



**UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO**

**RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA  
DALL'UNITÀ TECNICA FINANZA DI  
PROGETTO**

**gennaio 2003 – aprile 2004**

***Roma, giugno 2004***

**RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL PERIODO  
GENNAIO 2003 - APRILE 2004**

*predisposta dall'Unità tecnica Finanza di Progetto ai sensi delle delibere  
CIPE 80/1999 e 57/2001*

## INDICE

INTRODUZIONE .....	9
1 I COMPITI ISTITUZIONALI E L'ASSETTO ORGANIZZATIVO .....	10
1.1 La missione ed i compiti istituzionali .....	10
1.2 L'assetto organizzativo .....	12
2 LA PROMOZIONE DEL CAPITALE PRIVATO PER LA REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E DI PUBBLICA UTILITA' .....	14
2.1 L'attività di assistenza alle pubbliche amministrazioni .....	14
2.1.1 Le richieste di assistenza .....	15
2.1.2 I destinatari dell'attività di assistenza .....	17
2.1.3 I settori di intervento .....	18
2.1.4 La ripartizione geografica delle iniziative .....	19
2.1.5 La dimensione economica delle iniziative .....	20
2.1.6 L'assistenza nelle diverse fasi procedurali .....	21
2.1.7 La rimodulazione dell'attività di assistenza .....	21
2.2 La rete con le strutture delle Regioni e con i Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici .....	24
2.3 Le attività di promozione .....	27
2.4 Le relazioni internazionali .....	29

3	L'ATTIVITA' RELATIVA AI PROGETTI COMPRESI NEL 1° PROGRAMMA DELLE OPERE STRATEGICHE .....	31
3.1	Gli Studi pilota.....	31
3.1.1	I progetti selezionati .....	31
3.1.2	La metodologia di lavoro .....	32
3.1.3	Lo stato di attuazione .....	32
3.1.4	I dossier di documentazione .....	41
3.1.5	Dagli "studi pilota" ai progetti .....	41
3.2	Attività istruttoria di supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti ai sensi dell'art. 2, comma 4 lettera c) del D. Lgs. 190/02 ed al CIPE.....	42
4	LE ATTIVITA' A SUPPORTO DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE .....	45
5	L'EVOLUZIONE DELL'OSSERVATORIO SULLA FINANZA DI PROGETTO.....	47
5.1	L'analisi dei dati.....	51
5.1.1	Gli avvisi per ricerca dei promotori (procedura ex art. 37 bis della legge 109/94 e ss.mm. e ii.) .....	52
5.1.2	Le gare su progetto del promotore .....	54
5.1.3	Le gare per l'affidamento di concessioni ex art. 19, comma 2 della legge 109/94 e ss. mm. e ii. ....	56
5.1.4	Le aggiudicazioni gare indette ex articolo 37quater della legge 109/94 e ss. mm. e ii.....	58

6	UN PRIMO BILANCIO DI QUATTRO ANNI DI ATTIVITA'.....	61
7	L'UFP ALL'INIZIO DEL NUOVO MANDATO .....	65

## INTRODUZIONE

Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2004-2007 colloca la tematica della finanza di progetto in una posizione di centralità nel quadro della politica di potenziamento infrastrutturale dell'Europa, le cui linee fondamentali sono tracciate nel Libro Bianco sulla politica comune dei trasporti all'orizzonte del 2010.

Nella Relazione sull'attività svolta dall'Unità tecnica Finanza di Progetto (UFP) nel 2002, presentata al Parlamento ai sensi della delibera CIPE 14 marzo 2003, n.9, in considerazione del mutato quadro normativo ed istituzionale in materia, il CIPE aveva fornito indicazioni programmatiche finalizzate a rimodulare le linee di operatività dell'Unità tecnica.

In particolare, il CIPE aveva indicato i seguenti obiettivi:

- promozione della partecipazione del capitale privato alla realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità secondo modelli di partenariato pubblico-privato, non improntati esclusivamente agli istituti previsti dalla legge quadro in materia di lavori pubblici;
- incremento del ruolo di supporto al CIPE in relazione ai nuovi compiti assegnati all'interno del quadro giuridico-istituzionale relativo alle infrastrutture strategiche;
- potenziamento dell'attività di assistenza alle amministrazioni pubbliche, ponendosi come centro di riferimento di una rete per la promozione del partenariato pubblico-privato per la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità.

In questo contesto, e nella consapevolezza della necessità di governare i processi di cambiamento già avviati nella seconda metà del 2002, l'UFP, nel corso del 2003, si è confrontata con il nuovo quadro di riferimento. Novità di rilievo, in tale contesto, è stata l'approvazione del D.M. 23 maggio 2003, n.162 con cui si provveduto a dettare le disposizioni finalizzate alla riorganizzazione dell'Unità stessa alla luce dei nuovi compiti ad essa assegnati dal D.lgs. 20 agosto 2002, n.190.

Tale provvedimento di riassetto, sia organizzativo che funzionale, prevede, in primo luogo, che con apposite deliberazioni del CIPE siano indicate le finalità e gli obiettivi dell'UFP e le modalità di raccordo di questa con l'attività svolta dalla Cassa depositi e prestiti e da Infrastrutture S.p.A. e, in secondo luogo, che i programmi di lavoro e le modalità di organizzazione interna della struttura siano assicurati dal Sottosegretario di Stato incaricato dal Presidente del Consiglio dei Ministri delle funzioni di segretario del CIPE.

Ad oggi gli ulteriori atti di completamento del percorso di riforma, intrapreso a seguito del citato D.M. n. 162 del 2003, sono in corso di definizione.

Alla luce di queste necessarie premesse ricognitive, e in coerenza con le richiamate linee operative, indicate dal Comitato interministeriale per la Programmazione economica nella Relazione al Parlamento relativa all'attività svolta nel 2002, l'attività svolta dall'UFP nell'anno 2003 si è articolata secondo le seguenti aree omogenee.

Per quanto concerne l'attività di assistenza alle pubbliche amministrazioni, l'UFP ha continuato a fornire consulenza su richiesta delle amministrazioni stesse, tenendo conto, peraltro, delle mutate esigenze del territorio.

Si fa riferimento, in particolare, alla progressiva creazione, in ambito regionale, di strutture con missione analoga a quelle dell'Unità tecnica, con il compito di supportare le amministrazioni locali.

L'attività di assistenza è sempre stata comunque fortemente connessa ad altre attività finalizzate ad informare e sensibilizzare le pubbliche amministrazioni in merito alle opportunità offerte dal coinvolgimento di capitali privati per la

---

realizzazione di infrastrutture pubbliche e sulle più opportune modalità di utilizzo delle diverse opzioni disponibili nel nostro ordinamento giuridico.

Pertanto, anche in coerenza con le indicazioni formulate dal CIPE precedentemente indicate, l'UFP ha orientato le amministrazioni pubbliche verso l'utilizzazione di modelli di partenariato pubblico-privato per la realizzazione e gestione di opere pubbliche diversi dal contratto di concessione di lavori pubblici, quali: le società di trasformazione urbana (STU) per il recupero e la riorganizzazione dei centri storici delle città; le fondazioni di partecipazione per la gestione di complessi culturali o di servizi ospedalieri; le società miste o concessioni a terzi per la gestione di servizi pubblici locali; il c.d. *leasing* operativo.

Per quanto attiene all'attività di collegamento con le strutture tecniche istituite in ambito regionale, l'UFP ha stabilito legami operativi concreti con alcune di queste, finalizzati alla sperimentazione di modelli di cooperazione diretti a rendere la stessa attività di assistenza più efficace e maggiormente coerente, sulla base di logiche improntate alla sussidiarietà ed in linea con il nuovo quadro costituzionale.

Per quanto attiene all'attività svolta all'interno del 1° Programma delle infrastrutture strategiche, l'UFP, conclusa la fase di analisi relativa agli "studi-pilota", ha concretamente avviato l'attività istruttoria su singoli progetti, su richiesta del Ministero delle infrastrutture e trasporti, a tal uopo coordinandosi operativamente con la Struttura tecnica di Missione, istituita presso tale Ministero e con la Cassa depositi e prestiti, *advisor* di quest'ultimo in base a specifica convenzione. Nel quadro delle attività connesse alla realizzazione del Programma, l'UFP ha, inoltre, fornito il proprio apporto direttamente al Comitato interministeriale per la programmazione economica su specifiche iniziative che richiedevano approfondimenti di dettaglio di contenuto sia giuridico che economico-finanziario.

Nel periodo considerato nella presente Relazione, l'UFP ha effettuato alcuni approfondimenti su temi specifici, diretti ad agevolare l'applicazione della finanza di progetto nel nostro Paese. Si tratta, in particolare, di uno studio di approfondimento sul tema del *Value for money* e del *Public Sector Comparator*



(PSC) e di uno studio sulla c.d. Legge Obiettivo, in particolare sull'istituto del *General contractor*.

Tutto ciò premesso, la presente Relazione illustra l'attività svolta dall'UFP nel periodo 1 gennaio 2003 - 30 aprile 2004.

L'inclusione nel periodo di osservazione, oltre che del tradizionale arco annuale, anche dei primi quattro mesi del 2004, è determinato da ragioni connesse ad una valutazione complessiva dell'attività svolta dalla presente Unità tecnica, il cui primo mandato quadriennale si è concluso nell'aprile 2004.

# 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 a quanto effettuato nelle precedenti Relazioni annuali, le norme istitutive e regolamentari che hanno definito nel tempo missione e compiti della struttura.

<b>RIQUADRO 1</b>	<b>I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UFP</b>
<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"> <li>▪ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati;</li> <li>▪ fornire supporto:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 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;</li> <li>– alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture;</li> </ul> </li> <li>▪ assistere le amministrazioni:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 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.<sup>1</sup>;</li> <li>– nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato;</li> <li>– nell'attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti.</li> </ul> </li> </ul> <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"> <li>▪ 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;</li> <li>▪ 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;</li> <li>▪ 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;</li> <li>▪ 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</li> </ul>

<sup>1</sup> Legge quadro in materia di lavori pubblici.

	<p>l'elaborazione di schemi operativi uniformi applicabili alle diverse tipologie di lavori pubblici o di pubblica utilità;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 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;</li> <li>▪ monitoraggio della normativa primaria e secondaria concernente la materia della finanza di progetto;</li> <li>▪ attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UFP;</li> <li>▪ 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).</li> </ul>
<p><i>Gli adempimenti previsti dalla Finanziaria 2001</i></p>	<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"> <li>▪ 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;</li> <li>▪ nella fase di valutazione dei risultati di tali studi di fattibilità.</li> </ul> <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"> <li>▪ alle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art. 37bis della legge 109/94;</li> <li>▪ alla documentazione di gara per l'aggiudicazione delle concessioni o altri strumenti giuridici che consentano il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato;</li> <li>▪ alle offerte ricevute dalle amministrazioni aggiudicatrici nel corso della procedura di aggiudicazione.</li> </ul>
<p><i>I nuovi compiti attribuiti dalla delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121</i></p>	<p>L'art. 1 comma 4 della delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121, recante "Legge obiettivo: I° 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 strategiche<sup>1</sup>, al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.</p>
<p><i>L'attività di supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti</i></p>	<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,</p>

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

	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.
<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 da delibere 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.

I componenti dell'UFP, selezionati a seguito di procedura ad evidenza pubblica, sono stati nominati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 aprile 2000, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, dei trasporti e della navigazione e dell'ambiente, con incarico di durata quadriennale.

L'organico della struttura non ha mai raggiunto il numero di componenti previsto a regime. Nel corso del 2003, l'UFP ha operato con un organico di sette componenti, compreso il coordinatore, mentre alla data della scadenza del mandato quadriennale l'organico risulta formato da cinque membri.

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 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, stabilisce che l'organico dell'UFP sia composto da 15 componenti<sup>2</sup>, 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 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.

Alla data di redazione della presente Relazione, il processo di riorganizzazione dell'UFP non risulta ancora attuato.

---

<sup>2</sup> 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.

## **2 LA PROMOZIONE DEL CAPITALE PRIVATO PER LA REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E DI PUBBLICAUTILITA'**

### **2.1 L'attività di assistenza alle pubbliche amministrazioni**

In adempimento al dettato della legge istitutiva – la quale prevede che l'UFP sia tenuta a prestare i propri servizi di consulenza a tutte le amministrazioni che ne facciano richiesta, nelle diverse fasi dei procedimenti che prevedano il coinvolgimento di risorse private per la realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità – anche nel 2003 l'UFP ha continuato a fornire assistenza e supporto alle pubbliche amministrazioni, su richiesta delle stesse, per l'impostazione e la strutturazione di iniziative in finanza di progetto e/o attraverso forme di partenariato pubblico-privato (PPP).

L'attività è stata tuttavia diversamente calibrata, per tener conto sia delle mutate esigenze del territorio, sia delle indicazioni del CIPE.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si fa riferimento:

- alla progressiva costituzione, a livello regionale, di Unità tecniche analoghe all'UFP e/o all'attribuzione di compiti specifici in materia di finanza di progetto ai Nuclei di Valutazione degli Investimenti pubblici<sup>3</sup>, istituiti presso le amministrazioni Regionali. Ciò ha consentito a numerose amministrazioni locali di trovare forme di supporto ed assistenza sul territorio, anche se in taluni casi le stesse strutture territoriali, con alcune delle quali l'UFP ha allacciato stabili rapporti operativi (cfr. il successivo paragrafo 2.2), hanno rinviato all'UFP per la consulenza su iniziative aventi il carattere di innovatività o di particolare complessità;

---

<sup>3</sup> I Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici delle amministrazioni centrali e regionali, sono stati previsti dall'art. 1, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144, al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo. Tali nuclei, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dell'economia e delle finanze, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi ed attuati da ogni singola amministrazione

- alla crescita e maturazione del mercato di riferimento (pubbliche amministrazioni ed operatori privati) determinata da diversi fattori, tra i quali: la diffusione di un maggiore *know-how* sui meccanismi e sulle implicazioni del coinvolgimento di capitale privato per la realizzazione di opere pubbliche; l'esistenza di buone prassi a cui potere fare riferimento; l'allargamento del mercato degli *advisor* privati.

Per quanto riguarda le indicazioni formulate dal CIPE<sup>4</sup>, l'UFP ha, in coerenza con le stesse, supportato ed indirizzato le pubbliche amministrazioni, che hanno chiesto assistenza in fase di impostazione delle iniziative, nella scelta e nell'utilizzo di modelli di PPP per la realizzazione e gestione di opere pubbliche anche alternativi rispetto agli strumenti previsti dalla legge quadro sui lavori pubblici.

Si fa riferimento, in particolare, a modelli applicabili a particolari settori e/o categorie di opere, quali: le società di trasformazione urbana (STU) per il recupero e la riorganizzazione dei centri storici delle città; le fondazioni di partecipazione per la gestione di complessi culturali o di servizi ospedalieri; le società miste o concessioni a terzi per la gestione di servizi pubblici locali; il c.d. *leasing* operativo, per la realizzazione di opere destinate ad uso diretto della pubblica amministrazione (quali carceri e caserme).

