

## 1. I COMPITI ISTITUZIONALI E L'ASSETTO ORGANIZZATIVO

### 1.1 I compiti e le attività

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:

- **promuovere**, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati;
- **fornire supporto**
  - alle amministrazioni nella attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica;
  - alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture;
- **assistere le amministrazioni**
  - 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>;
  - nelle attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato;
  - nelle attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti.

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:

- organizzazione e prestazione di servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria a favore delle pubbliche amministrazioni interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto;
- realizzazione di attività di comunicazione per la promozione delle tecniche di finanziamento con ricorso a risorse private e di altre ulteriori attività volte a diffondere tali tecniche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni;
- individuazione dei settori di attività suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private, con indicazione delle specificità tecniche, amministrative e finanziarie inerenti a ciascun settore;

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

- raccolta di informazioni, documentazione ed ogni altro elemento utile, inerenti alle fasi di progettazione, valutazione tecnico-economica, indizione delle gare e loro aggiudicazione, finalizzata alla facilitazione dell'utilizzo della tecnica della finanza di progetto da parte delle amministrazioni, anche attraverso l'elaborazione di schemi operativi uniformi applicabili alle diverse tipologie di lavori pubblici o di pubblica utilità;
- supporto alla valutazione delle opere infrastrutturali finanziate con ricorso a capitali privati che, per la loro dimensione ed il loro impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE;
- monitoraggio della normativa primaria e secondaria concernente la materia della finanza di progetto;
- attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UFP, la cui attività risulti funzionale all'effettività ed efficacia del suo operato;
- 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), sia su temi di carattere generale, sia in relazione ad esigenze scaturenti dall'istruttoria di singoli interventi progettuali.

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.

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 PPP (PPP);
- alle offerte ricevute dalle amministrazioni aggiudicatrici nel corso della procedura di aggiudicazione.

Inoltre, l'art. 1 comma 4 della delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121, recante "Legge obiettivo: 1° programma delle infrastrutture strategiche" prevede che l'UFP debba procedere ad effettuare studi pilota su alcuni progetti selezionati dal Ministero dell'economia, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture nell'ambito degli interventi compresi nel 1° programma delle infrastrutture strategiche<sup>2</sup>, al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.

## 1.2 L'assetto organizzativo

Il comma 7 dell'articolo 7 della legge 144/99 stabilisce che l'organico dell'UFP sia 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.

La delibera CIPE 80/99 stabilisce inoltre (art. 2, comma 6) che la stessa UFP si avvalga di una struttura di supporto amministrativo, composta di un minimo di sette addetti.

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, di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, dei trasporti e dell'ambiente; la durata dell'incarico è di quattro anni.

Attualmente l'organico dell'UFP è costituito complessivamente da dieci unità, otto delle quali, compreso il coordinatore, provenienti dal settore privato e due dalle amministrazioni dello Stato.

La struttura di supporto amministrativo dispone attualmente di due addetti a tempo pieno e di uno a tempo parziale.

L'UFP ha provveduto, ai sensi di quanto stabilito dall'art.5, comma 1 della delibera CIPE 80/99 a definire, con apposito Regolamento - di cui il CIPE ha preso atto nel corso della seduta del 3 maggio 2001 - le norme organizzative per il proprio funzionamento.

---

<sup>2</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).

## 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 *Profili generali*

L'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti per la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità possono trarre un forte impulso dal ricorso a forme di finanziamento innovative, riconducibili alla finanza di progetto e al più ampio concetto di PPP.

La "finanza di progetto" nasce nei paesi anglosassoni come tecnica finanziaria innovativa volta a rendere possibile il finanziamento di iniziative economiche sulla base della valenza tecnico-economica del progetto stesso piuttosto che sulla capacità autonoma di indebitamento dei soggetti promotori dell'iniziativa.

Il progetto viene valutato dai finanziatori principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa, che costituiscono la garanzia primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio, attraverso un'opportuna contrattualizzazione delle obbligazioni delle parti che intervengono nell'operazione.

