

3.4 Le iniziative di collegamento con istituzioni, enti e associazioni

Nella prospettiva di assicurare sempre maggiore concretezza ed efficacia alla propria attività, nel perseguimento delle finalità connesse alle proprie funzioni istituzionali, particolare rilevanza hanno assunto le azioni dirette alla costituzione ed allo sviluppo di rapporti e di forme di collaborazione con istituzioni, enti, associazioni ed altri soggetti - pubblici e privati - operanti in settori di interesse per l'UFP.

Tali azioni, oltre a rispondere ad un preciso mandato, definito dal dettato normativo, hanno consentito all'UFP di aprire un canale di comunicazione e confronto con una pluralità di soggetti, la cui attività può offrire indicazioni e stimoli per la promozione e la diffusione della finanza di progetto nel nostro Paese.

3.4.1 *Le attività a supporto del CIPE e di strutture del Ministero dell'economia e finanze*

Nell'ambito dei rapporti di carattere istituzionale, particolare rilevanza assumono le attività di supporto fornite dall'UFP alle commissioni istituite nell'ambito del CIPE, in materia di finanziamento di opere infrastrutturali.

In tale contesto, l'UFP:

- ha svolto un'analisi del Piano Generale dei Trasporti, finalizzata a: (a) verificare la sussistenza, per le differenti tipologie di infrastrutture, dei requisiti per l'applicazione della finanza di progetto; (b) identificare i più efficaci strumenti di leva sulle risorse private (politiche tariffarie, modalità di gestione, ecc.); (c) individuare le azioni pubbliche da attivare per favorire il coinvolgimento di risorse private a sostegno dello sviluppo e della gestione dei comparti del settore;
- è impegnata nella valutazione del progetto Alta Capacità, nell'ambito del Contratto di Programma Ministero dei Trasporti - Ferrovie dello Stato S.p.A. in relazione a: (a) l'individuazione di forme di copertura del costo atte a contenere l'onere a carico dell'erario ed a consentire la realizzazione di ulteriori segmenti del progetto; (b) la valutazione della rispondenza dei parametri di riferimento per il calcolo degli interessi intercalari alle condizioni di mercato;

Ulteriori significative forme di collaborazione sono state avviate con il NARS. L'UFP ha, in particolare, partecipato ai gruppi di lavoro costituiti presso detto nucleo per:

- la predisposizione della direttiva annuale del CIPE per la determinazione, in via transitoria, delle tariffe dei servizi acquedottistici, di depurazione e fognature nel periodo transitorio (delibera CIPE 4 aprile 2001, n. 52);
- la predisposizione della delibera CIPE 15 novembre 2001, n. 93, recante modifiche alla sopra citata delibera CIPE 52/2001 ed alla delibera CIPE

23/2001 (concernente indirizzi per l'utilizzo delle risorse destinate ai programmi stralcio di cui all'art. 141 comma 4, della legge 388/2000);

- la predisposizione della delibera CIPE 21 dicembre 2001, recante disposizioni per la progressiva eliminazione del cosiddetto "minimo impegnato" nel settore idrico;
- la revisione del "metodo normalizzato" per la determinazione delle tariffe idriche nel servizio idrico integrato, previsto dal Decreto del Ministro dei lavori pubblici 1 agosto 1996;
- la definizione della metodologia per la valutazione, all'interno del meccanismo del *price cap* (delibera CIPE 24 aprile 1996), del capitale (proprio e di debito) investito;
- l'analisi di possibili interventi di politica tariffaria in materia di rifiuti (verifica delle criticità del percorso per il passaggio da tassa a tariffa);
- la sperimentazione dei criteri identificati dal NARS nella raccomandazione del 21 giugno 2001 sulla remunerazione del capitale investito in servizi di pubblica utilità.

Nell'ambito delle attività svolte dall'UFP, in raccordo con altre strutture all'interno del Ministero, vanno inoltre segnalate:

- l'avvio di forme di collaborazione con l'UVAL per il monitoraggio degli studi di fattibilità cofinanziati dal CIPE ai sensi della delibera 70/89 al fine di verificare l'esperibilità di forme di PPP per la realizzazione delle iniziative oggetto di detti studi; in particolare è stata formalizzata la partecipazione dell'UFP al gruppo di lavoro per il monitoraggio dello studio relativo al "Sistema integrato archeologico-territoriale dell'area pompeiana";
- la partecipazione al Comitato di Indirizzo Tecnico Scientifico per l'identificazione di linee guida per la formazione a supporto dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici (Progetto NUVAL);
- l'elaborazione, su richiesta di Uffici del Ministero, di documenti di studio quali:
 - identificazione di modalità e criteri per l'attribuzione di misure premiali dirette ad incentivare iniziative di PPP per la realizzazione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità nell'ambito dei P.O.R. delle Regioni Obiettivo 1, su richiesta dell'UVAL;
 - commento all'atto di regolazione n. 34/2000 dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in materia di asseverazione bancaria, su richiesta del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione;