Si sottolinea, a tale proposito, che l'UFP ha comunque sempre considerato compito fondamentale quello di assistere le amministrazioni per l'identificazione di iniziative secondo effettive logiche di PPP, utilizzando gli strumenti giuridici e le procedure più idonee ai casi concreti.

#### *2.1.1 Le richieste di assistenza*

Nel periodo gennaio 2003-aprile 2004, l'UFP ha prestato assistenza a 43 pubbliche amministrazioni, relativamente a 46 progetti, per 26 dei quali è stato possibile valorizzare il costo di investimento, pari ad un totale di 872 milioni di Euro (cfr. tabella 1 alla pagina seguente).

---

<sup>4</sup> Cfr. Relazione del CIPE al Parlamento sull'attività dell'Unità tecnica Finanza di Progetto nel 2002, pag. III.

**TABELLA1- RICHIESTE DI ASSISTENZA ALL'UFP NEL PERIODO GENNAIO 2003-APRILE 2004**

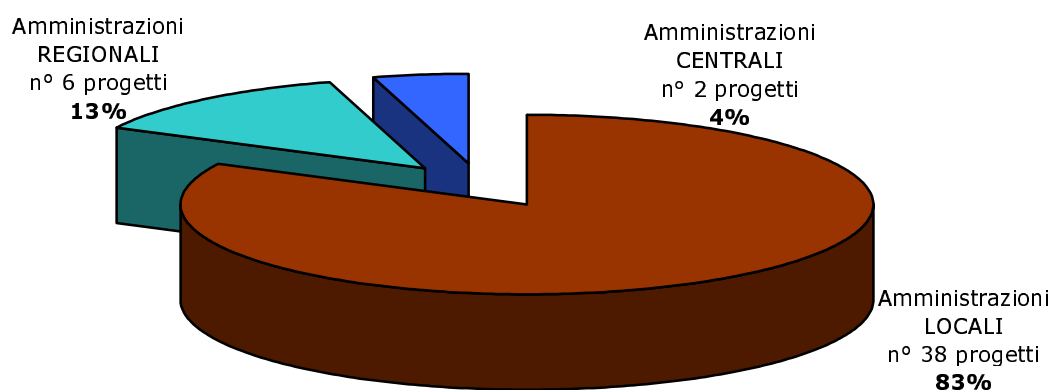
ID	REGIONE	AMMINISTRAZIONE RICHIEDENTE	PROGETTO	SETTORE	IMPORTO DELLE OPERE Mln Euro
1	Piemonte	Città di Torino	Riqualificazione aree mercatali della città	Edilizia sociale e pubblica	n.d.
2	Liguria	Comune di Albissola Marina	Costruzione della nuova scuola media e della palestra	Edilizia sociale e pubblica	3,570
3	Liguria	Comune di Genova	Opere varie	Edilizia sociale pubblica	n.d.
4	Lombardia	Azienda Ospedaliera "Carlo Poma" di Mantova	Riconversione dell'Ospedale di Volta Mantovana	Edilizia sociale e pubblica	8,000
5	Lombardia	Città di Castiglione delle Stiviere	Realizzazione piscina comunale	Impianti sportivi e strutture ricettive	n.d.
6	Lombardia	Comune di Casorezzo	Realizzazione di circonvallazione centro abitato	Trasporti e viabilità	1,380
7	Lombardia	Comune di Mantova	Realizzazione di un Palazzo dello Sport	Impianti sportivi e strutture ricettive	9,290
8	Veneto	Ascopiave S.p.A. (TV)	Costruzione di centrali elettriche	Ambiente	n.d.
9	Veneto	Comune di Conselve ( PD)	Costruzione nuovo impianto natatorio	Impianti sportivi e strutture ricettive	n.d.
10	Veneto	Comune di Treviso	Ristrutturazione Casello daziario e parcheggio ferrovia	Trasporti e viabilità	15,490
11	Veneto	Comune di Treviso	Realizzazione di un parcheggio pubblico a rotazione nel sottosuolo di P.zza Vittoria	Trasporti e viabilità	6,740
12	Veneto	Comune di Vigodarzere	Realizzazione piscina comunale	Impianti sportivi e strutture ricettive	2,970
13	Veneto	ULSS n. 8 Asolo (TV)	Complet ospedali di Montebelluna e Castelfranco V.	Edilizia sociale pubblica	122,330
14	Emilia Romagna	ASL di Forli	Costruzione di nuova sede di azienda	Edilizia sociale pubblica	5,000
15	Emilia Romagna	Comune di Copparo (FE)	Costruzione di una struttura protetta per anziani	Edilizia sociale pubblica	4,800
16	Emilia Romagna	Comune di Malalbergo (BO)	Costruzione nuovo impianto natatorio	Impianti sportivi e strutture ricettive	1,290
17	Toscana	Comune di Pisa	Valorizzazione patrimonio immobiliare complesso ospedaliero Santa Chiara	Edilizia sociale pubblica	77,500
18	Toscana	Comune di Scandicci (FI)	Costruzione e gestione dei cimiteri comunali	Edilizia sociale e pubblica	11,580
19	Toscana	Comune di Viareggio	Realizzazione parcheggi interrati	Edilizia sociale e pubblica	n.d.
20	Umbria	ASL N. 4 - Terni	Opere varie	Edilizia sociale e pubblica	29,950
21	Umbria	Città di Narni	Opere varie	Edilizia sociale e pubblica	4,000
22	Umbria	Comune di Perugia	Realizzazione mercato coperto	Edilizia sociale pubblica	39,000
23	Lazio	Comune di Formia	Realizzazione e gestione del porto turistico di Formia	Trasporti e viabilità	n.d.
24	Lazio	Comune di Roma	Sottopasso Appia Antica da Circonvallazione Tuscolana al Tintoretto	Trasporti e viabilità	222,590
25	Lazio	Galleria Nazionale Arte Moderna	Realizzazione nuovi spazi museali	Beni culturali	n.d.
26	Lazio	Regione Lazio	Realizzazione Ospedale dei Castelli	Edilizia sociale pubblica	n.d.
27	Campania	ASL - Napoli 3	Realizzazione di un DEA I livello ad Afragola	Edilizia sociale pubblica	40,600
28	Campania	Comune di Napoli	Costruzione impianto fotovoltaico	Ambiente	n.d.
29	Campania	Comune di Roccarainola (NA)	Completamento e gestione di impianti sportivi	Impianti sportivi e strutture ricettive	1,170
30	Abruzzo	ASL - Teramo	Realizzazione Ospedale Giulianova	Edilizia sociale e pubblica	55,730
31	Molise	Patto Territoriale Matese	Riqualificazione urbana - Iniziativa Metropolitana Leggera - Capofila Comune di Campobasso	Trasporti e viabilità	30,180
32	Puglia	Città di Massafra	Opere varie	Edilizia sociale e pubblica	n.d.
33	Puglia	Comune di Andrano	Realizzazione di un ostello della gioventù	Edilizia sociale e pubblica	2,220
34	Puglia	Comune di Montemesola	Opere varie	Edilizia sociale pubblica	n.d.
35	Basilicata	Regione Basilicata	Realizzazione opere di captazione e adduzione	Ambiente	n.d.
36	Calabria	Città di Vibo Valentia	Ampliamento cimiteri	Edilizia sociale pubblica	n.d.
37	Calabria	Comune di Reggio Calabria	Opere varie di riqualificazione urbana e sviluppo turistico	Edilizia sociale pubblica	n.d.
38	Calabria	Comunità Montana del Savuto	Programmazione triennale 2003/2005 - Lavori pubblici	Edilizia sociale e pubblica	n.d.
39	Calabria	Regione Calabria	Realizzazione e gestione di infrastrutture per l'erogazione di gas ad uso civile	Ambiente	68,400
40	Calabria	Regione Calabria	Realizzazione "Cittadella Regionale"	Edilizia sociale e pubblica	n.d.
41	Calabria	Regione Calabria	Costruzione approdo turistico del Comune di Bonifati (CS)	Trasporti e viabilità	8,560
42	Sicilia	ENEA	Realizzazione delle infrastrutture gestione integrata risorsa idrica	Risorse idriche	
43	Sicilia	Regione Sicilia - Azienda Ospedaliera Umberto I di Siracusa	Realizzazione nuovo ospedale	Edilizia sociale pubblica	95,000
44	Sardegna	Comune di Carbonia	Rete gas	Ambiente	n.d.
45	Sardegna	Regione Sardegna	Impianto per la produzione di compost	Ambiente	5,030
46	Regioni varie	Comando generale della Guardia di Finanza	Realizzazione di caserme ed alloggi di servizio	Edilizia sociale pubblica	n.d.
<b>TOTALE in Mln di Euro</b>					<b>872,370</b>



### 2.1.2 I destinatari dell'attività di assistenza

Sotto il profilo dei destinatari dell'attività di assistenza, si registra una composizione rappresentata per l' 83% (cfr. figura 1) da amministrazioni locali (Province, Comuni, Aziende ospedaliere, altri Enti), per il 13% da amministrazioni regionali e per il 4% da amministrazioni centrali.

**FIGURA 1 - Ripartizione ASSISTENZA per destinatari**

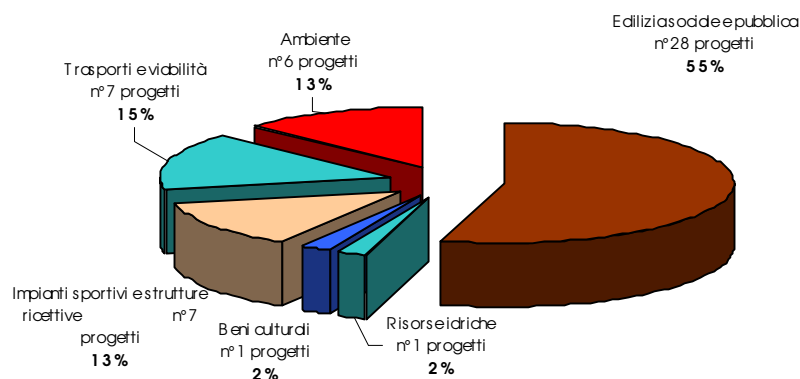


DESTINATARI ASSISTENZA	N° PROGETTI	PESO %
Amministrazioni LOCALI	38	83%
Amministrazioni REGIONALI	6	13%
Amministrazioni CENTRALI	2	4%
<b>TOTALE</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>

### 2.1.3 I settori di intervento

La ripartizione dell'assistenza sui diversi settori<sup>5</sup> ha registrato una maggiore attività nel settore Edilizia sociale e pubblica (pari al 54% sul totale). Tale settore rappresenta un insieme di opere piuttosto articolato; comprende infatti progetti di riqualificazione urbana, edilizia sanitaria, caserme e parcheggi. A seguire, per rilevanza percentuale, i progetti nel settore dei Trasporti (15%) e quelli nei settori degli Impianti sportivi e strutture ricettive e dell'Ambiente (entrambi con il 13%). A chiudere il quadro, il settore dei Beni culturali e quello delle Risorse idriche, ciascuno dei quali rappresenta il 2% del totale. (cfr. Figura 2).

**FIGURA 2 - Ripartizione ASSISTENZA per settori**



SETTORI DI ASSISTENZA	N° PROGETTI	PESO %
<b>Edilizia sociale e pubblica</b>	<b>25</b>	<b>54%</b>
<b>Risorse idriche</b>	<b>1</b>	<b>2%</b>
<b>Beni culturali</b>	<b>1</b>	<b>2%</b>
<b>Impianti sportivi e strutture ricettive</b>	<b>6</b>	<b>13%</b>
<b>Trasporti e viabilità</b>	<b>7</b>	<b>15%</b>
<b>Ambiente</b>	<b>6</b>	<b>13%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>

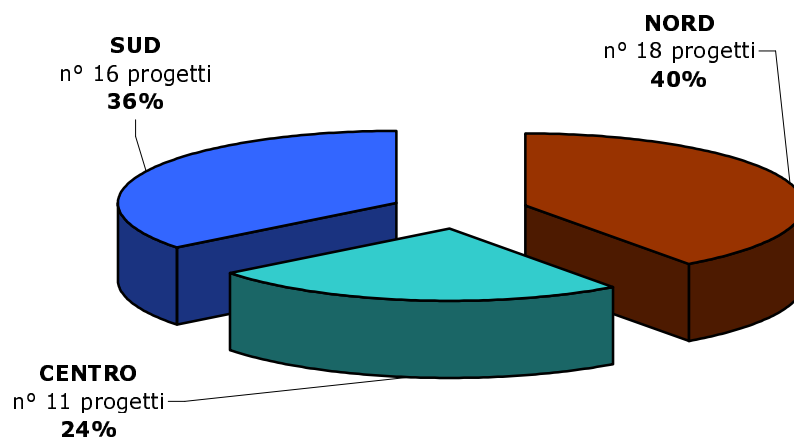
<sup>5</sup> I progetti sono stati ripartiti nei seguenti settori:  
 settore 1 - Edilizia sociale e pubblica  
 settore 2 - Risorse idriche  
 settore 3 - Beni culturali  
 settore 4 - Impianti sportivi e strutture ricettive  
 settore 5 - Trasporti e viabilità  
 settore 6 - Ambiente

Si sottolinea che per quanto concerne alcuni comparti, quali il settore idrico e quello dei trasporti e viabilità, il dato relativo all'assistenza non è rappresentativo dell'intensa attività infrastrutturale di settore presente sul territorio. Ciò in quanto un numero considerevole di opere che si andranno a realizzare sono state inserite, per rilevanza e urgenza, nella c.d. Legge Obiettivo e sono state oggetto di una diversa linea di attività dell'UFP (cfr. il successivo capitolo 3).

#### 2.1.4 La ripartizione geografica delle iniziative

La ripartizione geografica dell'assistenza evidenzia una localizzazione delle iniziative per il 40% sul totale al Nord, per il 36% al Sud e per il 24% al Centro (cfr. fig.3).

**FIGURA 3- Ripartizione ASSISTENZA per area geografica**



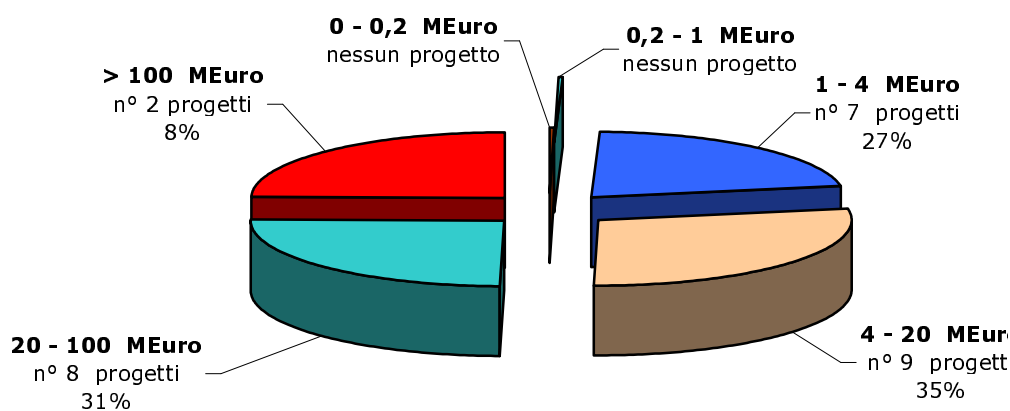
AREE BENEFICIATE DALLE INIZIATIVE	N° PROGETTI	PESO %
NORD	18	40%
CENTRO	11	24%
SUD	16	36%
<b>TOTALE</b>	<b>45</b>	<b>100%</b>

**NB:** Degli interventi provenienti da Amministrazioni centrali solo uno ha ricaduta regionale

### 2.1.5 La dimensione economica delle iniziative

La ripartizione delle iniziative per importo<sup>6</sup>, effettuata sui 26 progetti per i quali è stato possibile determinare l'importo, evidenzia una maggiore concentrazione delle opere di importo compreso tra i 4 ed i 20 Meuro (pari a circa il 35%). A seguire, per rilevanza percentuale, i progetti compresi tra 20 e 100 Meuro (31%) e tra 1 e 4 Meuro (27%). I progetti di importo superiore a 100 Meuro incidono per l'8% del totale.