La fase di gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza, in quanto soltanto una gestione efficiente e qualitativamente elevata consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito e remunerare gli azionisti.

Le prime operazioni di finanza di progetto sono state realizzate negli Stati Uniti nel settore della produzione di energia elettrica. Tali operazioni avvenivano in un ambito strettamente privatistico: privata era la società che realizzava l'impianto di produzione di energia, privata era la società che acquistava l'energia prodotta attraverso contratti di fornitura a lungo termine.

L'applicazione della finanza di progetto alla realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità è una evoluzione più recente. In un contesto istituzionale favorevole alle privatizzazioni, fu ritenuto che alcune importanti opere infrastrutturali potessero essere realizzate con successo attraverso il ricorso ai capitali e all'iniziativa del settore privato. Il progetto di costruzione del tunnel sotto la Manica - l'operazione forse più ambiziosa mai realizzata in finanza di progetto - ha dimostrato, nonostante i numerosi problemi emersi in corso d'opera, quanto la scelta di associare il settore privato alla costruzione e gestione di opere pubbliche fosse valida e, a certe condizioni, addirittura preferibile al tradizionale metodo dell'appalto pubblico.

Alla fine del 1992 il governo conservatore britannico diede l'avvio alla c.d. *Private Finance Initiative (PFI)*, un programma teso a creare un contesto istituzionale favorevole al coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti pubblici attraverso l'erogazione di concessioni di costruzione e gestione in presenza di condizioni di convenienza economica per il settore privato e di ottimizzazione di costi per il settore pubblico.

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

I progetti realizzabili attraverso interventi di PPP possono essere identificati in tre principali tipologie:

- progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza: i ricavi commerciali prospettici di tali progetti consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In tale tipologia di progetti, il coinvolgimento del settore pubblico si limita ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione, indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni e fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative;
- progetti in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione: è il caso di tutte quelle opere pubbliche - carceri, ospedali, scuole - per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione *su base commerciale*<sup>3</sup>;
- progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica: è il caso di iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono di per se stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura. Tali esternalità giustificano l'erogazione di una componente di contribuzione pubblica.

Il ricorso al PPP sta diffondendosi sempre più, a livello europeo ed internazionale, fondamentalmente per due ordini di motivi:

- il settore privato è posto nelle condizioni di apportare le proprie capacità manageriali, commerciali ed innovative nella progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico. La fase di gestione dell'opera, che rappresenta il necessario risultato di una corretta progettazione e costruzione, costituisce elemento di primaria importanza, in quanto soltanto una gestione efficiente e di qualità

---

<sup>3</sup> Iniziative di questo tipo impongono all'amministrazione di prestare particolare attenzione alla rispondenza dei costi dei servizi da acquistare a ben determinati parametri di mercato. Occorre tuttavia rilevare che l'ordinamento vigente in materia di lavori pubblici non sembra consentire la realizzazione di tale tipo di iniziative. L'art 19, comma 2 della legge 109/94 impone, infatti, il limite del 50% dell'importo totale dei lavori alla contribuzione pubblica.

consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito contratto e remunerare gli azionisti;

- il settore pubblico trae beneficio, in termini economico-finanziari, dalla presenza dei privati, attraverso una riduzione del proprio impegno finanziario complessivo e, più in generale, da un miglioramento della qualità di servizi erogati.

La rilevanza del PPP è ulteriormente confermata dai lavori della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (Uncitral)<sup>4</sup> e dal parere del Comitato economico e sociale dell'UE "Il rafforzamento del diritto delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico-privato (PPP)"<sup>5</sup>.

Elementi essenziali del PPP sono:

- la partecipazione attiva del settore privato in tutte le fasi della realizzazione dell'infrastruttura e dell'erogazione dei relativi servizi;
- la trasparenza e la tutela della concorrenza nella gestione delle procedure di gara;
- l'ottimizzazione dei costi per il settore pubblico (*value for money*), da intendersi non solo come costo effettivo di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche della gestione della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza;
- il trasferimento di livelli di rischio al settore privato, identificando il soggetto più idoneo a sopportarne gli effetti e in funzione dell'ottimizzazione della loro gestione.