- commento alla proposta di legge recante “Disposizioni per la realizzazione della tratta autostradale Milano - Brescia”, su richiesta dell’Ufficio legislativo;
- commento alla proposta di legge recante “Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive” (c.d. legge obiettivo¹⁵), su richiesta del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

3.4.2 *Le iniziative in collegamento con le amministrazioni centrali*

Numerose sono state le partecipazioni dell’UFP a gruppi di lavoro interministeriali. Tra le iniziative svolte, si ritiene opportuno menzionare:

- la partecipazione al gruppo di lavoro, istituito presso il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la definizione dell’Accordo di Programma per la realizzazione del “Progetto di riqualificazione e valorizzazione dei beni culturali e turistici della città di Pisa”, in coordinamento con la realizzazione del Museo delle navi romane);
- la partecipazione al gruppo di lavoro costituito presso il Ministero dei lavori pubblici per la verifica dei percorsi procedurali e di programmazione per l’affidamento in concessione di costruzione e gestione del “Collegamento autostradale Brescia-Milano”;
- la partecipazione al gruppo di lavoro edilizia penitenziaria e di custodia minorile, costituito presso il Ministero della giustizia, o per la verifica dello stato attuale dei finanziamenti e delle possibili modifiche normative e/o contabili; partecipazione al gruppo di lavoro edilizia giudiziaria per la verifica dei problemi amministrativi e di contabilità di stato per la realizzazione di iniziative in finanza di progetto o attraverso forme di PPP).

In specifica evidenza va posta la partecipazione dell’UFP al gruppo di lavoro, istituito con decreto del Ministro dei lavori pubblici del 23 maggio 2001, per la verifica della disponibilità del mercato a finanziare, realizzare e gestire, attraverso forme di PPP, così come definite dalla legge 109/94, il progetto di realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina;

3.4.3 *I rapporti con l’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*

Fattivi rapporti di collaborazione sono stati avviati, sin dall’inizio dell’attività, con l’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - l’organismo indipendente cui sono istituzionalmente affidate funzioni di vigilanza, garanzia e regolazione in materia di lavori pubblici - nonché con l’Osservatorio dei lavori pubblici, costituito alle dipendenze dell’Autorità – cui è affidato il compito di raccogliere i dati informativi concernenti i lavori pubblici su tutto il territorio nazionale e di

¹⁵ Oggi legge 21 dicembre 2001, n.443.

pubblicare i programmi triennali dei lavori pubblici predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici.

Tali rapporti si sono concretizzati:

- nella stipula di un "Protocollo di intesa" tra l'UFP e l'Autorità, che definisce modalità ed ambiti di collaborazione. La principale finalità dell'intesa è l'attivazione di un costante scambio di dati ed informazioni tra l'UFP e l'Osservatorio dei lavori pubblici, con specifico riferimento ai programmi triennali predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici ed agli interventi da realizzare in finanza di progetto;
- nella partecipazione dell'UFP alle "audizioni" convocate dall'Autorità in previsione dell'emanazione di specifici "atti di regolazione" in materia di finanza di progetto¹⁶.

3.4.4 *I rapporti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato*

La garanzia del rispetto delle regole della concorrenza e del mercato costituisce un elemento di fondamentale importanza per il corretto coinvolgimento del settore privato nella realizzazione e gestione delle opere pubbliche o di pubblica utilità.

In considerazione di tale aspetto, l'UFP ha attivato rapporti con l'Autorità garante al fine di instaurare un confronto stabile e continuativo su temi di comune interesse (società miste, liberalizzazione del mercato del servizio idrico, asseverazione bancaria, etc.).

3.4.5 *I rapporti con enti, associazioni ed altri soggetti*

L'insieme delle diverse iniziative, avviate in collegamento con i soggetti operanti in settori di interesse dell'UFP, è stato orientato a definire una serie di rapporti stabili e continuativi, finalizzati a proporre l'UFP come punto di riferimento per tali operatori, sia come destinataria di informazioni, segnalazioni e suggerimenti, sia come promotrice di attività funzionali all'effettività ed all'efficacia del suo operato.