**FIGURA 4 - Ripartizione ASSISTENZA per importo progetto**



IMPORTO PROGETTI (in Milioni di Euro)	N° PROGETTI	PESO %
0 - 0,2	0	0%
0,2 - 1	0	0%
1 - 4	7	27%
4 - 20	9	35%
20 - 100	8	31%
> 100	2	8%
<b>TOTALE</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>

**NB:** Delle 46 iniziative assistite è noto solo l'importo di 26.

Relazioni annuali sull'attività svolta dall'UFP.

### 2.1.6 *L'assistenza nelle diverse fasi procedurali*

Con riferimento alle diverse fasi di intervento sull'intero ciclo di realizzazione del progetto<sup>7</sup>, l'UFP è stata chiamata ad intervenire per il 41% dei casi in fase di predisposizione del Programma Triennale, per il 26% nella fase che intercorre tra la pubblicazione del Programma e la presentazione delle proposte, per il 26% in fase di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai promotori fino alla dichiarazione di pubblico interesse. Valori percentuali nettamente minori, rispettivamente del 2% e del 4%, si registrano per gli interventi sulle fasi finali dei procedimenti: predisposizione del bando di gara e valutazione delle offerte presentate.

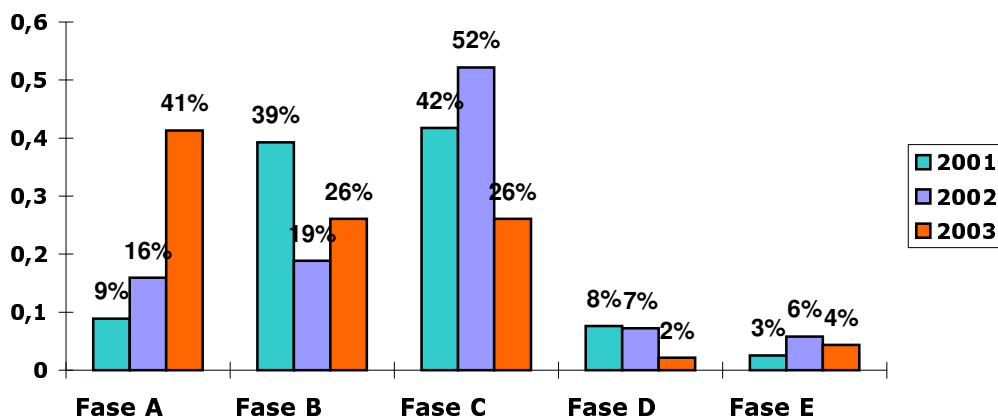
### 2.1.7 *La rimodulazione dell'attività di assistenza*

Il confronto tra l'attività svolta nel periodo gennaio 2003 - aprile 2004 e gli anni precedenti porta ad evidenziare alcuni elementi significativi (cfr.figura 5 alla pagina seguente).

---

7 L'UFP ha esperito attività di assistenza alle amministrazioni lungo l'intero *iter* procedurale ed in particolare:  
fase A - Prima della pubblicazione 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, ai fini della predisposizione degli strumenti di programmazione;  
fase B - Dalla pubblicazione del programma triennale alla presentazione delle proposte, per l'identificazione delle procedure più idonee da adottare per la sollecitazione del mercato (procedura ex artt.19 o 37bis della legge 109/94 e altre forme di PPP);  
fase C - Dalla presentazione delle proposte dei promotori alla dichiarazione di pubblico interesse, per la verifica della fattibilità tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle proposte presentate dai promotori;  
fase D - Dalla dichiarazione di pubblico interesse della proposta alla gara di evidenza pubblica, per la predisposizione dei bandi di gara;  
fase E - Dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione, per la valutazione delle offerte ricevute a seguito della gara.

**FIGURA 5 - Ripartizione ASSISTENZA per fasi del ciclo del progetto**



FASI ASSISTENZA	2001 n° progetti (incidenza %)	2002 n° progetti (incidenza %)	2003 n° progetti (incidenza %)
Prima della pubblicazione del programma triennale	7 (9%)	11 (16%)	19 (41%)
Dalla pubblicazione del programma triennale alla presentazione delle proposte	31 (39%)	13 (19%)	12 (26%)
Dalla presentazione delle proposte alla dichiarazione di pubblico interesse	33 (42%)	36 (52%)	12 (26%)
Dalla dichiarazione di pubblico interesse alla pubblicazione del bando di gara	6 (8%)	5 (7%)	1 (2%)
Dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione	2 (3%)	4 (6%)	2 (4%)
<b>TOTALE</b>	<b>79 (100%)</b>	<b>69 (100%)</b>	<b>46 (100%)</b>

**NB: I dati 2003 fanno riferimento al periodo gennaio 2003-aprile 2004**

Dopo aver assistito, nel passaggio dal 2001 al 2002, ad un progressivo spostamento delle richieste di assistenza in fasi più avanzate del ciclo di realizzazione dei progetti, nell'ultimo periodo di attività le richieste si sono focalizzate di nuovo sulle fasi iniziali: quella dell'individuazione delle iniziative suscettibili di essere realizzate tramite concorso di capitali privati, al fine dell'inserimento delle stesse nella Programmazione Triennale delle opere

---

pubbliche e quella dell'individuazione delle procedure più idonee da adottare per sollecitare il mercato.

Tale rimodulazione delle richieste nelle fasi iniziali fa registrare due fenomeni: una nuova fase di iniziative progettuali che vede le amministrazioni maggiormente attente alla valenza strategica di una corretta analisi a monte sulla fattibilità dell'iniziativa ed eventualmente sull'intero parco progetti; nuovi soggetti che per la prima volta ipotizzano di ricorrere all'uso della finanza di progetto o di altre forme di PPP non solo per esigenze di bilancio ma per motivazioni legate ad una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica.

Grazie anche ad una maggiore cultura settoriale, gli sforzi comuni sulle fasi iniziali del ciclo del progetto sono stati sollecitati anche da istanze provenienti da soggetti operanti in settori ancora poco praticati, almeno nel nostro Paese, dalla finanza privata (quali, ad esempio, il settore dei beni culturali e quello delle caserme); ovvero da soggetti già incontrati in passato, che hanno nel frattempo maturato la consapevolezza dell'importanza di adire all'UFP non solo in ultima istanza, come *problem solver*, ma piuttosto a monte, per impostare correttamente i procedimenti e sollecitare in modo adeguato il mercato.

La presenza, infine, tra gli utenti dei servizi dell'UFP, di amministrazioni regionali e centrali in misura maggiore che negli anni precedenti, mostra che nuovi, importanti attori si stanno affacciando al mercato della finanza di progetto e del PPP; questo può ragionevolmente far sperare in una nuova stagione di iniziative maggiormente significative sotto il profilo economico-finanziario e di più ampia valenza territoriale.

## **2.2 La rete con le strutture delle Regioni e con i Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici**

Come evidenziato al paragrafo precedente, la creazione, sul territorio, di strutture regionali analoghe all'UFP, dedicate alla promozione e al supporto delle attività relative al coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche, nonché l'attribuzione di compiti specifici in materia di finanza di progetto e di PPP ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici hanno favorito il riassetto della funzione di assistenza alle pubbliche Amministrazioni territoriali in capo all'UFP.

Al fine di garantire l'ottimizzazione del livello di prestazioni offerto, potenziando l'efficacia dell'assistenza diretta, l'UFP ha intrapreso relazioni stabili e continuative con tali strutture, nell'ottica dell'adozione di una "logica di rete" nell'offerta dei servizi alle amministrazioni locali.

L'istituzione di raccordi stabili ha, come obiettivi principali, quelli di:

- favorire un processo di razionalizzazione e omogeneizzazione di metodi e modelli di intervento tale da assicurare coerenza di azione delle diverse strutture, pur nel pieno rispetto delle autonomie territoriali e locali.
- beneficiare dell'interscambio di esperienze e competenze acquisite.

L'opportunità di collegamento delle strutture regionali con l'Unità tecnica istituita presso il CIPE è risultata peraltro un'esigenza fortemente sentita non soltanto a livello locale, ma anche da parte dei nuclei di valutazione istituiti presso le amministrazioni centrali.

Ciò è emerso chiaramente dalle testimonianze dei partecipanti al *workshop* "Finanza di progetto e nuclei di valutazione degli investimenti pubblici: la rete o le reti", organizzato a Venezia nel mese di maggio 2003, con la finalità di definire quale ruolo possano svolgere i Nuclei di Valutazione, centrali e



regionali, per una più diffusa utilizzazione della finanza di progetto, attraverso la propria rete e di come tale rete si potrà raccordare sia con l'Unità tecnica istituita presso il CIPE, sia con le Unità di finanza di progetto regionali, laddove istituite.

La presenza, oltre che di numerosi rappresentanti dei Nuclei, di esponenti di strutture di altri paesi europei - quali l'*U.K Treasury* e la *Caisse des dépôts et consignations* francese - e della Commissione Europea ha assicurato un dibattito orientato ai più recenti indirizzi comunitari in tema di PPP ed ha permesso di far emergere una generale necessità di coordinamento tra istanze locali e centrali relativamente alla realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità attraverso forme di PPP.

L'istituzione di collegamenti sistematici tra l'UFP sia con strutture regionali, sia con Nuclei di Valutazione centrali, è stata, in taluni casi, formalizzata con la sottoscrizione di specifiche intese.

Nel dicembre 2003 è stato siglato un Protocollo di intesa con l'Unità tecnica Finanza di progetto della Regione Lazio. Il Protocollo, che fa seguito a quello sottoscritto nel 2002 con l'Unità di finanza di progetto della Regione Campania, definisce le modalità e l'oggetto della collaborazione, ed ha, come obiettivo, lo sviluppo congiunto di iniziative per l'avvio e la realizzazione di opere pubbliche attraverso forme di PPP, nonché la predisposizione di documenti tecnici finalizzati a favorire la diffusione di metodi e modelli utili per gestire al meglio l'impostazione e l'attuazione di ogni singola iniziativa.

Nell'aprile 2004 è stato sottoscritto il Protocollo di intesa con il Nucleo di valutazione del Ministero della Salute. Il Protocollo, che sigla una fattiva attività di collaborazione, già avviata da tempo dall'UFP con tale Ministero, ha tra gli obiettivi, quelli di:

- 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 di PPP in sanità.

### 2.3 Le attività di promozione

Anche nel 2003 l'UFP ha proseguito il suo impegno per promuovere, presso le pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati, in funzione delle opportunità offerte da tale coinvolgimento. Ciò è avvenuto tramite l'attivazione di diversi canali e modalità di comunicazione, nonché attraverso la diffusione di metodologie e strumenti operativi destinati ad implementare il *know-how* delle amministrazioni stesse, al fine di renderle in grado di gestire in modo autonomo e consapevole le iniziative programmate.

Tra le attività in tale ambito si segnalano:

- **la partecipazione a convegni e seminari**, di rilevanza nazionale e/o internazionale. La partecipazione dei componenti dell'UFP a detti eventi, spesso in qualità di relatori ha consentito, da un lato, un proficuo scambio di informazioni ed esperienze con altri operatori del settore, pubblici e privati, necessario per un continuo aggiornamento sui temi e le problematiche della finanza di progetto e del PPP; dall'altro, ha permesso di riscontrare specifiche esigenze ed istanze del mercato, utili ad orientare l'attività dell'UFP stessa;
- **la realizzazione di attività di formazione**, nell'ambito di corsi specifici organizzati da pubbliche amministrazioni ed altre istituzioni, pubbliche e private;
- **la predisposizione di studi e documenti tecnici**. In tale contesto l'UFP ha svolto uno studio di approfondimento sul tema del *Value for money* e del *Public Sector Comparator* (PSC) ed uno studio sull'istituto del *General contractor*. Atteso che lo scopo ultimo della finanza di progetto e di forme di PPP per la realizzazione di opere pubbliche deve essere quello di assicurare che le risorse pubbliche siano utilizzate nel modo più efficiente, l'introduzione e la diffusione di concetti quali il *Value for money* e di modelli come il PSC sono volti ad agevolare le amministrazioni pubbliche nella fase della scelta dello strumento più idoneo, nel

caso concreto, per la realizzazione di una determinata infrastruttura e del relativo servizio. Non sempre, infatti, la finanza di progetto si rivela come lo strumento più corretto; in alcuni casi, infatti, appare più efficiente utilizzare tecniche tradizionali quali l'appalto di opere pubbliche. Lo studio sul *General contractor* ha approfondito le tematiche relative a tale istituto, ancora poco noto e sperimentato nel nostro ordinamento. Tali documenti sono disponibili sul sito dell'UFP, accessibile all'indirizzo internet [www.utfp.it](http://www.utfp.it).

**IL SITO INTERNET DELL'UFP  
STATISTICHE DEGLI ACCESSI NEL 2003**

Il sito internet dell'UFP, accessibile all'indirizzo [www.utfp.it](http://www.utfp.it) - attivato nel 2002, per favorire una migliore condivisione delle esperienze acquisite - contiene specifiche sezioni dedicate a:

- documenti di carattere generale sulla finanza di progetto ed il PPP
- normativa di riferimento nazionale e comunitaria
- documenti elaborati dall'UFP
- servizi *on line* per le pubbliche amministrazioni

Il numero di accessi, monitorato nel 2003, testimonia l'interesse che i documenti e l'attività dell'UFP riscuotono presso oggetti pubblici e privati operanti nel settore.

<i>Numero accessi</i>	Il numero di accessi nell'anno risulta pari a 59.560, con una media giornaliera di oltre 160 accessi.
<i>Pagine visitate</i>	Le pagine del sito visitate con maggiore frequenza risultano: la pagina riguardante il <i>project financing</i> ed i suoi campi di applicazione (13.483 visite); la pagina contenente i documenti di carattere generale "Project Financing - Elementi introduttivi" e "Il ricorso alla finanza privata per la realizzazione di opere pubbliche" (8.311 visite); la pagina contenente i principali testi normativi (7.436 visite).
<i>Documenti scaricati</i>	Tra i documenti a disposizione per il <i>download</i> , risultano scaricati con maggiore frequenza i documenti di carattere generale riferibili alle pagine più visitate (oltre 10.000 copie), la Relazione annuale sull'attività svolta nel 2001 (1808) e nel 2002 (1606). Infine, due documenti, uno di approfondimento finanziario "La valutazione della convenienza economico-finanziaria nel PF" (1.946) e l'altro di carattere giuridico "I limiti della concessione nella procedura di <i>project financing</i> " (1478).
<i>Tipologia degli utenti</i>	Il numero maggiore di utenti è proviene dalla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione che rappresenta il <i>target</i> di riferimento istituzionale dell'attività di assistenza.  Numerosi sono gli accessi da parte di privati, tra i quali società di consulenza, operanti nel settore della finanza di progetto, anche a livello internazionale.