### 2.1.2 Il caso italiano

In Italia le prime operazioni di finanza di progetto sono state realizzate a seguito della liberalizzazione del mercato della produzione dell'energia elettrica, delineata agli inizi degli anni novanta dalla legge 9/91 e dalla legge 10/91. Secondo stime fornite dall'Associazione Bancaria Italiana, tali operazioni hanno permesso la realizzazione di impianti di cogenerazione per un valore stimato in circa 5 miliardi di euro.

Il ricorso ad uno strumento introdotto appositamente per favorire la partecipazione di investitori privati nella realizzazione di opere pubbliche è, d'altra parte, una scelta quasi obbligata per un paese come l'Italia, il cui livello di infrastrutturazione è al di sotto di quello degli altri *partners* dell'Unione Europea e in cui solo recentemente è stata favorita la partecipazione privata in settori storicamente pubblici.

<sup>4</sup> Il riferimento è al documento dal titolo "Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects", United Nations, New York, 2001.

<sup>5</sup> Parere del Comitato economico e sociale sul tema "Il rafforzamento del diritto delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico-privato (PPP)", 19 ottobre 2000, G.U.C.E (2001) C 14.

Numerose sono le ragioni per cui il ricorso al PPP può dare oggi, in Italia, un importante contributo al processo di modernizzazione del Paese. Tra queste, in particolare, vale menzionare:

- la possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese a parità di risorse pubbliche impegnate, grazie all'apporto di risorse private addizionali ovvero la possibilità di liberare risorse pubbliche da impiegare in quei settori in cui i servizi di pubblica utilità sono ancora carenti;
- una più attenta fase di programmazione, l'adozione di procedure di gara trasparenti, una migliore allocazione dei rischi, attraverso un'opportuna contrattualizzazione delle rispettive responsabilità, quali condizioni dirette a consentire una più efficiente, anche in termini di tempi, costruzione e gestione dell'opera, funzionale alla prestazione di servizi di pubblica utilità qualitativamente migliori;
- una maggiore trasparenza dei costi complessivi di gestione dei servizi, atta ad innescare meccanismi che stimolino un'effettiva concorrenza sui costi di gestione volta a consentire una progressiva riduzione degli stessi;
- un'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili, capaci di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici (miglioramento dei servizi di pubblica utilità erogati a parità di spesa pubblica) in funzione della qualità delle opere pubbliche.

Queste motivazioni non sono state, finora, tutte apprezzate in eguale misura. In particolare, si può forse evidenziare una tendenza a valorizzare solo il primo dei fattori elencati, a detrimento degli ulteriori elementi che, invece, rappresentano la reale svolta cui modelli di PPP, se adeguatamente perseguiti, possono dare un contributo assai significativo.

Oltre che dall'effetto di addizionalità delle risorse finanziarie disponibili, originato dal ricorso al settore privato, le pubbliche amministrazioni dovrebbero essere indotte a ricorrere a modelli di PPP per la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità in quanto *"il ricorso a tale strumento può incentivare un miglioramento nella qualità progettuale ed assicurare una contrattualizzazione più adeguata dei servizi per la gestione e la manutenzione delle opere, da cui dipende largamente la loro utilità sociale"*<sup>6</sup>. E' chiaro, peraltro, che il raggiungimento di tale obiettivo richiede tempi lunghi di maturazione potendo essere definito una sorta di rivoluzione copernicana nella triangolazione tra pubblica amministrazione, settore privato e utenza finale. Ciò perché la variabile qualitativa è l'unica che consente la composizione e ponderazione dei diversi interessi in gioco, in quanto progettazione, finanziamento, costruzione e gestione efficienti di infrastrutture destinate al servizio della collettività consentono:

---

<sup>6</sup>Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2000-2003.