I rapporti avviati hanno avuto un seguito operativo attraverso:

- la costituzione di un "Tavolo di consultazione" permanente con le principali associazioni interessate alla finanza di progetto. Il "tavolo", promosso dall'OICE - a cui partecipano, oltre alle associazioni di categoria (ABI, AGI, ANCE, ANIA, ANIDA, CINSEDO, CONF SERVIZI, FEDER TRASPORTO, IGI), anche le rappresentanze delle autonomie locali (ANCI, UPI, UNCEM) - ha l'obiettivo di raccogliere e convogliare le istanze derivanti dall'attività delle

¹⁶ Si ritiene utile segnalare che, a seguito dell'audizione sul tema dell'asseverazione bancaria, svoltasi il 4 maggio 2001, nel corso della quale l'UFP ha evidenziato una serie di problematiche riscontrate nell'ambito dell'attività di assistenza alle pubbliche amministrazioni, l'Autorità ha emanato un nuovo Atto di regolazione (n. 14/2001) "Precisazioni funzionali ad eliminare le remore alla piena operatività del sistema della finanza di progetto", che ha recepito alcune delle istanze dell'UFP (cfr. par.5.7).

associazioni partecipanti, al fine di identificare ed avviare iniziative a sostegno della diffusione della finanza di progetto e costituisce, inoltre, un canale privilegiato di confronto e *market testing*¹⁷ per le attività di *policy making*;

- la realizzazione di "audizioni conoscitive" con rappresentanti del settore imprenditoriale privato potenzialmente interessato al coinvolgimento in operazioni di finanza di progetto (imprese operanti nel settore delle opere civili, dell'impiantistica, nella gestione del ciclo integrato dell'acqua, consulenti legali, istituti di credito);
- la partecipazione ad "audizioni" organizzate da organismi nazionali ed internazionali (CNEL, OCSE, FMI¹⁸) sui temi della finanza di progetto.

¹⁷In tal senso il *market testing* deve essere inteso come l'attività di interlocuzione tenuta dall'amministrazione con rappresentanti qualificati del settore privato tesa a identificare elementi di criticità e temi di riflessione in una fase precedente a interventi di riforma legislativa. Tale interlocuzione può avvenire secondo varie modalità, come l'effettuazione di audizioni o l'istituzione di tavoli di consultazione *ad hoc*.

¹⁸ Nell'ambito del documento di conclusioni preliminari redatto a seguito della missione svolta in Italia nel luglio 2001, il FMI ha sostenuto l'importanza del piano di sviluppo delle iniziative di PPP e l'esperienza in corso.

3.5 Le relazioni internazionali

L'introduzione di forme e modelli di finanza di progetto e di PPP in un crescente numero di ordinamenti - sia a livello di paesi membri dell'Unione Europea, sia nel più vasto contesto mondiale - sta determinando una progressiva armonizzazione delle tecniche finanziarie e delle *best practices* del settore. Questo fenomeno, inserito nella progressiva globalizzazione dei mercati, ha visto emergere - anche nel settore dell'iniziativa privata nella costruzione e gestione di servizi di pubblica utilità - soggetti imprenditoriali e intermediari finanziari attivi su scala mondiale, rende imperativo per un organismo tecnico quale l'UFP l'avvio di un confronto continuo con quanto avviene a livello internazionale in tema di PPP.

L'UFP ha pertanto attivato una serie di contatti istituzionali con organismi governativi o paragonati che hanno missione e obiettivi simili. Tali contatti sono stati avviati in prima istanza con paesi membri dell'Unione Europea e successivamente anche con paesi extraeuropei.

In particolare, è stata instaurata una proficua relazione con *Partnerships UK*, la società partecipata dal Tesoro britannico che ha ereditato le funzioni della *HM Treasury PFI Taskforce*, istituzione cui il legislatore italiano si è implicitamente ispirato quando è stata decisa la costituzione dell'UFP.

Nel mese di marzo 2001 è stata organizzata una giornata di lavoro al Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, con la partecipazione di Adrian Montague, già direttore della *HM Treasury PFI Taskforce* e ora consigliere di amministrazione di *Partnerships UK*. A tale giornata di lavoro hanno partecipato, oltre ai componenti dell'UFP, i vertici del Ministero.

Oltre che con *Partnerships UK*, sono stati avviati contatti con le *Taskforce* in Olanda e in Irlanda, mentre è stato firmato un protocollo d'intesa con la *PFI Association* in Giappone.

L'UFP ha partecipato al primo e secondo "Summit" sul Partenariato Pubblico-Privato, tenutisi nel dicembre 2000 a Città del Capo e nell'ottobre 2001 a Dublino. Nel corso di tali eventi, cui hanno partecipato delegazioni governative ufficiali, l'UFP ha presentato comunicazioni, che sono state discusse con interesse da parte della qualificata platea di rappresentanti di circa 20 paesi (Argentina, Australia, Canada, Cile, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Giappone, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Sud Africa, Regno Unito, Ungheria e Zambia).