## 2.4 Le relazioni internazionali

L'introduzione di forme e modelli di PPP in un numero sempre crescente di ordinamenti, sia a livello di Paesi membri dell'Unione Europea, sia a livello internazionale, sta comportando la necessità di procedere ad una progressiva armonizzazione delle tecniche finanziarie e dei modelli utilizzati nei diversi Paesi.

La globalizzazione dei mercati, d'altra parte, ha determinato importanti riflessi sul settore delle opere pubbliche; ciò è vero, in particolare, nel nostro Paese, in quanto la previsione che parte del rilevante programma di infrastrutturazione venga realizzato tramite forme di PPP presuppone l'intervento di gruppi imprenditoriali ed investitori internazionali, accanto a quelli nazionali.

Tali fattori hanno imposto all'UFP la necessità sia di confrontarsi in modo stabile e continuativo con il mercato internazionale dei soggetti operanti nel settore, sia di allacciare contatti operativi con altri organismi e *task forces* operanti a livello di paesi membri dell'Unione Europea e più in generale, nel contesto internazionale, aventi missioni analoghe alle proprie.

L'UFP fa parte di un gruppo di lavoro informale che riunisce le *task forces* governative o paragonative degli stati europei che si occupano di partenariato pubblico privato.

Gli incontri del gruppo di lavoro, scadenziati di norma trimestralmente, permettono di confrontare le esperienze concrete di realizzazione di opere pubbliche con forme di PPP, analizzare le soluzioni giuridiche ed economico finanziarie che i diversi *frameworks* legislativi nazionali consentono, individuare proposte operative.

Il gruppo costituisce inoltre un interlocutore qualificato, che la Commissione Europea, attraverso le sue direzioni DG MARKT<sup>8</sup>, DG TREN<sup>9</sup>, DG ECFIN<sup>10</sup> e DG

---

<sup>8</sup> Direzione Generale mercato interno

<sup>9</sup> Direzione Generale energia e trasporti

<sup>10</sup> Direzione Generale Affari economici

REGIO<sup>11</sup> ha utilizzato per l'acquisizione di elementi conoscitivi sulle tematiche del PPP per la realizzazione di opere pubbliche.

Nel corso del periodo gennaio 2003 aprile 2004 la Commissione ha consultato il predetto gruppo tramite:

- la DG MARKT per la stesura del Libro Verde relativo ai PPP ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni<sup>12</sup>;
- la DG TREN per la presentazione ed analisi della Comunicazione della Commissione sull'iniziativa europea per la crescita<sup>13</sup> e sul Libro Verde sopra citato;
- la DG TREN, la DG ECFIN e la BEI<sup>14</sup> in merito alla fattibilità della costituzione di un fondo di garanzia per la realizzazione di progetti rientranti nella rete TEN-T<sup>15</sup>. Riguardo a tale proposta, l'UFP ha elaborato un proprio documento in risposta al *market test* predisposto dalla BEI.

Significative occasioni per un fattivo scambio di esperienze con strutture pubbliche ed organismi privati operanti in Paesi extraeuropei sono stati inoltre alcuni importanti eventi, organizzati a livello internazionale, sul PPP, sia di carattere generale che di settore.

Tali eventi hanno consentito all'UFP di intervenire, tramite proprie comunicazioni, per illustrare alla comunità degli operatori internazionali lo "stato dell'arte" del mercato italiano, nonché i principali elementi dell'azione di Governo in materia, ma sono stati altresì momento di acquisizione di nuove conoscenze su tecniche e modelli utilizzati in altri Paesi.

---

<sup>11</sup> Direzione Generale politiche regionali

<sup>12</sup> COM (2004) 327 del 30.4.2004

<sup>13</sup> COM (2003)690 del 21.11.2003

<sup>14</sup> Banca Europea degli investimenti

<sup>15</sup> Trans European Networks - Transports

### **3 L'ATTIVITA' RELATIVA AI PROGETTI COMPRESI NEL 1° PROGRAMMA DELLE OPERE STRATEGICHE**

#### **3.1 Gli Studi pilota**

##### *3.1.1 I progetti selezionati*

La delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121, all'art. 1, comma 4, ha assegnato all'UFP il compito di effettuare studi pilota su alcuni progetti selezionati dal Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito degli interventi compresi nel 1° Programma delle opere strategiche - approvato dalla stessa delibera ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. Legge Obiettivo) - al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.

Nel corso del 2003 è proseguita l'attività di studio, già avviata nel corso dell'anno precedente, sui seguenti progetti selezionati in attuazione di tale delibera<sup>16</sup>:

- Linea Ferroviaria Torino-Lione
- Centri intermodali ferroviari
- Tangenziale esterna di Milano
- Autostrada Salerno-Reggio Calabria
- Quadrilatero Marche-Umbria
- Sistema di collegamento trasversale nord-sud (Basilicata)
- Completamento allacci plurimodali nel sistema interportuale di Gioia Tauro

---

<sup>16</sup> I primi cinque progetti compresi nell'elenco sono stati indicati all'UFP con nota del 4 giugno 2002 del Ministro Delegato per il CIPE. Con successiva nota del 26 luglio 2002 il Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha indicato gli ulteriori tre interventi infrastrutturali relativi al Mezzogiorno, individuati d'intesa con il Ministro Delegato per il Mezzogiorno. Con nota del 22 ottobre 2002 il Ministro Delegato per il CIPE ha esteso ulteriormente l'elenco con l'inserimento del progetto "Schemi idrici Mezzogiorno".

- Corridoio trasversale A1 (San Vittore) - A14 (Termoli)
- Schemi idrici Mezzogiorno

### *3.1.2 La metodologia di lavoro*

La metodologia di lavoro adottata ha previsto la costituzione di appositi gruppi di lavoro, con riferimento a ciascuno dei progetti, con la partecipazione dei soggetti istituzionali di riferimento.

L'attività dei gruppi di lavoro è stata finalizzata a definire, per ciascun progetto, il quadro di riferimento generale sotto il profilo tecnico, ambientale, giuridico-amministrativo ed economico finanziario, al fine di consentire all'UFP di formulare osservazioni e proposte sulle possibilità e sulle modalità di ricorso al capitale privato, sulla base delle peculiarità e delle problematiche relative alla specifica tipologia di opera da realizzare.

L'attività è stata di conseguenza volta a:

- acquisire la documentazione relativa alle singole iniziative (studi di fattibilità, documenti preparatori, relazioni e studi di *advisors*, ecc.);
- analizzare la documentazione disponibile ed identificare le problematiche e criticità tecniche, giuridiche ed economico-finanziarie relative a ciascun progetto;
- identificare gli adempimenti di rispettiva competenza, ai fini di integrare e/o fornire ulteriori elementi di valutazione;
- effettuare, per quanto di competenza, approfondimenti su specifici temi.

### *3.1.3 Lo stato di attuazione*

Il 2° Rapporto sullo stato di avanzamento degli studi pilota è stato presentato al CIPE il 30 aprile 2003.



Il Rapporto, al quale si rinvia per dettagli ed approfondimenti<sup>17</sup> evidenzia uno stato di avanzamento degli studi fortemente differenziato, legato, prioritariamente, ai differenti *iter* procedurali ed al diverso stato di maturazione dei progetti stessi, da cui consegue la disponibilità di documentazione funzionale agli approfondimenti richiesti dagli studi.

Nei casi in cui è stato possibile identificare con chiarezza, sin dall'inizio, il perimetro ed i contenuti dell'iniziativa, nonché i soggetti coinvolti nella sua realizzazione, si è potuto procedere nell'*iter* di approfondimento delle modalità di coinvolgimento di capitale privato.

In altri casi la carenza di idonea documentazione, spesso determinata da una ancora non chiara identificazione dell'iniziativa sotto il profilo tecnico-amministrativo ed economico, ha comportato un rallentamento dell'attività di studio.

Si riporta, nelle schede alle pagine seguenti, la descrizione delle attività svolte con riferimento a quattro progetti (Linea Ferroviaria Torino-Lione, Centri intermodali ferroviari, Autostrada Salerno-Reggio Calabria, Quadrilatero Marche-Umbria) per i quali si evidenziano risultati di particolare rilievo.

Per quanto riguarda lo studio pilota "Schemi idrici", la rapida evoluzione dello stato progettuale di numerose iniziative in esso comprese ha comportato direttamente il passaggio dalla fase di studio alla fase di istruttoria (Cfr. il successivo paragrafo 3.2).

---

<sup>17</sup> Cfr UFP - 2° Rapporto sullo stato di avanzamento degli Studi Pilota - Aprile 2003

## Scheda 1 – Linea ferroviaria Torino - Lione

L'attività svolta dall'Unità Tecnica sul progetto di costruzione della tratta internazionale del collegamento ferroviario ad alta velocità/alta capacità **Torino – Lione** (Corridoio 5), inclusa l'esecuzione del nuovo traforo del Moncenisio, è proseguita nel 2003 con gli approfondimenti, sugli studi propedeutici alla progettazione, commissionati dalla società Lyon Turin Ferroviaire sas (LTF), titolare della fase preliminare di redazione del progetto.

Nel corso di incontri avuti con LTF, sono stati presentati i risultati degli studi ed effettuati ulteriori approfondimenti che hanno riguardato gli aspetti economici (studio della domanda/offerta), giuridici, socioeconomici e finanziari del progetto.

In particolare, sono stati effettuati i seguenti approfondimenti:

### IN ORDINE AGLI ASPETTI ECONOMICI:

- valutazione delle stime di traffico;
- combinazione degli scenari viaggiatori – trasporto merci – costi dell'opera;
- integrazione nella concessione del tunnel esistente;
- adeguamento della capacità del tunnel di base e del tunnel esistente;
- contributi per la valutazione socioeconomica del progetto;
- costi di costruzione (tunnel di base e accesso tra Lione e Torino);
- costi di manutenzione /rinnovamento;
- costi del materiale rotabile per le imprese di trasporto;

### IN ORDINE AGLI ASPETTI GIURIDICI:

- possibili schemi realizzativi (appalto, concessione, concessione parziale)
- soggetti coinvolti: gli Stati, il gestore delle reti ferroviarie, il gestore della sezione internazionale del progetto, il gestore autostrada ferroviaria, le imprese di trasporto ferroviario;

### IN ORDINE AGLI ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI:

- ricavi d'esercizio;
- costi d'esercizio;
- canone di infrastruttura;
- costi e ricavi per il servizio di autostrada ferroviaria;
- identificazione e analisi dei principali rischi associati al progetto: costruzione della matrice dei rischi

In attesa che vengano definiti, con opportuni accordi fra gli Stati, gli aspetti operativi del progetto, l'Unità Tecnica ha acquisito ulteriori elementi per formulare possibili ipotesi in ordine alla praticabilità di modelli di partenariato pubblico - privato.

## **SCHEDA 2 - CENTRI INTERMODALI FERROVIARI**

Le analisi e gli approfondimenti effettuati dall'UFP sono stati elaborati nella prospettiva di individuare e verificare le possibilità e i limiti di realizzazione di tre centri intermodali localizzati al Nord, Centro e Sud del Paese così come considerati nella proposta preliminare formulata da RFI S.p.A. Si tratta di complessi di infrastrutture intermodali e logistiche in grado di offrire, a fianco dei servizi propriamente terminalistici, non solo "spazi attrezzati" ma anche una parte, se non la gamma completa, di quei servizi che vengono ricondotti nell'ambito della c.d. Logistica Integrata. La verifica della possibilità di realizzazione di tali infrastrutture è stata effettuata in ragione di una serie di elementi specifici quali:

- la compatibilità delle ipotesi preliminari di dimensionamento e di gestione dei tre Centri con le localizzazioni ipotizzate ed in corso di valutazione da parte di RFI;
- la possibile riarticolazione e/o ampliamento del complesso degli spazi attrezzati e dei servizi logistico-industriali tenuto conto del profilo di offerta, delle dimensioni e delle funzioni gerarchiche, nell'ambito del sistema dei trasporti, di altre infrastrutture intermodali esistenti e/o programmate nell'area di localizzazione ipotizzata per i Centri;
- l'esigenza, considerate le ipotesi preliminari di localizzazione, di eventuali connessioni con le reti autostradali e stradali esistenti ovvero l'esistenza di interferenze;
- il livello di redditività dell'iniziativa in ragione di possibili variazioni, rispetto alle ipotesi iniziali, della dimensione degli spazi attrezzati per attività logistico-industriali e delle superfici direzionali e commerciali.

Le analisi e gli approfondimenti effettuati hanno evidenziato la necessità di procedere ad un ridimensionamento del progetto originario e conseguente riformulazione dei business plan in funzione degli esiti degli approfondimenti economico-finanziari e, in seguito, in relazione alle possibili configurazioni dello schema di partenariato pubblico-privato da adottare.

Allo stadio attuale, RFI ha manifestato l'intenzione di procedere all'individuazione di un advisor per il supporto nelle fasi di definizione e strutturazione del progetto, congiuntamente ad ANAS Spa e Autostrade Spa.

### **Scheda 3 - Autostrada Salerno Reggio Calabria**

Le analisi e gli approfondimenti effettuati dall'UFP sono stati elaborati nella prospettiva di individuare le principali problematiche economico-finanziarie e giuridico-amministrative relative all'affidamento a terzi in concessione dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria, anche in ottemperanza alla delibera CIPE n. 96/2002. Tale delibera ha infatti affidato all'UFP il compito di effettuare tutti gli approfondimenti già indicati nel I° Rapporto sullo stato d'avanzamento degli studi pilota, nonché di verificare se sussistono i presupposti per prevedere il pedaggiamento dell'infrastruttura autostradale, nella prospettiva di ricorrere a forme di finanziamento alternative ai fondi pubblici.

Sulla base delle risultanze dello Studio di fattibilità di fattibilità - realizzato ai sensi dell'art.9 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e consegnato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel maggio 2001<sup>18</sup> - ed in relazione alla possibilità di poter ricorrere agli istituti e procedure della c.d. Legge Obiettivo, l'ANAS S.p.A ha escluso la possibilità di trasferire a carico del futuro concessionario gli oneri per la realizzazione dei lavori di ammodernamento dell'infrastruttura, ponendoli, in questa fase, a completo carico del bilancio statale.

Lo schema per coinvolgere soggetti e capitali privati è, quindi, stato individuato nell'affidamento di una concessione di trasformazione e gestione dell'infrastruttura. In questa prospettiva, l'ANAS ha effettuato nuove simulazioni per verificare, alla luce del nuovo quadro tecnico-progettuale, la possibilità di pedaggiare solo alcune tratte in funzione delle previsioni di traffico e dei relativi livelli di sostenibilità economico-finanziaria, come peraltro ipotizzato nello Studio di fattibilità.

