

**PREMESSA**

L'art.7 della legge n.144/1999, nell'istituire l'Unità tecnica Finanza di Progetto (UFP) per incentivare il ricorso allo strumento del *project financing* presso le pubbliche Amministrazioni, ha previsto che il CIPE presenti al Parlamento "una relazione annuale sull'attività della Unità e sui risultati conseguiti".

A tal fine, questo Comitato, con le delibere n.80/1999 e n.57/2001, ha stabilito che l'UFP riferisca annualmente sulla attività svolta (per il primo anno entro il 31 luglio 2001 e, a regime, entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello considerato).

Con la delibera n.103 del 15 novembre 2001, prendendo atto della prima relazione dell'UFP, il CIPE ha previsto che, per la presentazione al Parlamento, la relazione annuale desse contezza dei risultati dell'attività istituzionale svolta dall'UFP nell'intero periodo della propria attività ed indicasse gli orientamenti per il futuro, rispetto ai quali il CIPE intende formulare i propri giudizi e gli indirizzi più opportuni.

Coerentemente con tale impostazione, nel gennaio 2002, UFP ha presentato la relazione in oggetto, che copre l'intero periodo luglio 2000–dicembre 2001 ed integra la precedente relazione, presentata a fine luglio 2001, con la descrizione delle attività svolte nel secondo semestre del 2001 (Relazione).

PAGINA BIANCA

## 1. ARTICOLAZIONE E CONTENUTI DELL'ATTIVITÀ DELL'UFP

La Relazione è articolata in due parti. La prima è dedicata ad un'esposizione dei compiti istituzionali, degli ambiti di intervento e delle attività svolte, seguita dall'esame di una serie di criticità dell'attuale normativa in materia di lavori pubblici che ostacolano il pieno coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione delle opere pubbliche o di pubblica utilità (Opere).

La prima parte si conclude con un bilancio dei diciotto mesi di attività e con un'indicazione degli orientamenti per il futuro. La seconda parte è dedicata all'analisi di alcuni settori posti sotto osservazione dall'UFP (segnatamente, idrico, edilizia sanitaria, edilizia penitenziaria), nonché alla puntuale definizione dei percorsi giuridici per la realizzazione e gestione delle Opere attraverso il coinvolgimento del settore privato.

### *Ambiti di attività e analisi di settore*

Le attività svolte dall'UFP - che, a tutt'oggi, opera con un organico non ancora a pieno regime, segnatamente dieci unità sulle quindici previste dalla legge 144/99, possono essere così riassunte:

- promozione della finanza di progetto e di altre forme di partenariato pubblico-privato (PPP) per la realizzazione di Opere;
- supporto e assistenza alle Amministrazioni. In particolare, UFP ha prestato assistenza ad oltre 80 Amministrazioni (per il 90% Enti locali, per il 10% Amministrazioni regionali e centrali) per complessivi 110 progetti. Il 53% dei progetti è nel settore dell'edilizia sociale e pubblica, il 17% in quello dei trasporti e viabilità, il 15% nel settore degli impianti sportivi e strutture ricettive, il 6% nell'ambiente, il 5% nel settore delle risorse idriche ed il 4% nel settore dei beni culturali. L'importo totale degli investimenti esaminati è di oltre 10 miliardi di euro. La ripartizione geografica è equilibrata, poiché il 36% delle iniziative è localizzato al nord, il 32% al centro ed il 32% al sud;
- collaborazione con il CIPE e il NARS, propedeutica alla stesura delle delibere che regolano le manovre tariffarie nel settore delle risorse idriche e dei servizi di pubblica utilità;
- individuazione, nell'ambito dell'ordinamento giuridico vigente in materia di lavori pubblici, delle criticità che si frappongono ad una piena affermazione di modelli di PPP per la realizzazione delle Opere ed identificazione delle misure atte a superare dette criticità.

Specifiche analisi di settore sono dedicate ad un approfondito esame dei settori delle risorse idriche, dell'edilizia penitenziaria e dell'edilizia sanitaria. Gli studi

evidenziano l'esistenza, nell'attuale quadro normativo, di elementi di criticità che non consentono l'intervento sistematico di risorse e capitali privati.

#### *Considerazioni in merito alle attività*

I primi diciotto mesi di attività dell'UFP appaiono efficacemente rappresentati dall'articolazione della Relazione e sono contrassegnati, sostanzialmente, da due attività principali:

*prima fase:* dedicata alla promozione degli strumenti normativi e tecnici della finanza di progetto e del nuovo servizio pubblico messo a disposizione delle amministrazioni, e

*seconda fase:* via, via più operativa, che ha portato l'UFP ad intervenire, in diversa misura, su oltre 110 progetti.

