

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXXV**

n. **2**

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (Anno 2002)

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

*Presentata dal Vice Ministro dell'economia e delle finanze
(BALDASSARRI)*

Trasmessa alla Presidenza il 5 maggio 2003

NOTA DI PRESENTAZIONE
DELL'ON. VICE MINISTRO, PROF. MARIO BALDASSARRI

Nel corso del 2002 il Governo ha completato l'ampia ed articolata riforma legislativa nel settore dei lavori pubblici, avviata nel 2001 con l'approvazione della Legge Obiettivo la cui portata è oggi chiarita e completata dal decreto legislativo di attuazione.

L'azione di riforma, oltre ad aver disposto l'innovazione degli strumenti e delle procedure per il coinvolgimento delle risorse private nella realizzazione delle infrastrutture — quali il *general contractor*, la concessione di lavori pubblici e l'istituto del promotore — ha comportato la creazione di nuovi soggetti istituzionali quali Ispa e la Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sia l'affidamento di nuovi compiti a strutture già esistenti quali il CIPE, la Cassa DD.PP. e l'Unità tecnica Finanza di Progetto. Soggetti e strumenti intervengono e sono utilizzabili nelle differenti fasi di sviluppo del ciclo “*progettazione-finanziamento-affidamento-realizzazione-gestione*” delle infrastrutture.

Questa è, oggi, quella nuova “filiera produttiva” — composta da soggetti istituzionali, strumenti, procedure e risorse — che dà nuovo impulso al mercato dei lavori pubblici in entrambe le sue componenti: le opere strategiche e le altre infrastrutture sul territorio.

In particolare, dopo che il Governo sulla base della legge obiettivo ha definito il programma di opere strategiche di preminente interesse nazionale, oggi composto da ben 240 infrastrutture, nonché le intese programmatiche con le singole Regioni, si pone ora la prospettiva dell'avvio e del completamento di un ingente volume di attività di valutazione ed istruttoria a carico del CIPE, struttura individuata quale unico punto di confluenza di queste attività per l'accesso al finanziamento delle opere programmate.

In questa prospettiva, è necessario che il CIPE abbia a disposizione tutti i mezzi e gli strumenti necessari per assumere le decisioni di competenza. In questo quadro si inserisce la riforma della struttura e della missione dell'Unità tecnica Finanza di Progetto.

In relazione al finanziamento delle opere strategiche cambia, infatti, la natura dell'istruttoria: per ogni singola opera è necessario effettuare la verifica di pre-fattibilità utile ad individuare la quota del relativo costo di realizzazione che potenzialmente può essere assicurata ricorrendo a risorse finanziarie di mercato. La gamma di prospettive finanziarie che si possono presentare al CIPE è teoricamente articolata tra due “casi polari”: 100% del finanziamento a carico dello Stato; 100% del finanziamento sul mercato.

In questo senso l'Unità deve diventare la struttura tecnica a diretto supporto del CIPE che nel quadro dell'attività istruttoria, in collaborazione con la Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, consenta una prima indicazione sulla possibilità dell'opera di essere finanziata in tutto o in parte facendo ricorso alla finanza di mercato.

Solo a seguito dell'approvazione del CIPE relativamente alla fattibilità ed al finanziamento dell'opera, la realizzazione della stessa sarà a carico dei soggetti competenti e la strutturazione del relativo finanziamento di mercato sarà effettuata da soggetti finanziari quali Ispa e gli istituti bancari.

Questa è la base principale della riforma dell'Unità che richiede il coordinamento con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ispa e la Cassa DD.PP..

Appena perfezionata la riorganizzazione dell'Unità attraverso un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, il CIPE dovrà assumere la delibera che esplicita le direttive operative all'Unità.

Ciò considerato, quindi, l'attività di assistenza e supporto alle amministrazioni svolta dall'Unità, necessita di una razionalizzazione secondo obiettivi di concentrazione delle risorse professionali e di esperienza sulle iniziative effettivamente prioritarie per i singoli territori, e di potenziamento dell'efficacia dell'azione stessa. Questa razionalizzazione non potrà che fare riferimento alla definizione di nuovi criteri e modalità di accesso all'assistenza nonché alla realizzazione di una rete con le Regioni, anche tramite un accesso qualificato al nuovo sito *web*.

In concreto l'Unità tecnica Finanza di Progetto è lo strumento che può farci uscire dalla storica contrapposizione finanziamento delle opere a totale carico dello Stato o esclusivo ricorso al mercato. Tra questi due estremi esiste una gamma di soluzioni di cofinanziamento pubblico-privato delle infrastrutture che può sicuramente consentire di moltiplicare le nostre capacità di programmazione e realizzazione delle opere.