Sulla base del perimetro del Progetto di trasformazione e gestione parziale dell'infrastruttura, così come delineato dall'ANAS, l'UFP ha evidenziato la necessità di approfondire e chiarire due ordini di problematiche.

Il primo riguarda l'inquadramento giuridico-amministrativo della concessione che qualifica l'intervento.

Il secondo è di tipo economico-finanziario ed è riferito: (i) alla verifica dell'effettiva capienza del piano economico-finanziario della concessione (i.e. flussi di cassa) per il parziale reintegro dei costi sostenuti dallo Stato per il Progetto di ammodernamento; (ii) all'identificazione dello schema idoneo per assicurare e massimizzare il coinvolgimento di capitali privati

---

<sup>18</sup>Per sviluppare l'analisi economico-finanziaria mirata ad accertare che l'infrastruttura abbia le caratteristiche per essere affidata in concessione, con la previsione del relativo finanziamento, lo studio articola il progetto tecnico-realizzativi in due componenti:

- Progetto di ammodernamento, che comprende la progettazione e realizzazione dei lavori di *upgrading* dell'esistente tracciato a *standard* tecnico-prestazionali, di servizi e sicurezza definiti;
- Progetto di trasformazione, che comprende i lavori per la realizzazione dei differenti sistemi di pedaggiamento ipotizzati.

In questa prospettiva l'UFP ha suggerito specifici percorsi di approfondimento, riguardanti in particolare: (i) scelta del sistema di pedaggiamento; (ii) verifica dei livelli tariffari sostenibili; (iii) entità del canone da corrispondere ad ANAS a per il recupero parziale dei costi di ammodernamento; (iiii) *timing* degli investimenti nel complesso.

## Scheda 4 – Quadrilatero Marche-Umbria

Il progetto relativo alla realizzazione del collegamento viario Marche-Umbria e Quadrilatero di penetrazione interna ed alla costituzione di aree commerciali e di servizio lungo gli assi considerati (c.d. aree *leader*), ha proseguito l'iter previsto nei relativi Studi di fattibilità. Tali studi hanno verificato la fattibilità del progetto secondo schemi di PPP che consentono il finanziamento e la realizzazione del sistema di viabilità anche mediante il coinvolgimento di risorse private.

I punti fondamentali per la realizzazione ed il finanziamento dell'asse viario Marche-Umbria e Quadrilatero di penetrazione interna secondo modelli di PPP, possono essere così sintetizzati:

- essendo inapplicabile, non trattandosi di autostrada, un pedaggio per l'utilizzo dell'infrastruttura, possono essere definiti meccanismi che valorizzino i benefici economici derivanti al territorio dal potenziamento del sistema di viabilità, traducendoli in flussi di ricavi, c.d. **"ricavi da cattura di valore"**;
- il potenziamento dell'infrastruttura, aumentando l'accessibilità dell'area e il livello di mobilità, genera economie di localizzazione che si traducono in: i) aumenti di valore fondiario; ii) diminuzione dei costi operativi delle imprese; iii) una generale maggiore crescita economico-produttiva;
- il potenziamento infrastrutturale non è, dunque, inquadrato come mero intervento trasportistico ma come intervento di riqualificazione e valorizzazione territoriale. Secondo l'ipotesi dello Studio di fattibilità tale ridefinizione territoriale può avvenire attraverso l'elaborazione di un **Piano di Area Vasta (PAV)**, cioè di uno strumento che, organizzando la distribuzione spaziale degli insediamenti produttivi lungo gli assi viari considerati, funge da piano di sviluppo economico dell'area interessata dall'intervento;
- viene così a crearsi un'interrelazione infrastruttura-territorio, che predispone le condizioni per il cofinanziamento pubblico-privato del sistema di viabilità attraverso la monetizzazione dei benefici economici che vengono assicurati al territorio principalmente in termini di maggiore e più veloce accessibilità, in particolare:
  - (a) incremento del gettito ICI generato dai nuovi insediamenti produttivi;
  - (b) contributi agli oneri di urbanizzazione, ovvero oneri aggiuntivi a quelli concessori parametrati sulle nuove volumetrie costruite nelle aree del Piano ("oneri di infrastrutturazione");
  - (c) incremento della tassa di iscrizione alla Camera di commercio, generato dall'applicazione di una maggiorazione della tassa per tutti gli iscritti;
  - (d) ricavi commerciali da concessioni per lo stabilimento di attività su particolare aree ("Aree leader");
- la strutturazione organica di tali strumenti e flussi di entrate e ricavi costituisce la proposta di un modello per la realizzazione del sistema di viabilità, ovvero di opere pubbliche, attraverso forme di PPP.

Successivamente alla redazione della bozza di Protocollo d'intesa tra i vari soggetti pubblici e privati interessati al Progetto ed alla costituzione della Quadrilatero S.p.A. - soggetto attuatore unico dell'intera iniziativa progettuale - costituita da Anas S.p.A. (51%) e da Sviluppo Italia S.p.A. (49%), l'UFP ha redatto l'istruttoria sullo Studio di fattibilità del Piano di Area Vasta (PAV) analizzandone i profili giuridico-amministrativi, economico-finanziari e tecnici ed evidenziandone le criticità e gli approfondimenti da effettuare per la completa messa a punto del Progetto.

Nello Studio di fattibilità è previsto che la Quadrilatero Marche-Umbria S.p.A. provvederà, a mezzo di licitazione privata, all'affidamento dell'opera a Contraente Generale. E' stata prevista l'individuazione di due maxilotti da porre a gara d'appalto per Contraente generale.

#### **MAXILOTTO 1:**

SS. 77 Val di Chienti: Collesentino II - Pontelatrive (Progetto definitivo)  
 SS. 77 Val di Chienti: Pontelatrive - Foligno (Progetto preliminare)  
 Allaccio SS 77 - SS 16 A Civitanova Marche (Progetto preliminare)  
 Allaccio SS 77 - SS 3 A Foligno (Progetto preliminare)  
 SS. 78 Val di Fiadra: Sforza Costa - Sarnano (Progetto preliminare)  
 Intervalliva di Macerata Villacosta - Sforza Costa (Progetto preliminare)  
 Intervalliva Tolentino - S. Severino Marche (Progetto preliminare)  
 Opere di completamento - Collegamento Pontecantesimo SS 3 Flaminia (Progetto definitivo)

#### **MAXILOTTO 2**

SS. 76 Val D'Esino: Serra S. Quirico - Albacina (Progetto definitivo)  
 SS. 76 Val D'Esino: Fossato di Vico - Cancelli (Progetto definitivo)  
 SS. 318 Umbra: Pianello - Valfabbrica (Progetto definitivo)  
 Pedemontana Marchigiana (Progetto preliminare)

Ogni contraente generale provvederà: i) alla redazione dei progetti definitivi - nel caso in cui non siano posti a base di gara - ed agli adempimenti tecnico amministrativi necessari per l'approvazione degli stessi da parte del CIPE; ii) all'acquisizione delle aree di sedime; iii) alla progettazione esecutiva; iv) alla esecuzione delle opere.

Ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 190/2002, che disciplina l'affidamento a Contraente generale, quest'ultimo risponde nei confronti del soggetto aggiudicatore della corretta e tempestiva esecuzione dell'opera.

In relazione all'attuale sviluppo progettuale e alle procedure approvative, i diversi progetti seguiranno tempi realizzativi diversi: la conclusione dei lavori è stimata entro il 2010.

Per la realizzazione delle aree leader, invece, è stato individuato lo strumento della concessione di costruzione e gestione, dietro pagamento di un canone al Soggetto attuatore che provvederà all'acquisizione delle aree.

Il modello economico finanziario dello Studio prevede una tempistica per la realizzazione dell'infrastruttura viaria differenziata da quella per la realizzazione del PAV. Per entrambe l'avvio dei lavori è previsto nel 2005, mentre le conclusioni sono programmate, rispettivamente, nel 2009 per quanto concerne la realizzazione del Sistema di viabilità e nel 2034 per quanto concerne la realizzazione e gestione delle Aree leader. L'analisi fonti/impieghi mostra che l'utilizzo ottimale delle fonti prevede prima l'utilizzo dei contributi pubblici (2004-2008), e poi le fonti dei ricavi c.d. da "cattura di valore" (2005-2034).



### 3.1.4 I dossier di documentazione

Contestualmente alle attività di studio connesse ai singoli progetti si è ritenuto opportuno procedere ad effettuare specifici approfondimenti di settore, utili per la successiva analisi dei casi concreti.

In particolare, sono stati predisposti i seguenti *dossier* di documentazione:

**“La realizzazione, gestione e finanziamento delle infrastrutture autostradali”**. Il documento analizza, nella prima parte, il quadro delle concessioni autostradali a livello nazionale ed europeo, evidenziando i principali indicatori statistici del settore, nonché le possibili tipologie di forme di affidamento. Un’apposita sezione è dedicata alla determinazione del calcolo della tariffa di pedaggio autostradale ed alle conseguenti modalità di aggiornamento, nonché ai sistemi di pedaggiamento ed alle modalità di esazione. La seconda parte dello studio analizza le diverse fonti di finanziamento ipotizzabili per la realizzazione e gestione di un’infrastruttura autostradale, esaminando le varie tipologie di contribuzione finanziaria pubblica in relazione agli obiettivi che la pubblica amministrazione intende perseguire.

**“Le infrastrutture intermodali e la logistica”**. Il documento fornisce un quadro generale delle differenti tipologie di infrastrutture intermodali collegabili e funzionali al settore della “logistica integrata” analizzando i principali aspetti che ne caratterizzano la realizzazione e la gestione.

**“La gestione ed il finanziamento delle risorse idriche”**. Il *dossier* fornisce un quadro dello stato di avanzamento della riforma del settore e individua le principali modalità di coinvolgimento del capitale privato per la realizzazione e gestione dei servizi idrici.

### 3.1.5 Dagli “studi pilota” ai progetti

Conclusa la fase relativa agli “studi pilota”, sulla base delle indicazioni formulate dal CIPE nella sua “Relazione sull’attività svolta dall’Unità tecnica Finanza di Progetto 2002”, l’UFP ha concretamente avviato l’attività di istruttoria su progetti inseriti nel 1° Programma delle Opere Strategiche e presentati al CIPE per il finanziamento a valere sulla Legge Obiettivo, su

richiesta del Ministero delle Infrastrutture e trasporti, ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera c) del D. Lgs 190/2002, coordinandosi operativamente con la Struttura tecnica di Missione, istituita presso tale Ministero<sup>19</sup> e con la Cassa depositi e prestiti, *advisor* di quest'ultimo in base a specifica convenzione.

Nel quadro delle attività istruttorie relative ai progetti compresi nel citato 1° Programma, l'UFP ha, inoltre, fornito il proprio apporto direttamente al CIPE su specifiche iniziative, in base ai quanto previsto da delibere o richieste dello stesso Comitato.

### **3.2 Attività istruttoria di supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti ai sensi dell'art. 2, comma 4 lettera c) del D. Lgs. 190/02 ed al CIPE**

L'attività svolta dall'UFP si è focalizzata sull'analisi delle caratteristiche principali dei progetti oggetto di istruttoria, al fine di individuare l'esistenza di condizioni (convenienza economica e sostenibilità finanziaria) per il coinvolgimento di capitali privati attraverso finanza di progetto o altre forme di PPP, al fine di ottimizzare la contribuzione pubblica.

A tale scopo si è spesso ravvisata la necessità di dover acquisire integrazioni documentali dei progetti, dalle quali si potessero evincere i dati necessari per effettuare le simulazioni finalizzate alla verifica di dette condizioni.

Si ricorda, infatti, che soltanto a seguito della disposizione normativa, prevista all'art. 4, comma 134 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), si è reso obbligatorio, per le richieste di finanziamento delle infrastrutture previste alla Legge Obiettivo che presentino un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione delle opere stesse, accompagnare le richieste di assegnazione di risorse al CIPE con un'analisi costi-benefici ed un piano economico-finanziario.

---

<sup>19</sup> Prevista all'art. 2, comma 3 del D. Lgs. 190/02.

I progetti sui quali l'UFP è stata coinvolta hanno riguardato interventi nel settore idrico, nel comparto del trasporto pubblico locale su ferro, nel settore stradale ed autostradale ed in quello della logistica.

Alla data del 30 aprile 2004 erano state completate od in corso di esecuzione le istruttorie sui seguenti progetti:

***Per conto del Ministero delle infrastrutture e trasporti, ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera c) del D. Lgs 190/2002:***

*a) schemi idrici:*

1. Opere di captazione e protezione di sorgenti nel territorio di Lauria e costruzione di relative opere nelle valli del Noce e del Sinni;
2. Acquedotto dell'Agri;
3. Potenziamento dell'acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso, lato Teramo;
4. Integrazione del Basso Molise con le acque dei fiumi Biferno e Fortore;
5. Rifacimento dell'acquedotto Montescuro Ovest;
6. Ristrutturazione dell'adduttore idraulico di San Giuliano Ginosa;
7. Utilizzazione irrigua e potabile dei Rii Monti Nieddu, Is Canargius e bacini minori - diga di sbarramento sul Rio Monti Nieddu;
8. Costruzione dell'impianto di potabilizzazione delle acque derivate dell'invaso di Conza della Campania e del serbatoio di testata dell'acquedotto dell'Ofanto;
9. Schema idrico Basento – Bradano;
10. Conturizzazione delle utenze civili, industriali ed agricole nella Regione Basilicata, con misurazione dell'acqua fornita;
11. Opere di adduzione dall'invaso sul torrente Menta.

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

12. Nuova linea 5 della metropolitana di Milano, tratta Garibaldi – Bignami;
13. Completamento della linea 6 della metropolitana di Napoli, tratta Mostra – S. Pasquale – Municipio;
14. Metropolitana leggera di Brescia, tratta Prealpino – Concesio;

15. Realizzazione trasporto rapido costiero (TRC), tratta Rimini FS – Riccione FS.

*c) progetti di strade, autostrade ed interventi sul territorio:*

16. Completamento dell'Autostrada A15 "Autocamionale della Cisa", tratta Fontevivo – Martignana – Nogarole Rocca.

***Per conto del CIPE, sulla base di specifiche delibere e/o richieste:***

*a) schemi idrici:*

1. Opere di Approvvigionamento idropotabile – schema n. 39 RPGA della regione Sardegna (delibera CIPE 58/2003);
2. Collegamento Flumineddu – Tirso (delibera CIPE 59/2003);
3. Acquedotto Molisano destro (delibera CIPE 61/2003);
4. Acquedotto Molisano centrale ed interconnessioni (delibera CIPE 62/2003);

*b) progetti di strade, autostrade ed interventi sul territorio:*

5. Quadrilatero Umbria – Marche (delibera CIPE 93/2002)
6. Passante di Mestre (delibere CIPE 92/2002 e 6/2004)<sup>20</sup>

*d) progetti di logistica e movimentazione merci:*

7. Piastre logistiche umbre (nota richiesta CIPE 18.11.2003 n.38197)

---

<sup>20</sup> Per le attività relative al progetto "Passante di Mestre" Cfr. anche il successivo capitolo 4.