- all'amministrazione, di svolgere la propria funzione nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, che devono caratterizzare l'azione amministrativa, attraverso una corretta allocazione delle risorse pubbliche, intese in senso lato – fondi pubblici, risorse umane e strumentali - in funzione della prestazione di servizi pubblici di elevato livello qualitativo;
- al settore privato, di perseguire il proprio scopo di profitto, incentivando l'innovazione ed in funzione dell'apertura di nuovi settori del mercato, in passato dominio prevalente della pubblica amministrazione;
- all'utente finale, di ottenere servizi di pubblica utilità più efficienti ed in grado di elevare il livello qualitativo della vita nel Paese, senza che ciò comporti ulteriori aggravii fiscali.

## 2.2 Gli strumenti giuridici nell'ordinamento vigente

L'evoluzione, in questi ultimi anni, della normativa di riferimento, in particolare quella sui lavori pubblici, ha ampliato la gamma degli strumenti disponibili per il coinvolgimento del settore privato nelle attività di progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità. Agli strumenti individuati dalla legge quadro sui lavori pubblici sono da aggiungere ulteriori strumenti, cui possono far ricorso principalmente gli enti locali – società miste pubblico-privato – discipline di settore relative ad alcuni servizi pubblici locali, nonché strumenti contrattuali e finanziari – ad esempio, il *leasing* – anch'essi idonei a favorire la diffusione di modelli di PPP.

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

- la concessione di costruzione e gestione di cui all'art.19, comma 2, della legge 109/94 (PPP ad iniziativa pubblica). Tale strumento presuppone la predisposizione, a cura dell'amministrazione concedente, di un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario e un disciplinare sulle modalità di gestione. Il confronto concorrenziale avviene sulla base di apposita procedura di gara avviata dall'amministrazione concedente. L'individuazione del concessionario di costruzione e gestione avviene secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- l'istituto del promotore di cui all'art. 37bis e ss. della legge 109/94 (PPP ad iniziativa privata). Il percorso individuato dalle disposizioni in questione consente ad un soggetto privato, denominato il "promotore", di proporre la realizzazione di un'iniziativa sulla quale l'amministrazione concedente ha sviluppato una conoscenza ed un approfondimento a livello di programmazione, in base alle prescrizioni di cui all'art.14 della legge 109/94. Il promotore è tenuto alla elaborazione di un progetto preliminare, di una bozza di convenzione, di un piano economico-finanziario asseverato e dei necessari documenti di fattibilità e di inquadramento ambientale dell'iniziativa di cui promuove la realizzazione. La proposta, una volta dichiarata di

pubblico interesse da parte dell'amministrazione, costituisce la base di riferimento per una gara ad evidenza pubblica, finalizzata all'individuazione del concessionario, articolata in due momenti: a) licitazione privata e b) procedura negoziata. Da una ricognizione dei dati raccolti sulla base dell'esperienza operativa si può rilevare come tale strumento sia risultato particolarmente utilizzato dalle amministrazioni e, nonostante la complessità delle procedure, preferito allo strumento individuato dall'art.19, comma 2, della legge 109/94. Un'analisi più approfondita, di cui si forniscono i necessari approfondimenti nel capitolo 5 della relazione, evidenzia, al contrario, una serie di criticità proprie di questo modello;

- la costituzione di società per azioni a prevalente partecipazione pubblica locale ai sensi dell'art.113 lett.e) del d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 o a prevalente partecipazione privata ai sensi dell'art.116 del d.lgs. 18 agosto 2000, n.267. Tra le modalità di gestione dei servizi pubblici locali, il legislatore ha previsto la possibilità per gli enti locali di costituire società per azioni a prevalente capitale pubblico locale o a prevalente capitale privato. In quest'ultima ipotesi, l'oggetto sociale può comprendere anche la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio. In entrambi i casi la scelta del socio privato deve avvenire in base a procedure di evidenza pubblica;

- il contratto di locazione finanziaria (c.d. *leasing*). In considerazione dei limiti degli istituti di finanza di progetto predisposti dall'impianto della legge n. 109/94 - la cui operatività è fortemente condizionata dall'autofinanziabilità dell'opera o del servizio - il *leasing*<sup>7</sup> può essere considerato uno strumento contrattuale da valorizzare per la realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche e di pubblica utilità. Il *leasing* può costituire una valida soluzione soprattutto nel caso di opere pubbliche (come ospedali, scuole, carceri) la cui realizzazione e gestione da parte di privati è remunerata esclusivamente, o principalmente, attraverso pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale.