Delegazioni dell'UFP hanno inoltre partecipato - presentando comunicazioni - a qualificate conferenze internazionali:

- United Nations – *Forum on Public-Private Partnership* - Ginevra, dicembre 2000
- Project International – *Corporate, structured & project finance solutions in a changing market* - Parigi, marzo 2001

- Institute for international research – *Financiación y gestión de infraestructuras públicas* - Madrid, maggio 2001
- The PFI Report – *Public Private Conference 2001* -Londra, giugno 2001
- EIPA - *Public-Private Partnerships* – Maastricht, ottobre 2001
- Public Procurement Research Group - *Public Procurement* – Nottingham, settembre 2001
- SMI - *International Project Finance in Water, Waste and Sewage* – Londra, novembre 2001
- SMI - *Public Private Partnerships in International Healthcare* – Londra, novembre 2001

Gli organi di stampa internazionali hanno più volte riportato notizie sulle attività dell'UFP e sulle opportunità offerte agli operatori internazionali dal mercato del *project financing* in Italia, mentre contributi elaborati da componenti dell'UFP hanno trovato pubblicazione su prestigiose riviste specializzate internazionali (cfr. paragrafo 3.1.5).

4. LE ANALISI DI SETTORE

Il modello operativo cui l'UFP si è sinora attenuta, nell'ambito dell'attività a supporto delle pubbliche amministrazioni, basato sul concetto di prestazione di assistenza tecnica "a richiesta" (cfr paragrafo 3.2), può indubbiamente generare un rischio di dispersione nell'utilizzo delle risorse dell'UFP nell'assistenza ad amministrazioni impegnate in procedimenti caratterizzati da scarse probabilità di successo, ovvero in una serie di interventi puntuali in settori dove non è ipotizzabile un utilizzo sistematico di forme di PPP.

Al fine di mitigare tale rischio, ed anche per rispondere ad un preciso compito istituzionale, l'UFP ha ritenuto necessario approfondire l'analisi di alcuni settori che appaiono particolarmente suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private.

Tali approfondimenti sono il necessario presupposto alla predisposizione di modelli di intervento *standard* per ciascuno dei settori considerati.

I settori prescelti - risorse idriche, edilizia penitenziaria ed edilizia sanitaria - presentano tutti elevati bisogni di investimento in conto capitale; per quanto riguarda, inoltre, il potenziale interesse da parte del settore privato, i raffronti internazionali offrono elementi sicuramente più che confortanti.

Il modello di analisi degli studi effettuati è basato sulla seguente metodologia:

- identificazione, per ogni settore, dei presupposti di carattere istituzionale e tecnico-operativo sulla base dei quali l'UFP ha avviato l'attività di analisi;
- analisi del quadro normativo, al fine di identificare ed esaminare, per ogni settore: (a) le principali norme di legge ad esso applicabili (norme di settore e liberalizzazione, da un lato, e leggi di finanziamento, dall'altro); (b) la compatibilità delle stesse con la legge 109/94; (c) i soggetti idonei ad assumere il ruolo di stazioni appaltanti, verificando l'eventuale esistenza di conflitti di competenze;
- analisi prospettica delle possibili modalità di intervento del settore privato: attraverso un primo esame dei *drivers* delle principali fonti di ricavo e voci di spesa di eventuali iniziative nel settore, tale analisi tende a verificare la proponibilità o meno da parte dell'amministrazione di un *business case* idoneo ad attirare la partecipazione del settore privato;
- esame dei principali elementi di criticità, emersi dalle analisi precedenti e tali da rappresentare un ostacolo all'introduzione di forme di PPP nel settore.

Gli studi evidenziano - per ciascuno dei settori prescelti - l'esistenza, nell'attuale quadro normativo, di forti elementi di criticità, sui quali è importante soffermare l'attenzione al fine di consentire in maniera sistematica l'intervento di risorse e capitali privati. In assenza di una adeguata risposta a tali elementi di

criticità, eventuali procedimenti iniziati dalle amministrazioni continueranno ad essere caratterizzati da una bassa probabilità di successo.

E' necessario precisare che gli studi presentati in questa Relazione sono caratterizzati da diversi livelli di approfondimento e, in larga misura, richiedono ulteriori riflessioni, soprattutto per quanto attiene all'identificazione di opportune modalità di partecipazione del settore privato. Ciò dipende, in prima istanza, dal tipo di sollecitazione che l'UFP ha ricevuto dalle amministrazioni pubbliche nel corso della propria attività di assistenza e, secondariamente, dall'effettivo grado di liberalizzazione del settore considerato.

Si rimanda, per gli approfondimenti, alla trattazione degli specifici temi in merito ai singoli settori ed alle relative conclusioni riportate nella Parte II del presente documento.

5. LE CRITICITÀ E LE IPOTESI DI SOLUZIONE

5.1 Premessa

L'attività di assistenza svolta dall'UFP a favore delle pubbliche amministrazioni, relativamente all'utilizzazione dello strumento della finanza di progetto - così come definito e regolato, all'interno dell'ordinamento giuridico vigente, dalla legge 109/94 - ha evidenziato, nell'ambito del procedimento *ex artt.37bis* e ss. della legge 109/94, una serie di criticità.