Tale ripartizione corrisponde alle peculiarità del mercato italiano caratterizzato dalla necessità di:

- diffondere l'informativa sulle opportunità e delle conoscenze di base alle Amministrazioni;
- mantenere ampio il ventaglio settoriale delle prime applicazioni;
- avere una voce tecnica "pubblica" che identifichi cosa affinare della normativa fondamentale di riferimento per raggiungere i risultati programmatici identificati dal Governo.

UFP si è mossa lungo queste tre linee (informare, cooperare con le Amministrazioni per consentire di delineare gli interventi secondo effettive logiche di PPP, identificare i problemi presenti nella normativa vigente), necessarie quanto il contemporaneo approfondimento - loro strumentale - delle esigenze del territorio e delle opportunità offerte dagli strumenti generali di programmazione (in primo luogo, il PGT e il QCS). La Relazione dà ragione di questo primo impegno di creazione delle condizioni per la diffusione della finanza di progetto.

Appare prematuro svolgere in questa sede un'analisi degli effetti finali dell'intervento dell'UFP in termini di ammontare di risorse private mobilitate nella realizzazione di nuove Opere o di servizi, tuttavia, va sottolineato come i risultati conseguiti debbano essere messi in relazione all'entità delle risorse messe in campo: *in tal senso per l'UFP si può parlare di sovrabbondanza di occasioni di intervento rispetto all'organico disponibile*. Tale constatazione impone il ripensamento di alcune scelte di fondo.

La Relazione evidenzia, peraltro, chiaramente che la struttura è stata finora utilizzata in larga parte da Amministrazioni locali e territoriali su numerosi progetti di piccole dimensioni, mentre minore è stato per ora il coinvolgimento da parte delle Amministrazioni centrali.

Emerge, inoltre, l'importanza fondamentale, per la buona riuscita delle operazioni di PPP, della fase programmatica dei singoli interventi poiché il ricorso alla tecnica della finanza di progetto produce risultati positivi solo all'interno di un quadro programmatico chiaro, coordinato e prestabilito da tutti i soggetti coinvolti.

Da tale constatazione consegue la posizione del Governo che ha ritenuto di rafforzare le funzioni dell'UFP con l'art.57 della legge 388/00, la legge finanziaria 2001, che recita: *"Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004 in coerenza con gli orientamenti programmatici definiti dal CIPE, le amministrazioni statali in fase di pianificazione e di attuazione dei programmi di spesa per la realizzazione di infrastrutture acquisiscono le valutazioni dell'Unità tecnica Finanza di Progetto"*.

Coerentemente con tale previsione legislativa, la 3<sup>a</sup> Commissione CIPE ha promosso, nei primi mesi del 2001, una serie di incontri tra l'UFP e le Amministrazioni centrali, finalizzati al coinvolgimento dell'UFP nelle seguenti fasi procedurali:

- redazione dei programmi triennali
- redazione ed esame degli studi di fattibilità, e
- pianificazione della spesa.

Occorre sottolineare che le indicazioni del CIPE sono state disattese dalle stesse Amministrazioni centrali, anche se tale atteggiamento può trovare parziale giustificazione nelle difficoltà, di natura operativa ed interpretativa, incontrate nella stesura dei programmi triennali.

A seguito dei predetti incontri, ai sensi del citato art.57 della legge 388/00, il CIPE ha definito, con delibera n.57/2001, le modalità e i parametri da seguire per promuovere un maggiore coinvolgimento dell'UFP nella pianificazione e attuazione dei programmi di spesa, finalizzati alla realizzazione di Opere, redatti dalle Amministrazioni centrali.

In particolare, il CIPE ha previsto un coinvolgimento dell'UFP nelle fasi di:

- affidamento degli studi di fattibilità (per Opere di investimento superiore a 20 miliardi di lire) per l'individuazione dei requisiti e dei contenuti che gli stessi studi devono possedere per consentire l'accertamento delle condizioni di avvio dell'iniziativa;
- valutazione dei risultati degli studi di fattibilità;
- valutazione (per le Opere d'investimento superiore ai 100 miliardi di lire) delle proposte presentate ai sensi dell'art.37<sup>bis</sup> della L.109/94 e ss.mm. e ii., della documentazione di gara e delle offerte ricevute ai sensi della medesima norma.