#### **4 LE ATTIVITA' A SUPPORTO DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE**

Nell'ambito delle attività svolte dall'UFP, in raccordo con altre strutture all'interno del Ministero dell'economia e finanze, o in gruppi interministeriali, si segnalano:

- la partecipazione a gruppi di lavoro costituiti in ambito NARS in materia di regolazione tariffaria nel settore idrico ed in quello delle concessioni autostradali;
- la partecipazione al Gruppo di lavoro incaricato, ai sensi della delibera CIPE 6/2004<sup>21</sup>, di analizzare le nuove concessioni ed i nuovi piani finanziari delle concessionarie dell'attuale Tangenziale di Mestre. In tale ambito l'UFP ha predisposto un documento riguardante il piano finanziario di rimborso del costo residuo del Passante di Mestre;
- la partecipazione al gruppo di lavoro istituito in ambito CIPE, per l'esame degli aspetti giuridici dell'art.4, commi 134 e ss. della legge 350/2003 e per la redazione dello schema tipo del piano economico-finanziario, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 140 della legge 350/2003;
- il supporto fornito al il Gruppo Tecnico di monitoraggio e verifica dei criteri<sup>22</sup> per l'assegnazione dei meccanismi di premialità previsti dal QCS 2000-2006, per la verifica dei requisiti per il soddisfacimento del criterio "Finanza di Progetto"<sup>23</sup>. In tale sede l'UFP ha esaminato circa trenta progetti presentati da Regioni del Mezzogiorno, verificando che rispondessero ai criteri predeterminati all'assegnazione della riserva di premialità;
- il supporto fornito alla Direzione 2^- Debito Pubblico del Dipartimento del Tesoro, nell'ambito dell'analisi, su cui è impegnata detta direzione, degli effetti sul debito pubblico di alcune operazioni, quali quelle di PPP, ai fini

---

<sup>21</sup> La delibera CIPE 6/2004 prevede che " Il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, procederà ad effettuare ulteriori approfondimenti in merito alle modalità di finanziamento del costo residuo del Passante di Mestre".

<sup>22</sup> Il Gruppo Tecnico è composto da due esperti del Nucleo tecnico di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici - Unità di Valutazione - del Ministero dell'economia e finanze, da due esperti della rete dei Nuclei regionali e centrali di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici e da due esperti indipendenti nominati dalla Commissione europea.

<sup>23</sup> Cfr. il Documento "CRITERI E MECCANISMI DI ASSEGNAZIONE DELLA RISERVA DI PREMIALITA' DEL 4% (UVAL, 6 novembre 2000, modificato il 14 marzo 2002).

della Procedura sui Disavanzi eccessivi. In tale contesto l'UFP ha fornito consulenza per l'identificazione delle forme di PPP attuabili nell'ordinamento giuridico nazionale;

- il supporto fornito alla Direzione 1<sup>^</sup>- Analisi Economico-finanziaria del succitato Dipartimento del Tesoro, per la redazione del capitolo relativo a "Sviluppi del Partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche", all'interno del documento "Rapporto sulle riforme Economiche 2003" presentato alla Commissione Europea.

## **5 L'EVOLUZIONE DELL'OSSERVATORIO SULLA FINANZA DI PROGETTO**

La necessità, per l'UFP, di avviare un'attività di monitoraggio delle iniziative di finanza di progetto, e, più in generale, delle diverse forme in cui si attuano le iniziative di PPP per la realizzazione di opere pubbliche, era stata evidenziata già dall'inizio dell'attività.

Tale necessità nasceva dalla duplice esigenza di:

- disporre di informazioni e dati idonei a definire la misura del mercato, attuale e potenziale, delle iniziative di PPP;
- individuare le criticità delle varie fasi di percorso, dalla fase di programmazione dell'iniziativa a quella di gestione dell'opera al fine di identificare soluzioni idonee a rimuovere gli ostacoli ancora presenti.

I primi passi nella direzione della creazione di un "Osservatorio" sulle operazioni di PPP nel nostro Paese sono stati compiuti nel 2002, quando l'UFP, in accordo con l'OICE<sup>24</sup>, che effettuava da circa due anni una sistematica attività di rilevazione dei dati relativi alle operazioni di finanza di progetto, si attrezzò in breve tempo, creando una banca dati (frutto della fusione della banca dati OICE con i dati derivanti dall'attività di assistenza) ed effettuando su questa una serie di elaborazioni statistiche.

Con la creazione di questo primo Osservatorio, l'UFP è stata in grado di descrivere la *performance* della finanza di progetto, attuata attraverso i due procedimenti previsti dalla legge quadro in materia di lavori pubblici<sup>25</sup> nel triennio 2000-2002, con riferimento al numero di avvisi e bandi pubblicati, alle gare esperite, al livello di investimento delle opere, alle aree ed ai settori maggiormente interessati.

---

<sup>24</sup>Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica.

<sup>25</sup>Procedure ex art. 37**bis** ed ex art. 19, comma 2, della legge 109/94 e ss. mm. e ii.

La Relazione sull'attività svolta nel 2002 ha dato ampio risalto ai risultati dell'indagine effettuata<sup>26</sup>.

La necessità di ampliare il campo di indagine, rilevando anche altre forme di PPP, e di monitorare nel tempo i procedimenti, imponevano tuttavia il ricorso ad una infrastruttura tecnologica idonea, che fosse in grado anche di garantire una maggiore fruizione da parte di tutti i soggetti interessati

Accogliendo la proposta presentata dall'Unioncamere e dalla Camera di Commercio di Roma, L'UFP ha pertanto, in accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, promosso la creazione di un Osservatorio Nazionale sulle opere in *project financing*.

Il sistema di rilevazione, denominato INFO-PIEFFE<sup>27</sup>, è stato realizzato dall'Azienda Speciale Ambiente e Territorio della Camera di Commercio di Roma in *partnership* con CRESME<sup>28</sup> e in collaborazione con TECNOCONS<sup>29</sup>.

INFO-PIEFFE<sup>30</sup> costituisce un primo passo per la costruzione di un più complesso Osservatorio di settore, aperto a tutti, che riguarda le informazioni disponibili riguardanti gli avvisi, le gare e le aggiudicazioni, relativi ad operazioni di PPP, ai quali i diversi enti appaltanti hanno dato pubblicizzazione.

---

<sup>26</sup> Cfr. Relazione del CIPE al Parlamento sull'attività svolta dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto nel 2002, cap.3.

<sup>27</sup> Accessibile attraverso il sito: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it).

<sup>28</sup> Centro ricerche economiche, sociali e di mercato per l'edilizia e il territorio.

<sup>29</sup> Azienda speciale della Camera di Commercio di Roma.

<sup>30</sup> I dati che costituiscono la banca dati INFO-PIEFFE sono raccolti da una qualificata rete presente su tutto il territorio nazionale che:

- analizza giornalmente i quotidiani a diffusione nazionale e locale, la Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee e la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana;
- visita regolarmente il sito centrale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e i siti regionali attivati per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi di gara d'appalto di lavori pubblici di cui all'articolo 2 comma 2 della legge 109/94;
- visita giornalmente i siti *web* delle Stazioni appaltanti;
- analizza i Bollettini Ufficiali Regionali e la Gazzetta Ufficiale della Regione Sicilia;
- visita regolarmente gli albi pretori dei principali Comuni Italiani
- contatta direttamente le Stazioni appaltanti.



Il sistema potrà essere implementato, secondo le ipotesi iniziali, attraverso l'apporto che potranno arrecare gli esperti del settore, le organizzazioni di categoria e altre istituzioni che nel frattempo hanno allestito analoghi osservatori destinati a proprie finalità.

Il sistema è stato ideato come strumento idoneo a consentire la massima fruibilità da parte di tutti i soggetti interessati, con possibilità di ricerca attraverso numerose chiavi (territoriale, stazione concedente, tipo di opera, tipo di procedimento, valore delle opere, etc) e possibilità di visionare avvisi e bandi in tempo reale.

Il sistema, inoltre, non "cattura" esclusivamente i procedimenti previsti dalla legge quadro sui lavori pubblici<sup>31</sup> ma anche i procedimenti previsti dalle leggi 157/95 e 158/95 (appalti di servizi) e le forme di PPP attuate tramite la costituzione di società miste.

A regime, sarà possibile monitorare l'andamento dei procedimenti, verificare quali sono giunti a conclusione, analizzare il rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente, individuare l'effettiva entità della partecipazione di capitale privato per ciascun progetto.

La realizzazione del sistema INFO-PIEFFE, consentendo l'accesso ai dati con le caratteristiche sopra descritte, permette a tutti i soggetti interessati di misurare mensilmente la consistenza e l'andamento delle operazioni di PPP.

Si è ritenuto comunque utile, nell'ambito della presente Relazione, riportare alcuni dati significativi relativi al mercato delle operazioni di PPP, attivate nel 2003 tramite il ricorso alle procedure previste dalla legge quadro sui lavori pubblici, nonché alcuni raffronti con l'anno precedente.

---

<sup>31</sup> Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e ss. mm. e ii..

I dati di seguito presentati si riferiscono alle iniziative in finanza di progetto avviate nel 2002 e 2003 attraverso i due procedimenti previsti dalla legge quadro in materia di lavori pubblici<sup>32</sup>, segnatamente:

- la concessione di costruzione e gestione prevista dall'art. 19, comma 2;
- l'istituto del promotore disciplinato dagli artt. 37*bis* e seguenti.

I dati esposti forniscono interessanti indicazioni sulla consistenza e sulle dinamiche che caratterizzano il mercato della collaborazione tra pubblico e privato nella realizzazione di opere pubbliche e permettono di mettere in luce:

- la forte dinamicità di crescita delle operazioni in finanza di progetto, nelle due forme previste dalla legge quadro in materia di lavori pubblici (790 iniziative presentate al mercato nel 2003, per un importo di circa 7,4 miliardi di euro, rispetto alle 363 iniziative, per un importo di circa 2 miliardi, del 2002);
- la netta preferenza, da parte delle pubbliche amministrazioni, per la procedura del promotore rispetto alla procedura di concessione di costruzione e gestione prevista dall'art. 19, comma 2 (629 avvisi di ricerca del promotore contro 161 gare ex art. 19, comma 2);
- la crescita del numero delle operazioni giunte a buon fine (58 gare su progetto del promotore aggiudicate nel 2003, rispetto alle 20 del 2002);
- l'intensa attività propulsiva delle amministrazioni locali, contro una estremamente ridotta attività da parte delle amministrazioni centrali e regionali;
- la diffusione delle iniziative su tutto il territorio nazionale.

---

<sup>32</sup> Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e ss. mm. e ii..

## 5.1 L'analisi dei dati

### *Il quadro nazionale (Tabella 1)*

Nel corso del 2003 sono state presentate sul mercato complessivamente 1153 iniziative<sup>33</sup>. L'importo complessivo dei progetti per i quali è noto il costo di investimento è pari a circa 9,4 miliardi di euro<sup>34</sup>.

Il dato maggiormente significativo, nel 2003, è rappresentato dalla forte crescita del numero di avvisi per ricerca del promotore (629 avvisi nel 2003, contro i 235 del 2002). Anche se tale crescita è da una parte da mettere in relazione alla obbligatorietà della pubblicità di tali avvisi, prevista dalla legge 1 agosto 2002, n. 166<sup>35</sup>, che ha permesso di cogliere un fenomeno sino a quel momento in parte "sommerso", dall'altra testimonia il continuo e crescente successo, presso le pubbliche amministrazioni, della procedura del promotore.

Anche per quanto riguarda le gare, indette sia su progetto del promotore sia ai sensi dell'art. 19 comma 2, si assiste ad un sensibile aumento; le prime passano da 79 nel 2002 a 100 nel 2003, le seconde da 128 a 161.

Sotto il profilo dei costi di investimento, particolarmente interessante è la crescita che si registra nel 2003 per il valore delle opere messe a gara ai sensi dell'art. 19 comma 2; si passa infatti da 528 milioni di euro del 2002 a 3,3 miliardi circa nel 2003. Non meno interessante l'evoluzione del valore delle iniziative per la ricerca del promotore passato da 1,4 miliardi del 2002 a 4,1 miliardi di euro nel 2003.

---

<sup>33</sup> Tale valore è ottenuto dalla somma degli 864 avvisi di ricerca del promotore ex art. 37 *bis* e dei 289 bandi di gara ex art. 19 comma 2.

<sup>34</sup> La frequente assenza di indicazioni sul costo di investimento, soprattutto per quanto riguarda gli avvisi, fa sì che il dato relativo a detti costi risulti sottostimato.

<sup>35</sup> La legge 1 agosto 2002, n. 166, recante modifiche alla legge quadro in materia di lavori pubblici, prevede l'obbligo, per le amministrazioni aggiudicatrici, entro venti giorni dalla redazione del Programma triennale delle opere pubbliche, di rendere pubblica la presenza nel Programma di interventi realizzabili con capitali privati, pubblicando un avviso con differenti modalità.

Situazione diversa per le gare indette su progetto del promotore; nel 2003 si assiste infatti ad una notevole contrazione del livello di investimenti.<sup>36</sup>

Significativo è inoltre l'andamento del rapporto tra il numero di iniziative avviate ai sensi dell'art. 37 *bis* e ss. e quelle concluse; seppure ancora contenuto, tale rapporto appare in lenta ma continua crescita, attestandosi nel 2003 intorno al 9%.

TABELLA 1 - INIZIATIVE EX ART. 37 BIS ED EX ART. 19, COMMA 2 L. 109/94 RILEVATE NEL BIENNIO 2002-2003												
Importi in mln di euro	Procedura ex art. 37 bis									Procedura ex art. 19 co. 2		
	Avvisi ricerca promotore			Gare su prog. del promotore			Aggiudicazioni			Numero		Importo **
	Numero	Importo **		Numero	Importo **		Numero	Importo **		Numero	Importo **	
	totale	*	totale	totale	*	totale	totale	*	totale	totale	*	totale
Anno 2002	235	123	1.463	79	77	1.848	20	18	261	128	85	528
Anno 2003	629	452	4.115	100	99	1.174	58	57	1.780	161	130	3.287
<b>Totale biennio</b>	<b>864</b>	<b>575</b>	<b>5.578</b>	<b>179</b>	<b>176</b>	<b>3.021</b>	<b>78</b>	<b>75</b>	<b>2.041</b>	<b>289</b>	<b>215</b>	<b>3.815</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per AET - Ambiente e Territorio

\* Numero avvisi con valore noto

\*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

### 5.1.1 Gli avvisi per ricerca dei promotori (procedura ex art. 37 bis della legge 109/94 e ss.mm. e ii.)

#### Il quadro settoriale (Tabella 2A)

L'analisi dei dati per tipologia di attività evidenzia per il 2003 una forte concentrazione nel comparto dell'edilizia sociale e pubblica (344 iniziative, pari al 55% del totale). Seguono gli impianti sportivi e strutture ricettive (25%) e poi, con evidente distacco, i trasporti e viabilità e le opere a rete con una quota del 6% ciascuno. Non raggiungono il 5% l'ambiente (3%), i beni culturali (3%) e le risorse idriche (2%). Rispetto al 2002 si è ridotta la quota dell'edilizia sociale e pubblica (62% nel 2002) a favore di beni culturali, impianti sportivi, trasporti e ambiente.