Tali criticità sono state discusse dall'UFP con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative nel settore della finanza di progetto, attraverso l'istituzione del Tavolo di consultazione¹⁹. Le interlocuzioni che ne sono derivate, chiaro esempio di *market testing*²⁰, e l'analisi dei singoli casi, hanno consentito all'UFP di identificare le principali difficoltà condivise dal settore privato e da quello pubblico.

Allo scopo di consentire un proficuo ed efficiente sviluppo delle iniziative in finanza di progetto sono state suggerite, per il superamento di tali criticità, alcune modifiche all'impianto legislativo vigente. In particolare, si è ritenuto opportuno identificare soluzioni operative ai seguenti problemi:

- inadeguata divulgazione ed informativa preventiva circa le opere inserite nella programmazione triennale (cfr.par.5.2);
- mancata certezza dei tempi delle autorizzazioni (cfr.par.5.2);
- valore giuridico e contenuti dell'atto di asseverazione (cfr.par.5.7);
- non perentorietà dei tempi delle procedure (cfr.par.5.8);
- tutela del diritto d'autore del promotore, in merito alla proposta presentata (cfr.par.5.9);
- opere non tariffabili²¹ (cfr.par.5.11);
- durata massima del contratto di concessione (cfr.par.5.11.1);
- limite massimo al contributo pubblico *ex art.19*, comma 2 (cfr.par.5.11.2);
- erogazione del contributo pubblico solo a collaudo e non a stato di avanzamento lavori (cfr.par.5.11.2);
- cessione di beni immobili come contributo pubblico (cfr.par.5.11.2);
- meccanismo del rimborso spese (cfr.par.5.12);

¹⁹ Cfr. par. 3.4.5.

²⁰ Cfr nota 16 par.3.4.5.

²¹ Le cosiddette "opere fredde"

- obbligo di affidamento a terzi (cfr.par.5.15).

L'analisi che segue dà conto sia della casistica emersa dall'attività dell'UFP a supporto delle amministrazioni sulle singole iniziative, sia dei primi risultati della interlocuzione con il mercato, seguendo un approccio metodologico che, partendo dal caso concreto, tende ad identificare categorie generali (metodo induttivo).

Tale analisi non si pone l'obiettivo di fornire una completa disamina della legge 109/94, né di esaurire tutte le criticità eventualmente presenti nel procedimento *ex artt.37bis e ss.* della legge 109/94.. Infatti, considerati i tempi lunghi richiesti per portare a conclusione tale procedura, ad oggi, soltanto poche amministrazioni - tra quelle che hanno richiesto l'assistenza dell'UFP - sono giunte alla fase di aggiudicazione del contratto di concessione di costruzione e gestione. La maggior parte dei procedimenti sono, invece, ancora alla fase di indizione della gara *ex art. 37quater* della legge 109/94. Ciò significa che l'UFP non ha avuto modo di osservare e valutare le modalità operative del contratto di concessione di costruzione e gestione (vd. affidamento a terzi, risoluzione del contratto, subentro, etc.) e di evidenziarne gli eventuali aspetti problematici.

Parallelamente, in questo stesso capitolo sono fornite alcune ipotesi di soluzione atte a superare le criticità evidenziate. Alcune di queste richiedono un intervento legislativo di modifica della legge 109/94, che necessariamente richiede tempi più lunghi, mentre altre potrebbero trovare più veloce soluzione attraverso, ad esempio, l'emanazione di linee-guida interpretative.

Vale osservare che, qualora per accelerare i tempi e consentire al mercato di operare si optasse per l'emanazione di linee-guida da parte dell'UFP, le stesse non avrebbero carattere cogente, dal punto di vista giuridico, poiché non rientra nei compiti assegnati all'UFP, così come definiti dall'art.7 della legge 144/99, fornire un'interpretazione vincolante delle norme sancite dalla legge 109/94. Tale compito è, invece, istituzionalmente affidato all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, *ex art.4* della legge 109/94, nonché agli organi giurisdizionali.

Peraltro, sarebbe auspicabile che fosse attribuita all'attività dell'UFP maggiore coerenza, soprattutto per quanto concerne l'attività interpretativa - strumentale all'apertura del mercato italiano della finanza di progetto - al fine di conferire maggiore chiarezza al ruolo dell'UFP, il che potrebbe, da un lato, significativamente contribuire ad incoraggiare il settore privato a partecipare ad operazioni di finanza di progetto, e dall'altro, consentirebbe alle amministrazioni di avere maggiore certezza nell'impostazione e gestione di operazioni relative alla realizzazione delle opere pubbliche attraverso il ricorso alla tecnica della finanza di progetto.