Le indicazioni, pur puntuali, della delibera CIPE, tuttavia, non risultano ad oggi perseguite in concreto, come fatto presente nella Relazione, nel paragrafo "Considerazioni conclusive".

La complessa fase di ridefinizione normativa che riguarda anche lo strumento della finanza di progetto (A.C. 2032 collegato alla Finanziaria in materia di infrastrutture, decreto legislativo di attuazione della così detta legge-obiettivo e, per alcuni temi residuali, l'A.C.662, che prevede la riformulazione della legge quadro sui lavori pubblici) ha, inoltre, momentaneamente sospeso l'attuazione dell'altro punto dell'art. 57: quello relativo all'incentivazione dell'utilizzo dello strumento della finanza di progetto.

In questa "fluidità" normativa, il CIPE ha, comunque, ritenuto punto fermo il coinvolgimento dell'UFP per gli investimenti infrastrutturali di rilevanza nazionale: la delibera CIPE, del 21 dicembre 2001, che approva il primo programma delle infrastrutture strategiche, assegna all'UFP, nell'ambito del programma in questione, il compito di effettuare studi pilota su alcuni progetti, selezionati dal Ministero dell'economia, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture, al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.

## 2. IN PROSPETTIVA

### *Il mercato, il quadro normativo*

L'esame dell'evoluzione del mercato evidenzia che, nei pochi casi in cui le procedure di aggiudicazione relative a contratti di concessione di costruzione e gestione si sono concluse con successo, le Amministrazioni concedenti hanno svolto un'opera estremamente articolata e professionale, sia nella redazione dei progetti preliminari, piani economici-finanziari e bozze di convenzione (procedimenti di gara *ex art. 19*), sia nella redazione di strumenti programmatori, nell'analisi tecnico-economica delle proposte dei promotori e nelle successive fasi negoziali fino all'affidamento della concessione (procedimenti *ex artt. 37bis* e seguenti).

A ciò va aggiunto che, nel periodo oggetto d'analisi della Relazione, la finanza di progetto ha trovato concreta applicazione in Italia solamente in alcuni interventi di medie e piccole dimensioni. Tale elemento non appare essere un dato strutturale, quanto piuttosto il risultato della insufficiente attività propulsiva delle Amministrazioni competenti in relazione al ricorso alla finanza di progetto per le grandi opere in Italia. In questo segmento di mercato, l'attività propulsiva delle Amministrazioni è cruciale in quanto, a causa della complessità tipica delle grandi opere, queste richiedono un notevole investimento di risorse nelle fasi preliminari al lancio di un procedimento

Il successo del programma di infrastrutture c.d. strategiche, lanciato dal Governo nel dicembre 2001, dipenderà in larghissima parte dalla qualità dell'azione delle Amministrazioni nell'impostare e gestire i relativi procedimenti.

In questa sede preme sottolineare come, a livello internazionale, la finanza di progetto sia utilizzata come modalità contrattuale. Tale è la sua genesi storica e tale è la sua applicazione più di successo in Italia: il settore dell'energia elettrica. In altre parole, la finanza di progetto produce ottimi risultati se applicata in contesti in cui a fronte di un chiaro quadro tariffario, le parti possano modulare le rispettive responsabilità in maniera sufficientemente flessibile e in un alveo squisitamente privatistico.

Quest'approccio è profondamente diverso da quanto promulgato dall'impianto della legge-quadro sui lavori pubblici agli artt. 37bis e ss..

E' chiaro, dunque, che la specifica situazione del mercato nazionale, nonché il quadro normativo oggi vigente rendono estremamente complesso il perseguimento degli obiettivi di Governo nel settore delle Opere, e vieppiù in quelle c.d. strategiche, pertanto, questo Comitato auspica il coinvolgimento dell'UFP nella stesura e predisposizione di un nuovo quadro normativo generale, caratterizzato da snellezza, chiarezza e certezza delle regole.

#### *Il ruolo dell'UFP*

Gli elementi suindicati inducono ad un ripensamento del ruolo e delle attività dell'UFP così da poter superare alcune delle difficoltà identificate nella stessa Relazione e poter meglio perseguire gli obiettivi del Governo nel settore. Questo Comitato, pertanto, ritiene opportuno che, in futuro, l'attività dell'UFP debba caratterizzarsi come segue:

SCOPO: UFP deve promuovere forme di partecipazione di capitale privato alla realizzazione e gestione di Opere, di volta in volta, adatte alle circostanze, movendosi in una logica di partenariato pubblico-privato, piuttosto che, riduttivamente, dell'istituto del promotore *ex artt.37bis e ss.* della legge-quadro sui lavori pubblici.

