato nazionale nel periodo di costruzione, secondo le regole usuali, e posto in un fondo vincolato (*Trust Account*). L’erogazione del contributo al beneficiario avviene poi nel lungo periodo secondo le regole proprie del PPP in quel paese, normalmente in quote annuali durante il periodo di concessione.

Trovare una soluzione al problema in sede comunitaria vuol dire poter finanziare con fondi comunitari le grandi infrastrutture di trasporto europee anche nel caso in cui queste vengano attivate con sistemi di PPP, che sono ritenuti, nel lungo periodo, più efficienti e dotati di una minore assunzione di rischio per le Amministrazioni pubbliche.

Inoltre, preso atto delle inefficienti stime, a livello europeo, dei costi di costruzione e dei ricavi ipotizzabili sulle infrastrutture di trasporto, la DG TREN ha inteso proporre un metodo di valutazione diverso, più affidabile e più efficace, al fine dell'erogazione dei fondi comunitari, ovvero basato su tutto il periodo di vita utile dell'opera, e non solo sui soli costi di costruzione.

L'attività del gruppo ristretto di lavoro è tuttora in corso e si stima proseguirà per il corrente anno 2006.

6.2 Partecipazione ai gemellaggi amministrativi dell'Unione Europea

Nell'ambito delle attività dirette a promuovere la collaborazione con i Paesi che hanno recentemente fatto ingresso nell'Unione europea e con quelli candidati a farne parte in un prossimo futuro, l'Unità tecnica, in stretto raccordo con i competenti uffici del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle Finanze, ha partecipato al progetto "*Implementation of Public-Private Partnership (PPP) Policy in the Czech Republic*".

6.3 Promozione di incontri bilaterali con organismi internazionali

In questo quadro si inserisce l'incontro fra l'UFP ed il Fondo Monetario Internazionale, durante la missione di quest'ultimo in Italia nell'ottobre 2005 nell'ambito del procedimento di consultazione sulla base dell'Articolo IV dello Statuto del Fondo.

L'incontro ha avuto lo scopo di approfondire notevolmente la conoscenza sullo stato del PPP in Italia ed il suo ruolo nella realizzazione delle infrastrutture pubbliche, ed è stato in gran parte ripreso nel *dossier*¹⁷ che il FMI ha dedicato all'Italia, pubblicata nel marzo 2006.

Le questioni approfondite da UFP nell'incontro con il FMI sono state:

- ✓ *background* sugli investimenti in infrastrutture;
- ✓ inquadramento legislativo e regolatorio del PPP;

¹⁷ Cfr. Cap. "*Infrastructure investment and PPPs*" del dossier.

- ✓ inquadramento istituzionale per il PPP;
- ✓ informazioni su specifici progetti e settori in cui sono stati sperimentati modelli di PPP.

Con riferimento a questo ultimo punto, è stata predisposta da UFP per il FMI un'indagine sull'applicazione della finanza di progetto in Italia al settore sanitario.

6.4 Partecipazione ad eventi e convegni internazionali

Nel corso del periodo giugno 2004 – dicembre 2005 UFP è stata invitata a partecipare, con proprie relazioni, ai seguenti eventi internazionali:

- ✓ 5° PPP Global Summit, Praga, novembre 2004;
- ✓ European PPP Symposium, Londra, maggio 2005;
- ✓ 6° PPP Global Summit, Copenhagen, novembre 2005.

In tali circostanze UFP ha esposto l'evoluzione della finanza di progetto in Italia sia dal punto di vista del mercato di riferimento che del contesto normativo, illustrando inoltre specifici progetti attraverso la presentazione di dati del mercato di riferimento, aggiornamenti normativi e singoli progetti ritenuti meritevoli di interesse a livello internazionale.

In virtù dell'attività di promozione del PPP italiano presso la comunità internazionale, UFP è stata invitata, dalla Presidenza inglese della Comunità Europea, a far parte della delegazione in rappresentanza dell'Italia al PPP EU Transport Summit tenutosi ad Edimburgo nell'ottobre 2005.