Anche sotto il profilo della spesa, la quota principale spetta all'edilizia sociale e pubblica che con 2,2 miliardi di euro rappresenta il 53% del totale. Seguono i trasporti con il 28% e gli impianti sportivi con il 13%. Rispetto al 2002 la quota

<sup>36</sup>Sul dato relativo al 2002 incide notevolmente la gara da 946 milioni di euro per la realizzazione della Pedemontana Veneta.

spettante all'edilizia sociale e pubblica è rimasta pressoché invariata (52%), mentre cresce in maniera considerevole quella degli impianti sportivi (da 8% a 13%) e delle opere a rete (da 0,8% a 3,4%) a fronte di una contrazione delle opere nei settori risorse idriche, beni culturali e trasporti.

TABELLA 2A - AVVISI PER RICERCA PROMOTORI RILEVATI NEL BIENNIO 2002-2003 PER SETTORE						
importi in mln di euro	2002			2003		
	Numero		Importo **	Numero		Importo **
	totale	*	totale	totale	*	totale
Edilizia sociale e pubblica	146	74	757	344	247	2.189
Risorse idriche	4	4	72	10	5	20
Beni culturali	2	1	34	16	12	35
Impianti sportivi e strutture ricettive	54	28	123	159	108	532
Trasporti e viabilità	9	5	430	40	32	1.140
Opere a rete	15	9	12	38	32	138
Ambiente	5	2	34	21	16	61
Altro	-	-	-	1	-	-
<b>Totale</b>	<b>235</b>	<b>123</b>	<b>1.463</b>	<b>629</b>	<b>452</b>	<b>4.115</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per AeT - Ambiente e Territorio

\*Numero avvisi con valore noto

\*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

### Il quadro regionale (Tabella 2B)

Il dato più rilevante che emerge dall'analisi territoriale per l'anno 2003 è la concentrazione delle iniziative nelle regioni del sud. L'area ha espresso una domanda di 284 interventi, pari al 45% del totale nazionale. Seguono il nord, con 196 avvisi, pari al 31% del totale ed il centro con 148 avvisi (24%).

Analizzando i costi di investimento, l'area che ha attivato la maggiore spesa è il centro con 1,5 miliardi (37% del totale). Il nord, con 1,4 miliardi di euro, rappresenta il 34% del totale, mentre il sud, pur attivando il maggior numero di iniziative, rappresenta, sotto il profilo della spesa, solo il 29%.

TABELLA 2B - AVVISI PER RICERCA PROMOTORI RILEVATI NEL BIENNIO 2002-2003 PER AREA GEOGRAFICA						
importi in mln di euro	2002			2003		
	Numero		Importo **	Numero		Importo **
	totale	*	totale	totale	*	totale
Nord	67	41	807	196	140	1.397
Centro	67	23	159	148	97	1.529
Sud	101	59	497	284	215	1.188
Non segnalato	-	-	-	1	-	-
<b>Totale</b>	<b>235</b>	<b>123</b>	<b>1.463</b>	<b>629</b>	<b>452</b>	<b>4.115</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per AeT - Ambiente e Territorio

\*Numero avvisi con valore noto

\*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

### Il quadro per tipologia di stazione appaltante (Tabella 2C)

L'analisi dei dati relativi alla ripartizione per tipologia di stazione appaltante mette in evidenza, anche per il 2003, la significativa attività delle amministrazioni locali. Queste infatti hanno attivato 623 iniziative, pari a circa il 99% del totale. Il dato conferma la "confidenza" che le amministrazioni locali hanno maturato nei confronti della procedura del promotore.

<b>TABELLA 2C - AVVISI PER RICERCA PROMOTORI RILEVATI NEL BIENNIO 2002-2003 PER STAZIONE APPALTANTE</b>						
<i>importi in mln di euro</i>	2002			2003		
	Numero		Importo **	Numero		Importo **
	totale	*	totale	totale	*	totale
<b>Amministrazioni centrali</b>	7	2	422	5	1	1
<b>Amministrazioni regionali</b>	1	-	-	1	1	145
<b>Amministrazioni locali</b>	227	121	1.041	623	450	3.969
<b>Totale</b>	<b>235</b>	<b>123</b>	<b>1.463</b>	<b>629</b>	<b>452</b>	<b>4.115</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per *AeT - Ambiente e Territorio*  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

#### 5.1.2 Le gare su progetto del promotore

##### Il quadro settoriale (Tabella 3A)

L'analisi dei dati per tipologia di attività evidenzia per il 2003 una significativa concentrazione nel comparto dell'edilizia sociale e pubblica (62 iniziative, pari al 62% del totale). Seguono gli impianti sportivi e strutture ricettive (15%) e le opere a rete con una quota del 13%. Non raggiungono il 5% trasporti e viabilità (4%), risorse idriche e ambiente (3% ciascuno). Nessuna gara per beni culturali. Rispetto al 2002 è aumentata la quota dell'edilizia sociale pubblica (pari, in tale anno, al 57%), dei trasporti e viabilità (3%) e delle opere a rete (11%), a scapito di risorse idriche (5%), beni culturali (1%), impianti sportivi e strutture ricettive (19%) e ambiente (4%).

Anche sotto il profilo della spesa, la quota principale spetta all'edilizia sociale e pubblica, che con 652 milioni di euro assorbe una quota pari al 56% del totale. Seguono i trasporti con il 28% e gli impianti sportivi con l'8%. Rispetto al 2002 è notevolmente aumentata la quota dell'edilizia sociale e pubblica (31%), degli impianti sportivi, delle opere a rete e dell'ambiente a fronte di una forte contrazione dei trasporti (53%) e delle risorse idriche (11%).

<b>TABELLA 3A - GARE SU PROGETTO DEL PROMOTORE RILEVATE NEL BIENNIO 2002-2003 PER SETTORE</b>						
<i>importi in mln di euro</i>	2002			2003		
	Numero		Importo **	Numero		Importo
	totale	*	totale	totale	*	totale
Edilizia sociale e pubblica	45	43	579	62	61	652
Risorse idriche	4	4	195	3	3	20
Beni culturali	1	1	2	-	-	-
Impianti sportivi e strutture ricettive	15	15	42	15	15	94
Trasporti e viabilità	2	2	980	4	4	334
Opere a rete	9	9	39	13	13	31
Ambiente	3	3	12	3	3	44
Altro	-	-	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>77</b>	<b>1.848</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>1.174</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per *AeT - Ambiente e Territorio*  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

### Il quadro regionale (Tabella 3B)

Il dato più rilevante che emerge dall'analisi territoriale per l'anno 2003 è la concentrazione delle gare su progetto del promotore nelle regioni del sud. L'area ha espresso una domanda di 48 interventi pari al 48% del totale nazionale. Seguono il nord con 34 gare (34%) ed il centro con 17 (17%).

Analizzando i costi di investimento dei progetti messi a gara, l'area che ha attivato la maggiore spesa risulta essere ancora il sud, con 459 milioni di euro, pari al 39% del totale.

Il centro, con 396 milioni di euro riferiti a 17 gare, rappresenta il 34% del mercato, evidenziando quindi la presenza di gare con importo elevato, mentre il nord, con 319 milioni, rappresenta il 27%.

<b>TABELLA 3B - GARE SU PROGETTO DEL PROMOTORE RILEVATE NEL BIENNIO 2002-2003 PER AREA GEOGRAFICA</b>						
<i>importi in mln euro</i>	2002			2003		
	Numero		Importo **	Numero		Importo **
	totale	*	totale	totale	*	totale
Nord	29	28	1.333	34	34	320
Centro	12	12	113	17	17	396
Sud	38	37	403	48	48	459
Non segnalato	-	-	-	1	-	-
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>77</b>	<b>1.848</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>1.174</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per *AeT - Ambiente e Territorio*  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

*Il quadro per tipologia di stazione appaltante (Tabella 3C)*

L'analisi dei dati relativi alla ripartizione per tipologia di stazione appaltante mette in evidenza anche in questo caso la significativa attività delle amministrazioni locali. Le gare indette da tali amministrazioni sono pari al 98% del totale. Assenti le amministrazioni regionali.

<b>TABELLA 3C - GARE SU PROGETTO DEL PROMOTORE RILEVATE NEL BIENNIO 2002-2003 PER STAZIONE APPALTANTE</b>						
<i>importi in milioni di euro</i>	2002			2003		
	Numero		Importo **	Numero		Importo
	totale	*	totale	totale	*	totale
<b>Amministrazioni centrali</b>	1	1	166	2	2	25
<b>Amministrazioni regionali</b>	2	2	958	-	-	-
<b>Amministrazioni locali</b>	76	74	724	98	97	1.149
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>77</b>	<b>1.848</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>1.174</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per AeT - Ambiente e Territorio  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

*5.1.3 Le gare per l'affidamento di concessioni ex art. 19, comma 2 della legge 109/94 e ss. mm. e ii.*

*Il quadro settoriale (Tabella 4A)*

Anche per quanto riguarda i procedimenti di concessione di costruzione e gestione avviati ai sensi dell'art. 19, comma 2, della legge 109/94, l'analisi dei dati per tipologia di attività evidenzia per il 2003 una significativa concentrazione nel comparto dell'edilizia sociale e pubblica (70 iniziative, pari al 44% del totale). Seguono gli impianti sportivi e strutture ricettive (26%), le opere a rete (19%) e l'ambiente con una quota del 6%. Non raggiungono il 5% trasporti e viabilità (4%) e risorse idriche (2%). Nessuna gara per beni culturali. Rispetto al 2002 si è ridotta la quota dell'edilizia sociale e pubblica (54% nel 2002) a favore di trasporti e viabilità (0%), opere a rete (13%) e ambiente (2%). Diverse le dinamiche sotto il profilo della spesa: la quota principale spetta ai trasporti che con 1,9 miliardi assorbono il 58% del totale<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Tale dato è fortemente influenzato dalla gara per la realizzazione dell'Asti-Cuneo, che da sola incide per 1,8 miliardi di euro.



Segue l'edilizia sociale e pubblica con il 33% mentre tutti gli altri comparti non superano il 5%. Rispetto al 2002 si evidenzia una riduzione verticale di tutte le quote settoriali a favore dei trasporti (del tutto assenti nel 2002).

<b>TABELLA 4A - GARE PER CONCESSIONI EX ART. 19 C. 2 L. 109/94 RILEVATE NEL BIENNIO 2002-2003 PER SETTORE</b>						
<i>importi in milioni di euro</i>	2002			2003		
	Numero		Importo **	Numero		Importo
	totale	*	totale	totale	*	totale
<b>Edilizia sociale e pubblica</b>	69	41	221	70	53	1.094
<b>Risorse idriche</b>	4	3	49	3	3	18
<b>Beni culturali</b>	1	1	1	-	-	-
<b>Impianti sportivi e strutt. ricettive</b>	35	27	121	41	39	143
<b>Trasporti e viabilità</b>	-	-	-	7	6	1.902
<b>Opere a rete</b>	16	10	107	30	23	69
<b>Ambiente</b>	3	3	29	10	6	61
<b>Altro</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>128</b>	<b>85</b>	<b>528</b>	<b>161</b>	<b>130</b>	<b>3.287</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per A e T - Ambiente e Territorio  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

#### Il quadro regionale (Tabella 4B)

L'analisi territoriale per l'anno 2003 mette in evidenza una forte crescita delle gare nel Mezzogiorno (quasi raddoppiate rispetto all'anno precedente). Le amministrazioni del sud hanno nel 2003 avviato 68 iniziative (pari al 42% del totale). Seguono le amministrazioni del nord con 64 iniziative, pari al 38%, mentre il centro ha messo a gara 29 progetti (20% del totale).

Diversa la ripartizione a livello di costi di investimento. La spesa maggiore si concentra al nord (2512 milioni di euro, pari al 76% del totale). Segue il sud con 551 milioni (16%) ed il centro con 224 (8%).

<b>TABELLA 4B - GARE PER CONCESSIONI EX ART. 19 C. 2 L. 109/94 RILEVATE NEL BIENNIO 2002-2003 PER AREA GEOGRAFICA</b>						
<i>importi in mln euro</i>	2002			2003		
	Numero		Importo **	Numero		Importo **
	totale	*	totale	totale	*	totale
<b>Nord</b>	70	42	270	68	61	2512
<b>Centro</b>	24	16	36	29	23	224
<b>Sud</b>	34	27	222	64	46	551
<b>Non segnalato</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>128</b>	<b>85</b>	<b>528</b>	<b>161</b>	<b>130</b>	<b>3287</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per A e T - Ambiente e Territorio  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

*Il quadro per tipologia di stazione appaltante (Tabella 4C)*

L'analisi dei dati relativi alla ripartizione per tipologia di stazione appaltante mette ancora una volta in evidenza la rilevante attività delle amministrazioni locali, che, con 145 gare indette, coprono il 90% del totale. Assenti in questo caso, quali stazioni appaltanti, le amministrazioni regionali.

<b>TABELLA 4C - GARE PER CONCESSIONI EX ART. 19 C. 2 L. 109/94 RILEVATE NEL BIENNIO 2002-2003 PER STAZIONE APPALTANTE</b>						
<i>Importi in milioni di euro</i>	2002			2003		
	Numero		Importo **	Numero		Importo **
	totale	*	totale	totale	*	totale
<b>Amministrazioni centrali</b>	2	2	45	16	11	121
<b>Amministrazioni regionali</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Amministrazioni locali</b>	126	83	483	145	119	3.166
<b>Totale</b>	128	85	528	161	130	3.287

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per *AeT - Ambiente e Territorio*  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

*5.1.4 Le aggiudicazioni gare indette ex articolo 37quater della legge 109/94 e ss. mm. e ii.*

*Il quadro settoriale (Tabella 5A)*

Nel corso del 2003 si è venuti a conoscenza dell'aggiudicazione di 58 gare, indette su progetto del promotore ai sensi dell'articolo 37quater della legge 109/94, per un investimento complessivo di 1,8 miliardi di euro.

L'analisi dei dati per tipologia di attività evidenzia una concentrazione nel comparto dell'edilizia sociale e pubblica (38 aggiudicazioni). Seguono le opere a rete (7), gli impianti sportivi e strutture ricettive (5), trasporti e ambiente (3 ciascuno), infine risorse idriche e beni culturali (1 ciascuno).

Dal rapporto tra il numero di iniziative di ricerca del promotore avviate e quelle concluse appare che quelle con il maggior tasso di successo sono le opere a rete (18%). Segue l'ambiente con il 14% e l'edilizia sociale e pubblica.