5.2 Programmazione

5.2.1 Criticità dell'attività di programmazione

Nell'attività di assistenza alle amministrazioni, l'UFP ha rilevato, innanzitutto, una serie di carenze in merito agli strumenti di programmazione predisposti dalle amministrazioni stesse. Tali carenze possono essere riassunte nelle seguenti categorie:

- inadeguata analisi della domanda: le amministrazioni tendono a concentrare la propria attenzione solo sulla programmazione finalizzata alla realizzazione delle singole opere prescindendo dall'analisi della domanda, intesa come bisogno di servizi di pubblica utilità, cui l'opera è strumentale.

L'inadeguatezza dell'analisi della domanda di servizi si riflette negativamente anche in termini di definizione della qualità²² dell'infrastruttura e delle specifiche di gestione, che sono di frequente carenti, se non del tutto assenti.

Questa inadeguatezza, inoltre, si ripercuote sulla qualità delle proposte presentate dai privati, che spesso non possono essere ritenute ricevibili - perché la documentazione presentata non è in linea con il dettato normativo (requisito formale) - né dichiarate d'interesse pubblico ai sensi dell'art.37ter della legge 109/94 - perché la soluzione proposta non corrisponde al soddisfacimento degli obiettivi identificati dall'amministrazione (requisito sostanziale) - ovvero perché si incentrano sul mero aspetto realizzativo dell'opera a scapito della gestione;

- inadeguata elaborazione degli strumenti di programmazione: il quadro normativo vigente prevede specifiche modalità per l'elaborazione dei programmi triennali ed annuali dei lavori pubblici, definendone in maniera prescrittiva i contenuti. In particolare l'art. 4, comma 1, della legge 144/99 prevede l'obbligo, per le opere di importo superiore a 20 miliardi di lire, di elaborare studi di fattibilità. Va osservato che, nella quasi totalità dei casi esaminati dall'UFP, gli strumenti di programmazione non rappresentano il momento di attuazione degli studi di fattibilità.

Si rileva, inoltre, che gli studi di fattibilità, così come regolati dal vigente sistema normativo, non contengono un'adeguata analisi degli elementi necessari ad effettuare una verifica di "bancabilità" del progetto, fondamentale per stimolare un'adeguata risposta del mercato;

- inadeguata pubblicità: il quadro normativo vigente prevede procedure e tempi per la divulgazione degli strumenti di programmazione, triennali ed annuali. Si ritiene che le attuali previsioni di legge, anche

²² "Qualità" non deve qui essere intesa come soluzione tecnica, ma piuttosto come adeguata risposta ai bisogni dell'utenza in termini di servizi pubblici.

quando ottemperate puntualmente dalle amministrazioni, siano insufficienti per una corretta sollecitazione dell'interesse del mercato.

Questa carenza può essere colmata attraverso la pubblicazione di avvisi di pre-informazione²³, successivi alla pubblicazione degli strumenti di programmazione. Gli avvisi in questione sono, tuttavia, funzionali al raggiungimento dell'obiettivo solo se pubblicati tempestivamente e se contengono informazioni utili per il mercato. Si rileva, invece, che nel giugno 2001 sono stati pubblicati avvisi pubblici, relativi a procedure *ex art.37bis* della legge 109/94, in cui era richiesta la presentazione di proposte entro la fine dello stesso mese.

Questo *modus operandi* è in contraddizione con i principi generali della legge 109/94 - efficienza ed efficacia - in quanto non facilita la presentazione da parte del mercato di proposte ben ponderate. Ciò dimostra la sostanziale incomprensione, da parte delle amministrazioni, della difficoltà di strutturare operazioni di finanza di progetto bancabili in cui la presenza di soggetti diversi - progettista, finanziatore, costruttore, gestore - richiede tempi lunghi per giungere ad un equilibrio di tutti gli interessi privati in gioco, al fine di meglio soddisfare l'esigenza manifestata dall'amministrazione. Questa situazione, attribuibile ad una scarsa comunicazione tra amministrazione e mercato, rischia di dar luogo ad un alto tasso di mortalità di progetti e di non far decollare il mercato della finanza di progetto in Italia.

5.2.2 *La programmazione come condizione e presupposto per il ricorso al procedimento ex artt.37bis e ss. della legge 109/94*

E' opinione dell'UFP che la programmazione debba essere intesa come *conditio sine qua non* per il ricorso allo strumento della finanza di progetto. In altre parole, l'amministrazione deve chiaramente identificare, *ex ante*, gli obiettivi che intende soddisfare attraverso il ricorso all'istituto della finanza di progetto (*output*), nonché gli stanziamenti di fondi pubblici destinati al perseguimento di tale obiettivo (*affordability*²⁴).

L'*output* deve essere definito in termini di finalità dell'intervento - ad esempio, risolvere un problema di mobilità all'interno di un bacino territoriale - piuttosto che come mera identificazione prescrittiva delle opere da realizzare, che dovranno, invece, essere considerate strumentali al perseguimento dell'obiettivo fissato dall'amministrazione. In tale ottica, la programmazione dovrebbe anche identificare il livello ottimale di servizi da offrire all'utenza.