RUOLO: UFP deve mirare a divenire un "centro di servizi ad alta specializzazione", che operi come *consulente privilegiato* delle Amministrazioni, sin dalla fase di programmazione della spesa, al fine di identificare potenziali *business case* da proporre al mercato. UFP deve operare come struttura capace di offrire servizi di alta qualità, in tempi brevi e rispondenti alle richieste specifiche dell'Amministrazione interpellante

CONDIZIONI INTERNE: stante la tendenza delle Amministrazioni a richiedere supporto tecnico in fasi avanzate del processo di sollecitazione del mercato – sia per il timore di interferenze nelle scelte programmatiche, sia per il desiderio di usare soggetti terzi per lo sbroglio di situazioni incancrenite – e stante la riforma, nel frattempo intervenuta, del Titolo V della Costituzione – oggi la

missione dell'UFP richiede che tale struttura compia, in tempi assai brevi e con appropriati atti, i seguenti passi:

- adozione di una *logica di rete* sul modello in corso di avvio per i Nuclei di valutazione e verifica di Amministrazioni regionali e centrali: la progressiva costituzione da parte delle Regioni di strutture analoghe all'UFP suggerisce infatti che la massima efficacia di quest'ultima possa essere conseguita attraverso tale assetto di rete, che garantisca un rapporto biunivoco e paritario fra Stato e Regioni; all'interno di esso l'UFP agirebbe come "punto denso della rete", come avviene nel caso di riferimento per il Nucleo di valutazione e verifica del Ministero dell'Economia;
- immediata individuazione dei settori-chiave che, grazie alle loro caratteristiche intrinseche (vedi tariffe certe), si prestino particolarmente al ricorso a forme di PPP. L'attività di UFP dovrebbe concentrarsi su questi settori;
- immediato avvio dell'attività di supporto per un paniere di progetti facenti parte dell'elenco di opere per l'attuazione della legge-obiettivo, approvato dal CIPE nella delibera del 21 dicembre 2001, selezionati con riguardo alla realizzabilità di risultati ed obiettivi di riequilibrio economico-sociale.
- emissione di linee-guida e di materiali metodologici da diffondere ai centri di programmazione e agli assessorati responsabili per la spesa delle Regioni e delle altre istituzioni.

CONDIZIONI ESTERNE: i compiti assegnati all'UFP potranno essere svolti in maniera proficua solo a condizione di una rinnovata legittimazione in relazione all'obiettivo prioritario del Governo di "realizzazione e gestione delle infrastrutture". In particolare, questo Comitato, in considerazione della centralità assoluta dei profili finanziari della missione di UFP ai fini sia della programmazione economico-finanziaria, sia della massimizzazione delle risorse per lo sviluppo, ritiene opportuno il riconoscimento di un forte legame preferenziale tra UFP e Dipartimenti responsabili del Ministero dell'Economia e Finanze. Ritiene inoltre di dover rivedere l'attuale struttura dell'UFP - soprattutto per quanto concerne competenze specialistiche di particolare rilevanza tecnica - allo scopo di permetterle di svolgere al meglio i propri compiti istituzionali, fermo restando il modello di struttura a tempo pieno, composta di figure di alta ed indiscussa professionalità nel settore selezionate attraverso procedure di evidenza pubblica.