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

Per quanto riguarda l'individuazione delle procedure di gara, è imprescindibile che la scelta della società di *leasing* sia effettuata nel rispetto di procedure di evidenza pubblica. Occorre inoltre tenere presente che, sebbene il contratto di locazione finanziaria si configuri come rapporto bilaterale, tra società di *leasing* e pubblica amministrazione, dal punto di vista economico vengono in

<sup>7</sup> Con tale contratto una società finanziaria concede in godimento all'amministrazione, per un determinato periodo di tempo, un bene, acquistato o realizzato su indicazione della stessa amministrazione, con facoltà per quest'ultima, alla scadenza, di optare per il conseguimento della proprietà del bene, previo versamento di un ulteriore importo, o di restituirlo.

considerazione tre soggetti: pubblica amministrazione, società di *leasing* e costruttore dell'opera o appaltatore dei lavori. Tale complessa triangolazione deve trovare riflesso in una contrattualizzazione - conforme alla normativa vigente - che sia il risultato di adeguate procedure di evidenza pubblica;

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

Nella Parte II della presente relazione, nella sezione relativa agli "Strumenti giuridici nell'ordinamento vigente", vengono descritte le principali fasi del percorso attuativo dei primi tre strumenti.

Le caratteristiche dei rimanenti due strumenti sono illustrate nell'ambito delle "Analisi di settore". In particolare, si fa riferimento allo strumento del *leasing* nell'analisi relativa al settore "Edilizia penitenziaria"<sup>8</sup>, mentre, per quanto attiene alle discipline di settore, l'analisi relativa alle "Risorse Idriche"<sup>9</sup> mette in luce come una normativa settoriale possa costituire un valido strumento per il coinvolgimento del settore privato nel finanziamento, realizzazione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità.

---

<sup>8</sup> cfr. Parte II, "Le analisi di settore", cap. 2

<sup>9</sup> cfr. Parte II, "Le analisi di settore", cap. 1

### 3. LE ATTIVITÀ SVOLTE

Nel corso del periodo esaminato (luglio 2000 - dicembre 2001), l'UFP ha avviato e sviluppato una diversificata serie di attività, in coerenza con i compiti e le missioni ad essa affidati.

#### 3.1 L'attività di promozione

L'attività di promozione - intesa non solo come processo di diffusione della conoscenza delle opportunità offerte dal coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione di infrastrutture pubbliche e delle modalità di utilizzo dei diversi strumenti giuridici, ma anche come azione di sensibilizzazione, in particolare delle amministrazioni territoriali, in merito alla possibilità di poter usufruire del supporto specialistico dell'UFP, ai sensi dell'art. 7 della legge 144/99 - si è concretizzata nelle molteplici iniziative, di seguito elencate, che hanno permesso di raggiungere un rilevante numero di soggetti, sia pubblici che privati.

L'azione svolta dall'UFP si è caratterizzata in particolare per il consistente e continuo impegno sul territorio ed ha senza dubbio contribuito ad innescare un processo di crescita "culturale", che ha interessato non solo le pubbliche amministrazioni, ma anche gli operatori privati.

##### 3.1.1 Attività di informazione mirata

L'avvio dell'attività operativa, nel luglio 2000, sostanzialmente in coincidenza con l'annuale scadenza - 30 giugno - prevista dalla legge 109/94 per la presentazione alle amministrazioni aggiudicatrici, da parte dei soggetti promotori, delle proposte ai sensi dell'art. 37bis di detta legge, ha determinato la necessità di massimizzare in tempi brevi la comunicazione verso le pubbliche amministrazioni.

E' stata pertanto avviata una intensa e mirata campagna informativa, finalizzata a far conoscere i servizi di assistenza offerti dall'UFP, in particolare nella fase di valutazione delle proposte stesse, nonché le possibilità di accesso a tali servizi.