²³ Vale sottolineare che la pubblicazione degli avvisi di pre-informazione non è obbligatoria, all'interno della procedura *ex art.37bis* e ss. della legge 109/94, quantunque sia da ritenersi consigliabile per colmare l'asimmetria informativa tra l'amministrazione ed il settore privato.

²⁴ Questo concetto è stato ampiamente raccomandato dalla PFI inglese, ed è stato utilizzato anche come richiesta all'amministrazione aggiudicatrice di verificare la propria disponibilità economica per l'affidamento del contratto, prima della sollecitazione del mercato. In fase di gara di evidenza pubblica, l'effettiva disponibilità di risorse economiche pubbliche costituisce il parametro fondamentale per un'appropriata allocazione dei rischi.

Pertanto, se l'obiettivo della programmazione è quello qui identificato, gli studi di fattibilità, previsti nella legge 109/94 e negli altri strumenti legislativi, devono porsi uno scopo ben preciso: giungere alla definizione, quanto più precisa possibile, del *business case* del progetto in merito al quale l'amministrazione intende sollecitare il settore privato, attraverso una procedura di evidenza pubblica.

L'attività di programmazione deve anche servire a definire in modo chiaro il quadro amministrativo nel cui ambito il progetto si inserisce. In tal senso si ritiene di particolare importanza che tutti gli adempimenti amministrativi - autorizzazioni, accordi-quadro, definizione della stazione appaltante, etc. - siano precisamente identificati prima che lo strumento di programmazione sia reso noto al mercato.

In altre parole, l'amministrazione, attraverso la predisposizione dello strumento di programmazione, deve, da un lato, identificare chiaramente a quale esigenza pubblica il progetto possa offrire una soluzione fattibile e, dall'altro, fornire il quadro giuridico-amministrativo certo nel cui ambito il progetto deve essere realizzato.

Presupposto fondamentale per la presentazione di proposte, ex art.37bis della legge 109/94, è l'inserimento dell'opera pubblica o di pubblica utilità, cui le proposte si riferiscono, nella programmazione triennale o negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione in base alle norme vigenti, così come stabilito dallo stesso art.37bis, comma 1 della legge 109/94²⁵.

Queste prescrizioni sono da ritenersi a tutela di entrambe le parti coinvolte, in quanto consentono:

- all'amministrazione, di ottenere dal mercato la risposta più adatta ai suoi bisogni, chiaramente identificati;
- al mercato, di avere maggiori garanzie sull'esito positivo delle procedure di affidamento, dal momento che meglio sono state interpretate le esigenze dell'amministrazione.

In tal senso, vale rilevare che una programmazione correttamente effettuata consente anche di accelerare la valutazione di pubblico interesse, prevista dall'art.37ter della legge 109/94, in quanto i parametri di riferimento cui la proposta del promotore deve rispondere sono già stati identificati dall'amministrazione. Ciò consentirebbe di rispettare la scadenza del 31 ottobre, come termine per la dichiarazione di pubblico interesse della proposta del promotore - termine, al momento, largamente disatteso dalle amministrazioni - e di garantire il rispetto del principio di efficienza cui l'agire dell'amministrazione deve essere ispirato.

²⁵ Cfr. nota 14 paragrafo 3.2.2

Un'unica eccezione all'*iter* qui suggerito dovrebbe essere il verificarsi di eventi eccezionali, non prevedibili, caratterizzati dall'urgenza imperiosa - come sancito dall'art.7, comma 3, lett. c) della direttiva 93/37/CEE del 14 giugno 1993 ("Direttiva lavori"²⁶), nonché dall'art.24, comma 1, lett. b) della legge 109/94 -, che, comunque, non devono mai essere attribuibili ad un'azione od omissione dell'amministrazione.

5.2.3 *Progetti complessi ed interlocuzione con il mercato nella fase di pre-definizione degli strumenti di programmazione*

In presenza di progetti particolarmente complessi - tanto in funzione delle caratteristiche endogene degli stessi, quanto dell'esigenza dell'amministrazione di rendere più efficiente la propria attività - l'amministrazione potrebbe trarre utili spunti da un'interlocuzione preventiva con il mercato per definire le condizioni di fattibilità del progetto. Quest'interlocuzione potrebbe aver luogo in una fase antecedente la definizione degli strumenti di programmazione.

Il confronto con il mercato deve, comunque, essere improntato a criteri di trasparenza e concorrenza e non può, in alcun caso, costituire strumento per alterare le condizioni di competitività a favore di un unico potenziale soggetto. E' fondamentale che tali principi siano rispettati anche in questa fase, poiché scopo precipuo di quest'interlocuzione è fornire all'amministrazione la migliore rappresentazione del mercato, tanto in termini di soluzioni innovative che il mercato è potenzialmente in grado di offrire, che di condizioni che rendano il progetto appetibile. Esula, invece, dallo scopo di quest'esercizio, la creazione di eventuali rendite di posizione precostituite a favore di un particolare potenziale promotore.