**PARTE I**

PAGINA BIANCA

## INDICE

## Parte I

1. I COMPITI ISTITUZIONALI E L'ASSETTO ORGANIZZATIVO .....	
1.1 I compiti e le attività .....	
1.2 L'assetto organizzativo .....	
2. GLI AMBITI DI INTERVENTO.....	
2.1 La finanza di progetto ed il partenariato pubblico-privato per la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità .....	
2.1.1 <i>Profili generali</i> .....	
2.1.2 <i>Il caso italiano</i> .....	
2.2 Gli strumenti giuridici nell'ordinamento vigente .....	
3. LE ATTIVITÀ SVOLTE.....	
3.1 L'attività di promozione .....	
3.1.1 <i>Attività di informazione mirata</i> .....	
3.1.2 <i>Organizzazione di incontri a carattere informativo-formativo con amministrazioni                 territoriali</i> .....	
3.1.3 <i>Partecipazione dell'UFP a seminari, convegni, corsi di formazione</i> .....	
3.1.4 <i>Predisposizione di documenti tecnici</i> .....	
3.1.5 <i>Attività pubblicistica</i> .....	
3.1.6 <i>Attività di comunicazione</i> .....	
3.2 L'attività di supporto e assistenza alle pubbliche amministrazioni .....	
3.2.1 <i>La tipologia delle iniziative</i> .....	
3.2.2 <i>L'intervento dell'UFP nelle diverse fasi procedurali</i> .....	
3.2.3 <i>I settori di intervento e la localizzazione delle iniziative</i> .....	
3.3 Altre attività di assistenza .....	
3.4 Le iniziative di collegamento con istituzioni, enti e associazioni.....	
3.4.1 <i>Le attività a supporto del CIPE e di strutture del Ministero dell'economia e finanze.</i> .....	
3.4.2 <i>Le iniziative in collegamento con le amministrazioni centrali</i> .....	
3.4.3 <i>I rapporti con l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici</i> .....	
3.4.4 <i>I rapporti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato</i> .....	
3.4.5 <i>I rapporti con enti, associazioni ed altri soggetti</i> .....	
3.5 Le relazioni internazionali.....	
4. LE ANALISI DI SETTORE .....	

5.	LE CRITICITÀ E LE IPOTESI DI SOLUZIONE.....	
5.1	Premessa .....	
5.2	Programmazione.....	
5.2.1	Criticità dell'attività di programmazione.....	
5.2.2	La programmazione come condizione e presupposto per il ricorso al procedimento ex artt.37bis e ss. della legge 109/94 .....	
5.2.3	Progetti complessi ed interlocuzione con il mercato nella fase di pre-definizione degli strumenti di programmazione .....	
5.3	Pubblicità degli strumenti di programmazione: indicazioni operative .....	
5.3.1	Istituzione di un albo ad hoc.....	
5.3.2	Tempistica congrua .....	
5.3.3	Avviso di pre-informazione .....	
5.4	Promotore .....	
5.4.1	Criticità .....	
5.4.2	L'amministrazione come sponsor .....	
5.5	Prequalifica soggettiva .....	
5.6	Contenuto della proposta .....	
5.6.1	Criticità .....	
5.6.2	Soluzioni proposte .....	
5.7	Asseverazione .....	
5.8	Scadenze procedurali .....	
5.9	Valutazione delle proposte ex art.37ter .....	
5.9.1	Criticità relative all'iter di valutazione .....	
5.9.2	Fasi dell'iter di valutazione delle proposte.....	
5.9.3	Rilevanza della motivazione dell'atto amministrativo che conclude l'iter di valutazione .....	
5.9.4	Commissione di esperti.....	
5.9.5	Complessità dell'iter di valutazione.....	
5.9.6	Vincolatività dell'offerta del promotore.....	
5.10	Centralità della gestione .....	
5.11	Contratto di concessione di costruzione e gestione .....	
5.11.1	Elementi del contratto che ostacolano lo sviluppo della finanza di progetto in Italia.. .....	
5.11.2	Durata della concessione .....	
5.11.3	Contributo pubblico.....	
5.11.4	Rinegoziazione.....	
5.12	Rimborso dei costi sostenuti dal promotore: criticità ed ipotesi di soluzione.....	
5.13	Elementi da porre a base della licitazione privata ex art.37quater .....	
5.14	Procedura negoziata .....	
5.14.1	La procedura negoziata nell'ordinamento comunitario .....	
5.14.2	Linee guida per l'espletamento della procedura negoziata.....	
5.14.3	Centralità della procedura negoziata nel procedimento ex artt. 37bis e ss. della legge 109/94 .....	

5.15	Obbligo di affidamento a terzi.....	
5.16	Ipotesi di inquadramento prospettico della materia .....	
5.16.1	<i>La finanza di progetto nell'ordinamento giuridico italiano.....</i>	
5.16.2	<i>Il contratto di concessione di costruzione e gestione come "contratto misto" .....</i>	
5.16.3	<i>Una procedura alternativa per la finanza di progetto in Italia.....</i>	
6.	I RISULTATI CONSEGUITI.....	
7.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	
7.1	Il mercato .....	
7.2	Finanza di progetto, grandi opere strategiche e opere minori .....	
7.3	La missione dell' UFP.....	
7.3.1	<i>L'UFP e le grandi infrastrutture strategiche.....</i>	
7.3.2	<i>L'UFP e le infrastrutture minori.....</i>	
7.3.3	<i>Quale ruolo per l'UFP.....</i>	

PAGINA BIANCA