7 QUALE FUTURO PER L'UFP

La genesi istituzionale dell'UFP avvenne in un contesto nel quale si reputò necessario un fattivo impegno dello Stato per il diffondersi della finanza di progetto, intesa come migliore alternativa per il finanziamento delle opere infrastrutturali con un limitato ricorso alla finanza pubblica.

Il contenimento della crescita del disavanzo a sostegno di un impegnativo programma di costante riduzione del debito, rappresenta un impegno inderogabile di politica economica ancor più stringente che in passato, tenuto conto della debole crescita del prodotto e della contestuale, urgente necessità di procedere all'ammodernamento infrastrutturale del Paese.

L'esigenza di ampliare il ricorso al partenariato pubblico-privato per spingere con maggior forza la crescita degli investimenti non è dunque venuta meno rispetto allo scenario previsivo nel quale l'istituzione dell'UFP ricevette la propria originaria missione strategica.

Al contrario, quest'ultima sembra trovare oggi motivazioni ancor più evidenti che in passato, nonostante l'esperienza compiuta suggerisca una riconfigurazione del ruolo, come è naturale che accada nella vita di qualunque istituzione che non voglia registrare passivamente l'evoluzione degli eventi.

Nel trascorso quinquennio l'UFP ha svolto la propria attività essenzialmente su due fronti: quello del supporto consulenziale agli enti territoriali per l'ampliamento del ricorso alla Finanza di progetto e l'affinamento tecnico-economico delle problematiche applicative nelle diverse circostanze e situazioni e l'altro, particolarmente delicato, dell'istruttoria dei progetti della legge obiettivo rimessi alla valutazione del CIPE.

Nel primo caso il bilancio del lavoro compiuto, che registra molteplici interventi diffusi nei più svariati settori di competenza degli enti territoriali, mette in luce un'innegabile crescita delle capacità tecniche di questi ultimi nell'avvio e nell'istruttoria dei progetti, specie nelle regioni economicamente più forti del Paese. Crescita che è stata anche sostenuta dalla collaborazione di società di consulenza private che hanno fornito il loro apporto a supple-

dell'insufficienza degli organi tecnici preposti ai diversi processi nel ciclo di realizzazione delle opere, dall'ideazione progettuale all'affidamento e gestione delle concessioni.

Il ruolo dell'UFP non è, peraltro, venuto meno ma, al contrario, è stato di grande utilità per definire, specie nell'ambito degli studi di fattibilità, taluni modelli di analisi e "best practices" che hanno avuto in molti casi un'ampia diffusione e che sovente sono stati il riferimento della consulenza privata.

Non di meno la persistente debolezza nelle competenze tecniche necessarie nelle regioni economicamente più deboli fa supporre che il sostegno dell'UFP, almeno per i progetti più complessi, sia ancora necessario per contribuire a risolvere le criticità legate alle diverse fasi del ciclo di vita dell'investimento e accelerare in tal modo il percorso della realizzazione.

Sull'altro fronte, della collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture ed il CIPE, e più in generale con gli organismi tecnici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'attività dell'UFP non è stata sempre svolta con la necessaria continuità, avendo registrato nel corso degli ultimi anni punte di forte impegno accompagnate, per contro, da stasi anche prolungate.

Non vi è dubbio che tale situazione, unitamente al profilo del rapporto di impiego del personale, caratterizzato da una permanente precarietà, abbia ostacolato il rafforzamento del ruolo dell'UFP che pure sarebbe stato auspicabile a fronte dell'importanza e della qualità della missione strategica affidata.

A seguito del passaggio, tuttora in corso, dell'Unità tecnica dal Ministero dell'Economia e Finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, previsto dall'art. 1, comma 2 del D.L.18 maggio 2006, n. 181 – recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio

dei Ministri e dei Ministeri – dovrà essere ridefinita la "mission" della struttura e, di conseguenza, formulate ipotesi di riorganizzazione.

Ciò anche in funzione del mutato quadro normativo comunitario e nazionale in materia di PPP, nonché dell'evoluzione - avvenuta negli anni intercorsi dalla costituzione dell'UFP ad oggi - del mercato di riferimento e della crescita di expertise maturata dagli attori coinvolti.