In altre parole, l'amministrazione dovrebbe utilizzare quest'opportunità per raggiungere, una volta verificato il mercato (*market testing*), un proprio convincimento su come sollecitare gli operatori e non recepire, supinamente, una soluzione già confezionata proposta da un particolare soggetto. Se così fosse, infatti, si verrebbe a predeterminare, in una fase così a monte, il risultato dell'intera procedura competitiva, annullando, *de facto*, il vantaggio che l'amministrazione può trarre dal sollecitare il mercato a seguito dell'esperimento di un'effettiva procedura improntata ai principi di trasparenza e di concorrenza.

Questa verifica potrebbe prevedere un'eccezione nel caso in cui, a seguito di un'attenta procedura di *market testing*, l'amministrazione dovesse effettivamente giungere alla conclusione che la migliore soluzione - per motivi tecnici, artistici o inerenti la tutela dei diritti d'esclusiva - possa essere fornita unicamente da uno specifico soggetto imprenditoriale. In questo caso, ferma restando la necessità per l'amministrazione di giustificare appropriatamente tale scelta, si potrebbe valutare l'opportunità di procedere ad un affidamento diretto - art. 7, comma 3, lett. b) della Direttiva lavori - in funzione del principio dell'efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa, specificatamente sancito all'art.1, comma 1 della legge 109/94.

²⁶ G.U.C.E. 9 agosto 1993, L.199, p.1, entrata in vigore il 5 luglio 1993.

La soluzione suggerita mira ad evitare il verificarsi di situazioni in cui l'amministrazione, nel predisporre il programma annuale dei lavori, che necessita dell'approvazione del progetto preliminare, ex art.16 della legge 109/94, basi la sua progettazione su una tecnologia tutelata da privative intellettuali che garantiscano una rendita di posizione monopolistica che, in quanto tale, rende la gara a valle del tutto fittizia²⁷.

5.3 Pubblicità degli strumenti di programmazione: indicazioni operative

La necessità di dare la più ampia divulgazione agli strumenti di programmazione è connessa allo scopo di stimolare un'efficace risposta dal mercato. In tal senso si ritiene opportuno suggerire che, oltre agli strumenti correntemente previsti dall'ordinamento vigente²⁸ e riassunti nella Parte II della presente relazione, siano previste ulteriori modalità di divulgazione.

5.3.1 Istituzione di un albo ad hoc

Potrebbe rivelarsi utile assicurare in tempi rapidi la piena operatività di un albo *ad hoc* in cui tutti gli strumenti di programmazione, che prevedono la realizzazione di opere attraverso il ricorso alla finanza di progetto, siano pubblicati, una volta approvati dall'amministrazione. Scopo di tale albo sarebbe quello di garantire la massima pubblicità agli strumenti di programmazione. L'albo potrebbe essere reso disponibile al mercato anche attraverso la pagina *web* dell'UFP o dell'Osservatorio dei lavori pubblici, cui compete la pubblicazione semestrale dei programmi triennali²⁹.

Queste forme di pubblicità consentirebbero anche alla stampa specializzata di incrementare la divulgazione sul mercato, attraverso interventi mirati, e colmerebbero un'effettiva mancanza d'informazione, più volte evidenziata all'UFP da parte degli operatori del settore.

5.3.2 Tempistica congrua

Collegati alla necessità di fornire al mercato la più diffusa e puntuale informazione possibile sono i tempi entro cui tale informativa deve essere resa nota.

Per consentire la presentazione, ai sensi dell'art.37bis della legge 109/94, di proposte di qualità si ritiene che debba intercorrere un congruo lasso di tempo tra la pubblicazione degli strumenti di programmazione e la scadenza del 30

²⁷ L'esperienza internazionale mostra che quest'ipotesi può verificarsi in settori quali il trasporto pubblico locale, gli impianti depurativi e di trattamento di rifiuti solidi urbani.

²⁸ Art. 14 legge 109/1994; artt. 11, 13 e 14 D.P.R. 554/99; D.M. 21 giugno 2000.

²⁹ Art. 4, co. 16, lett. c) legge 109/94. Vedi anche le procedure previste dal D.M. 6 aprile 2001, recante "Individuazione del sito Internet www.lipp.it per la pubblicazione di bandi ed avvisi di gara delle stazioni appaltanti di ambito statale e/o di interesse nazionale, nonché dei siti Internet predisposti dalle regioni e province autonome per la pubblicazione di bandi ed avvisi di gara delle amministrazioni di cui all'art.2, comma 2, della L.n.109/94".