Identificate, attraverso i canali disponibili (dati raccolti da associazioni di categoria, stampa specializzata)<sup>10</sup>, le amministrazioni aggiudicatrici destinatarie delle proposte, si sono attivate forme di comunicazione personalizzata, tramite l'invio di lettere di presentazione dell'UFP e successivi contatti telefonici.

La campagna di informazione ha avuto immediato riscontro nelle numerose richieste di assistenza pervenute all'UFP.

<sup>10</sup> Il compito di pubblicare semestralmente i programmi triennali e gli elenchi annuali dei lavori pubblici predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici, nel cui ambito sono individuati prioritariamente gli interventi finanziabili con risorse private, è istituzionalmente attribuito (art. 4, comma 16 della legge 109/94) all'Osservatorio sui lavori pubblici, istituito presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Le procedure informatiche finalizzate a tale attività sono attualmente in fase di messa a punto e pertanto non sono disponibili rilevazioni ufficiali ed esaustive sulle iniziative per la cui realizzazione è previsto il ricorso a capitali privati.

### 3.1.2 *Organizzazione di incontri a carattere informativo-formativo con amministrazioni territoriali*

Con l'organizzazione di tali incontri, di norma sotto forma di *workshop*, l'UFP ha perseguito il duplice obiettivo di:

- fornire una risposta alle numerose richieste, provenienti dalle amministrazioni territoriali, in particolare del Mezzogiorno, di informazioni di carattere generale sulle potenzialità offerte dal coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di opere pubbliche e sui percorsi procedurali necessari per avviare correttamente iniziative di PPP;
- diffondere presso i potenziali utenti, le pubbliche amministrazioni, informazioni sulla struttura dell'UFP e sui servizi offerti alle amministrazioni stesse.

Gli incontri, svoltisi in Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Emilia Romagna, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, sono stati in larga parte realizzati grazie alla fattiva e intensa azione di promozione ed accompagnamento effettuata dai gruppi di lavoro regionali dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) ed al supporto dell'ANCI.

L'attività di promozione e di sensibilizzazione ha successivamente determinato l'avvio di attività di supporto e assistenza alle singole amministrazioni su specifiche iniziative.

### 3.1.3 *Partecipazione dell'UFP a seminari, convegni, corsi di formazione*

La partecipazione di rappresentanti dell'UFP a convegni e seminari di rilevanza nazionale e internazionale, con la presentazione di interventi e comunicazioni sull'attività istituzionale dell'UFP ed in materia di finanza di progetto, nonché la partecipazione, quali docenti, a corsi di formazione e/o specializzazione, oltre a determinare un sensibile impatto comunicativo nei confronti del mondo imprenditoriale e finanziario, ha consentito l'instaurarsi di proficui contatti con operatori del settore contribuendo all'avvio di fattivi rapporti di collaborazione ed allo scambio di esperienze e conoscenze.

Tra gli eventi più significativi ai quali hanno partecipato rappresentanti dell'UFP si segnalano:

- OICE – *Il project financing in Italia* - Roma, giugno 2000
- Consolato Generale di Gran Bretagna in Italia - *Operatività del contratto nella finanza di progetto; l'esperienza britannica e l'Italia* – Torino, giugno 2000
- Assindustria Firenze - *Merloni Ter - Opere e Servizi Pubblici – Il project financing* – Firenze, giugno 2000
- Assindustria Sassari – *La sezione aurea: finanza di progetto, nuove infrastrutture, qualità della vita* – Sassari, giugno 2000