<b>TABELLA 5A - AGGIUDICAZIONI GARE EX ART. 37 QUATER L. 109/94 RILEVATE NEL 2003 PER SETTORE</b>				
<i>importi in milioni di euro</i>	2003			
	Numero		Importo	
	totale	*	totale	medio
<b>Edilizia sociale e pubblica</b>	38	37	349	9
<b>Risorse idriche</b>	1	1	1	1
<b>Beni culturali</b>	1	1	2	2
<b>Impianti sportivi e strutture ricettive</b>	5	5	14	3
<b>Trasporti e viabilità</b>	3	3	1.342	447
<b>Opere a rete</b>	7	7	32	5
<b>Ambiente</b>	3	3	41	14
<b>Altro</b>	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>58</b>	<b>57</b>	<b>1.780</b>	<b>60,04</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per A e T - Ambiente e Territorio  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

### Il quadro regionale (Tabella 5B)

La ripartizione regionale delle 58 aggiudicazioni rilevate nel 2003 vede una prevalenza assoluta del nord, sia sotto il profilo del numero di affidamenti effettuati (26), ma soprattutto per valore degli investimenti attivati (1,5 miliardi di euro). Al sud ed al centro risultano aggiudicate, rispettivamente, 20 e 12 gare, per importi nettamente inferiori (rispettivamente 185 e 94 milioni di euro).

<b>TABELLA 5B - AGGIUDICAZIONE GARE EX ART. 37 QUATER L. 109/94 RILEVATE NEL 2003 PER AREA GEOGRAFICA</b>				
<i>importi in mln euro</i>	2003			
	Numero		Importo **	
	totale	*	totale	Medio
<b>Nord</b>	26	26	1.501	188
<b>Centro</b>	12	12	94	8
<b>Sud</b>	20	19	185	23
<b>Totale</b>	<b>58</b>	<b>57</b>	<b>1.780</b>	<b>73</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per A e T - Ambiente e Territorio  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

*Il quadro per tipologia di stazioni appaltanti (Tabella 5C)*

Delle 58 gare aggiudicate, 56 risultano indette da amministrazioni territoriali. Regioni ed amministrazioni centrali sono presenti con 1 aggiudicazione ciascuna.

<b>TABELLA 5C - AGGIUDICAZIONE GARE EX ART. 37 QUATER L. 109/94 RILEVATE NEL 2003 PER STAZIONE APPALTANTE</b>				
<i>importi in milioni di euro</i>	<b>2003</b>			
	<b>Numero</b>		<b>Importo **</b>	
<b>A m m inistrazioni centrali</b>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>19</i>	<i>19</i>
<b>A m m inistrazioni regionali</b>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>11</i>	<i>11</i>
<b>A m m inistrazioni locali</b>	<i>56</i>	<i>55</i>	<i>1.750</i>	<i>1.750</i>
<b>T o t a l e</b>	<b>58</b>	<b>57</b>	<b>1.780</b>	<b>593</b>

Fonte: elaborazione UFP su dati CRESME per *A e T - Ambiente e Territorio*  
 \*Numero avvisi con valore noto  
 \*\* Importo complessivo avvisi con valore noto

## **6 UNPRIMOBILANCIODIQUATTROANNIDIATTIVITA'**

I quattro anni trascorsi dall'aprile 2004 chiudono il primo ciclo di attività previsto per l'UFP dalla legge istitutiva.

Nel ripercorrere l'attività esperita nell'intero quadriennio, seguendone l'evoluzione e l'affinamento, si può affermare che il ruolo svolto dalla struttura ha contribuito, da un lato, ad una crescita significativa del settore di riferimento, grazie ad una maggiore diffusione degli strumenti e delle conoscenze degli operatori, pubblici e privati, chiamati ad utilizzarli e, dall'altro, ad una contestuale e parallela crescita del soggetto pubblico, nel riconoscere la centralità del proprio ruolo e l'importanza della propria azione in materia di programmazione e gestione di procedimenti che vedono coinvolti competenze e risorse private.

Si ritiene che la gamma dei servizi e delle prestazioni offerte – che si è distinta nettamente dai servizi offerti dal mercato della consulenza privata, in quanto caratterizzata dalla specificità dell'appartenenza alla stessa pubblica amministrazione – sia stata adeguata alla domanda degli utenti istituzionali.

A seguito dell'attività svolta l'UFP si è accreditata, quale interlocutore tecnico, sia nei confronti delle pubbliche amministrazioni assistite, che nei confronti degli operatori privati, che riconoscono all'UFP la funzione fondamentale di raccordo tra di essi ed il settore pubblico.

Rispetto all'attività di assistenza prestata alle pubbliche amministrazioni, si può ragionevolmente ritenere che la consulenza prestata dall'UFP abbia consentito, da un lato, di proporre al mercato iniziative impostate secondo effettive logiche di PPP e quindi con maggiori possibilità di successo e, dall'altro, abbia limitato l'avvio di progetti con scarsa possibilità di successo, con conseguenti ricadute negative sia sul mercato, sia nei riguardi dell'amministrazione concedente.

Il complesso delle attività a cui è stata chiamata a dedicarsi l'UFP è variato nell'arco dei quattro anni del mandato, in una diversa ripartizione della tipologia e della composizione delle attività all'interno di ciascun anno.

Si ritiene opportuno, in conclusione della Relazione, sintetizzare brevemente il percorso dell'Unità tecnica, con riferimento al mercato in cui ha operato in questi quattro anni.

### **1° anno (maggio 2000 - aprile 2001)**

Si può identificare come la fase di *introduzione* del mercato di riferimento, nella quale nell'UFP ha profuso sforzi e risorse nella creazione del mercato stesso. Mancavano, infatti, pratiche applicazioni dei regolamenti innovativi applicati al settore, la cultura e il *know-how* settoriale fra gli operatori ed un linguaggio comune fra gli stessi. Era indispensabile catalizzare prevalentemente l'attenzione sull'attività assistenza alle pubbliche amministrazioni, che diventavano i soggetti primi chiamati ad applicare le nuove regole e a sollecitare/recepire le istanze dal mercato/territorio e su una contestuale attività di promozione della "cultura" della finanza di progetto e del PPP. Da cui l'esigenza di svolgere una diffusa attività di informazione e formazione, di realizzare convegni e seminari per sensibilizzare e praticare il necessario *breakthrough* culturale, di avviare confronti con gli operatori privati per raccogliere e convogliare le istanze provenienti dal settore. A tali attività si accompagna, nel corso del primo anno, una puntuale attività di monitoraggio delle criticità ed ostacoli, di natura normativa ed amministrativa, ancora in grado di impedire il celere diffondersi della finanza di progetto o di forme di PPP per la realizzazione di opere pubbliche.

### **2° anno (maggio 2001- aprile 2002)**

Anche questo secondo periodo vede gli sforzi dell'UFP concentrati sulle attività di promozione ed assistenza, rivolte ad un mercato che comincia a dare segnali di crescita. La promozione si fa più mirata; vengono attivati diversi canali di comunicazione, tra i quali un sito *web*, per favorire una migliore condivisione di esperienze e valorizzare il *know how* acquisito. L'assistenza alle pubbliche amministrazioni si ripositiona qualitativamente in fasi più avanzate del ciclo del progetto. La messa a punto di specifici *dossier* settoriali permette di verificare la percorribilità dell'applicazione di modelli di PPP ai settori presi in esame e formulare, in taluni casi, modelli di intervento. Complementari all'attività di promozione e assistenza, acquistano rilievo le attività finalizzate alla

elaborazione di strumenti standardizzati (modelli e schemi operativi) e di linee guida da mettere a disposizione delle pubbliche amministrazioni al fine di implementare il loro *know-how* e consentire un progressivo incremento dell'autonomia operativa delle stesse in materia di PPP.

### **3° anno (maggio 2002 - aprile 2003)**

Viene istituito l'Osservatorio, per misurare le *performance* del mercato e dare indicazioni agli operatori del settore. Si iniziano a registrare risultati soddisfacenti, in termini di bandi e di iniziative sul territorio: è la fase di *crescita* che si attendeva. L'attività dell'UFP si ripositiona quantitativamente fra le varie "*service lines*", ma soprattutto si calibra diversamente su una differente qualità delle istanze pervenute. L'assistenza alle pubbliche amministrazioni fisiologicamente si riduce perché inizia a beneficiare delle condivisioni di esperienze (*best practices*) sul territorio ed anche dell'esistenza di Unità tecniche locali. Le modifiche normative introdotte dalla legge 166/2002 rendono possibile affidare in concessione a privati anche opere destinate all'utilizzazione diretta delle pubbliche amministrazioni. Si rende necessario affrontare le tematiche connesse alla verifica dell'esistenza di condizioni di convenienza e di ottimizzazione dei costi per l'amministrazione, approfondendo le problematiche connesse all'accertamento del requisito del "*value for money*". Si amplia il ricorso a forme di PPP diverse da quelle previste dalla legge quadro sui lavori pubblici e, di conseguenza, la necessità di fare "cultura" sulle diverse modalità di PPP.

### **4° anno (maggio 2003 - aprile 2004)**

Si può ragionevolmente parlare di maturità del mercato di riferimento. L'ampia ed articolata iniziativa del Governo nel settore dei lavori pubblici ha prodotto sostanziali e significative modifiche alla legge quadro. La creazione di Infrastrutture S.p.A e l'attribuzione di nuovi compiti in materia di infrastrutture alla Cassa Depositi e Prestiti e a Sviluppo Italia S.p.A completano il quadro della riforma. Le pubbliche amministrazioni e gli operatori privati hanno a disposizione un insieme di strumenti idonei a dare impulso al settore dei lavori pubblici e ad agevolare il coinvolgimento di risorse e capitali privati. Sono stati avviati concretamente i progetti relativi alle grandi Opere Strategiche e l'UFP

---

è chiamata dal Ministero delle infrastrutture e trasporti e dal CIPE a svolgere attività istruttoria su detti progetti per la verifica della possibilità di ricorso al capitale privato per il loro finanziamento. L'assistenza alle pubbliche amministrazioni, ridimensionata in termini quantitativi, vede tuttavia affacciarsi nuovi interlocutori (amministrazioni centrali, in settori quali quello dei beni culturali e delle caserme). Le richieste di assistenza evidenziano una maggiore consapevolezza, da parte delle pubbliche amministrazioni, dell'importanza e della centralità della propria azione, in tutti i procedimenti che coinvolgono operatori e capitali privati. L'UFP inizia ad affrontare con le pubbliche amministrazioni nuove tematiche, quali quelle connesse al c.d. "*Public Sector Comparator*" e ai riflessi del PPP sulla contabilità nazionale.



## **7 L'UFP ALL'INIZIO DEL NUOVO MANDATO**

Nell'aprile 2004 si è concluso il primo mandato dell'Unità tecnica Finanza di Progetto.

La presente Relazione, oltre a dare conto delle attività svolte nel periodo gennaio 2003 - aprile 2004, traccia un primo bilancio dei risultati conseguiti dalla struttura in relazione anche all'evoluzione del mercato di riferimento.

All'inizio del nuovo mandato, regolato dal D.M. 23 maggio 2003, n.162, nuovi compiti e nuove sfide attendono l'UFP, affinché la finanza di progetto ed altre forme di partenariato pubblico-privato (PPP) si affermino definitivamente come strumenti di corrente utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, per realizzare opere pubbliche o di pubblica utilità.

Affinché si possa concretamente operare è tuttavia necessario che prosegua l'attività di carattere normativo e regolamentare, atta a creare condizioni maggiormente favorevoli all'avvio ed all'attuazione di tali iniziative e ad incentivare, quindi, il ricorso alla partecipazione del capitale privato per il finanziamento delle infrastrutture pubbliche.

In particolare sono stati individuati alcuni ambiti prioritari di intervento, sui quali l'Unità tecnica intende operare a breve.

**1. La programmazione degli investimenti ed il PPP.** E' necessario che la possibilità di ricorso a forme di PPP per realizzare opere pubbliche sia individuata sin dalla fase di programmazione degli investimenti e che tale analisi debba essere obbligatoriamente effettuata da tutte le amministrazioni in fase di richiesta di finanziamenti pubblici, al fine di valutare la necessità e l'entità di tale contribuzione.

A tale scopo dovrebbero essere definite – sia con apposite delibere del CIPE, sia rendendo maggiormente cogenti le previsioni dell'art. 57 della legge 23

dicembre 200, n. 388 e della relativa delibera CIPE 57/2001<sup>38</sup> – le modalità ed i casi in cui i progetti per i quali è stata inoltrata richiesta di finanziamento su risorse pubbliche, in particolare del CIPE, debbano essere sottoposte al vaglio dell'Unità tecnica, allo scopo di verificare le possibilità di coinvolgimento di capitali privati.

**2. Ipotesi di interventi normativi.** Da parte di vari operatori del settore, in particolare privati finanziatori, è stata avanzata la richiesta di modifiche e/o integrazioni normative all'attuale quadro legislativo di riferimento, volte ad offrire maggiori garanzie per le operazioni di finanza di progetto.

L'efficiente allocazione dei rischi inerenti al finanziamento di opere infrastrutturali è, infatti, presupposto imprescindibile per attrarre i capitali privati - di rischio e di debito - necessari per la loro realizzazione.

Le misure previste dalle leggi speciali a tutela dei finanziatori, anche privati, risolvono, tuttavia, solo in parte i problemi connessi con la realizzazione di un efficiente assetto di interessi tra le diverse parti coinvolte. Alcune difficoltà, soprattutto sul terreno del diritto contrattuale e fallimentare, rimangono nell'utilizzo di taluni istituti non facilmente inquadrabili nel nostro ordinamento, minando la certezza delle relazioni giuridiche instaurate tra le parti.

---

<sup>38</sup> 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.

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:

- 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.

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:

- 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.

L'Unità tecnica intende promuovere tavoli di consultazione con istituzioni pubbliche e private al fine di identificare ipotesi normative finalizzate a perseguire tale obiettivo.

L'ipotesi da verificare è quella di introdurre alcune norme di diritto speciale che consentano di "blindare" tutti contratti connessi ad operazioni di finanza di progetto, nonché di introdurre alcune forme di garanzia che rendano più dinamico il nostro sistema di garanzie reali.

**3. Il problema delle tariffe.** E' evidente l'antinomia tra la situazione di finanza pubblica, che imporrebbe la massimizzazione delle operazioni di PPP e la situazione delle tariffe relative ai servizi pubblici, che scoraggia, almeno in alcuni settori, tali operazioni.

In considerazione della rilevanza del problema, l'Unità tecnica intende approfondire la delicata tematica delle tariffe, in particolare dei servizi pubblici locali, con riferimento alla stretta interrelazione tra la realizzazione di nuove infrastrutture tramite forme di PPP ed i ricavi da utenza.

**4. L'impatto sul bilancio e sul debito pubblico delle operazioni di PPP.** L'11 febbraio 2004 EUROSTAT, l'Ufficio statistico delle Comunità europee, ha preso una decisione in merito al trattamento contabile nei conti nazionali di specifiche tipologie di PPP, precisandone l'impatto sul bilancio e sul debito pubblico.

Alla luce della decisione EUROSTAT, è senza dubbio utile individuare gli strumenti più efficaci per ridurre l'impatto degli investimenti in infrastrutture sul bilancio pubblico.

L'Unità tecnica intende approfondire la tematica affrontata dalla citata decisione, verificando l'impatto sul deficit/eccedenza pubblica e sul debito pubblico delle diverse forme di PPP realizzabili nel nostro ordinamento giuridico.

Ciò sarà attuato attraverso la costituzione di un apposito gruppo di interesse, che avrà anche il compito di diffondere il *know how* in materia presso le

pubbliche amministrazioni, al fine di incentivare ulteriormente il ricorso a tali strumenti.