- Commissione Europea-DG Regio - *Fondi strutturali e sviluppo regionale* – Roma, luglio 2000
- Regione Puglia – *Programmazione degli investimenti pubblici tra Stato e Regione* – Bari, luglio 2000
- SMI - *Public Private Partnership in Italy* – Roma, settembre 2000
- Sviluppo Italia - *Uno strumento per lo sviluppo locale: la finanza di progetto negli appalti di concessione pubblica* - Roma, ottobre 2000
- Europrogetti e Finanza - *Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio* – Siracusa, ottobre 2000
- Regione Lombardia - *Seminario Autostrade* – Milano, novembre 2000
- CSEI - *Programma integrato di formazione per la gestione delle acque e dell'ambiente* - Catania, novembre 2000
- Università di Napoli - *Nuove soluzioni finanziarie per lo sviluppo delle attività marittime e portuali* - Napoli, dicembre 2000
- Provincia di Avellino – *Sviluppo Italia - Banca e impresa in Irpinia: verso la creazione di un nuovo rapporto tra sistema del credito e aziende per lo sviluppo del territorio* – Avellino, dicembre 2000
- Assindustria Genova - *Nuove frontiere del project financing* - Genova, dicembre 2000
- Ministero lavori pubblici - *Conferenza nazionale del territorio* – Roma, gennaio 2001
- Ministero lavori pubblici – *Conferenza nazionale sui lavori pubblici* – Roma, gennaio 2001
- Proaqua – *Il project financing per le opere del servizio idrico integrato* – Roma, febbraio 2001
- Università di Roma Tor Vergata - *CEIS - Competition and the development of European railways: paths and perspectives compared* – Roma, febbraio 2001
- Banco di Napoli – *Finanza di progetto: comportamenti delle parti e centralità del contratto* – Napoli, febbraio 2001
- Unione Industriali di Napoli – *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno* - Napoli, febbraio 2001
- Comune di Loano – *Il project financing e la Pubblica Amministrazione: obiettivi, mezzi e strumenti* – Loano, febbraio 2001
- Ministero dell'Ambiente – *Settore idrico integrato: applicazione dell'articolo 141, comma 4 della legge 388/00* – Roma, marzo 2001

- Euromoney - *Optimising financing solutions for local Authorities: project finance, securitization and direct borrowing* – Roma, marzo 2001
- Federcasa: *Corso di formazione per funzionari e dirigenti ex IACP* – Milano, marzo 2001 e Bologna, maggio 2001
- ANCPL LEGACOOOP – *Il project financing per la realizzazione di opere pubbliche* - Bologna, marzo 2001
- Ministero della Giustizia - Ministero LL.PP. - Comune di Venezia – *Avvio di esperienze di project financing nel settore dell'edilizia giudiziaria e carceraria* – Venezia, marzo 2001
- Istituto Tagliacarne – *Nuove opportunità per lo sviluppo degli enti locali: il project financing* – Potenza, marzo 2001
- UISP - Regione Emilia Romagna - *Realizzazione di impianti sportivi in project financing* - Bologna, aprile 2001
- Comune di Osimo – *Il project financing e le società di trasformazione urbana* - Osimo, maggio 2001
- Euro IDEES - Ministero del Tesoro-Euroidees – *Dieci patti in Europa – 2° seminario nazionale “La finanza innovativa a supporto dei processi di sviluppo locale e l’esperienza dei patti territoriali per l’occupazione* – Palermo, maggio 2001
- Associazione Idrotecnica Italiana - Provincia di Catania – *Pianificazione dei servizi idrici nel quadro degli obiettivi della legge 36/94 ed attuazione dell’art.141, comma 4 della legge 388/00* – Catania, maggio 2001
- CEIDA - *Corso di perfezionamento in Project Finance* - Roma, maggio 2001
- Master Ulisse per innovatori delle P.A. - *Project Finance e sviluppo locale* – Reggio Emilia, maggio 2001
- C.S.I.P.A. - Università degli Studi di Trento – *Corso di perfezionamento: “Gli appalti pubblici tra regole comunitarie e regole nazionali”* - Trento, maggio 2001
- Quasco – Regione Emilia Romagna – *Aspetti giuridici, economici e progettuali nella promozione, realizzazione e gestione di opere ed infrastrutture pubbliche nelle forme di partenariato pubblico-privato* - Bologna, maggio 2001
- Assindustria Ascoli Piceno – *Project financing: la via per lo sviluppo di infrastrutture e servizi pubblici* – Ascoli Piceno, giugno 2001
- Quasar - Regione Emilia Romagna – *La realizzazione di opere pubbliche in project financing* – Bologna, giugno 2001
- SOGEA – *Master in project financing* – Genova, giugno 2001