Roma, 7 marzo 2003



Prof. Mario BALDASSARRI

RELAZIONE DEL CIPE AL PARLAMENTO
sull'attività svolta dall'Unità tecnica Finanza di Progetto
nel periodo gennaio – dicembre 2002

presentata ai sensi dell'art. 7, co.11, della legge 144/99

L'art. 7 della legge 144/1999, nell'istituire l'Unità tecnica Finanza di Progetto (UFP), ha previsto che il CIPE presenti al Parlamento una relazione annuale sull'attività dell'UFP e sui risultati conseguiti.

A tale adempimento questo Comitato provvede, ai sensi delle proprie delibere 80/1999 e 57/2001, con la collaborazione della stessa UFP, che annualmente predispone una relazione sull'attività svolta.

RUOLO DELL'UFP ALLA LUCE DEL NUOVO QUADRO NORMATIVO

L'anno trascorso è stato caratterizzato da importanti innovazioni normative che, in coerenza con il programma di Governo incentrato sul rilancio e riqualificazione degli investimenti pubblici, hanno ridisegnato anche il quadro dei rapporti istituzionali, prevedendo in particolare:

- nuove funzioni per la Cassa Depositi e Prestiti (L. 448/01, art. 47), chiamata, tra l'altro a finanziare, sotto qualsiasi forma e rilascio di garanzie, in via sussidiaria rispetto agli interventi delle banche o intermediari finanziari, il piano straordinario delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni, a livello regionale e locale, individuate dal CIPE. Presso la stessa Cassa è stato inoltre istituito un nuovo strumento finanziario, il Fondo Rotativo per le Opere Pubbliche, che ha la finalità di attrarre i capitali privati necessari alla realizzazione di opere ed infrastrutture di competenza degli Enti pubblici.
- la creazione di Infrastrutture S.p.A. (D.L. 15 aprile 2002, n. 63, convertito con modificazioni nella legge 15 giugno 2002, n.112) che, in via sussidiaria rispetto ai finanziamenti concessi da banche ed altri intermediari finanziari, ha il compito di finanziare, sotto qualsiasi forma, le infrastrutture e le grandi opere pubbliche nonché gli investimenti finalizzati allo sviluppo economico;
- l'istituzione della "Struttura tecnica di missione" presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (D.lgs. 190/2002, art. 2,co.3) cui è stato affidato il compito di coadiuvare lo stesso Ministero per tutte quelle attività relative alla realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale;

- la collaborazione, per le attività previste dal D. lgs 190/2002, in attuazione della legge 443/2001 (legge obiettivo) dell'UFP, allo scopo riorganizzata (D. lgs. 190/2002, art. 2, co. 4, lettera c);
- l'istituzione, da parte di alcune Regioni, di Unità tecniche dedicate (Campania, Lombardia, Marche e Sicilia).

Le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati hanno, quindi, a disposizione un insieme di strumenti volti a dare nuovo impulso al settore dei lavori pubblici, agevolando al contempo il coinvolgimento di risorse e capitali privati per la realizzazione e gestione di opere pubbliche.

Il nuovo quadro operativo di riferimento descritto e la riorganizzazione dell'UFP prevista dal D.lgs. n. 190/2002, art. 2, co. 4, lett. c), in relazione allo svolgimento di attività di supporto tecnico-finanziario al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la realizzazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale, richiedono una riflessione attenta sia sulle linee di operatività dell'Unità sia sulle modalità di coordinamento con ciascuna delle istituzioni sopra elencate.

Per quanto riguarda le linee di operatività:

1. l'UFP deve promuovere la partecipazione del capitale privato alla realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità secondo modelli di partenariato pubblico-privato, non improntati esclusivamente agli istituti previsti dalla legge quadro in materia di lavori pubblici. Per il perseguimento di tale scopo l'UFP deve interagire con le amministrazioni sin dalla fase iniziale del ciclo di realizzazione delle infrastrutture;
2. l'UFP deve svolgere a pieno titolo il proprio ruolo di struttura tecnica dedicata al supporto di questo Comitato, tenuto conto sia del ruolo che la legge obiettivo assegna al Comitato, sia della necessità di approfondimento di alcuni programmi di investimento in infrastrutture, per i quali è ipotizzato il ricorso a risorse private, sottoposti, per competenza, al Comitato stesso;
3. l'UFP deve potenziare l'efficacia dell'attività di assistenza diretta alle amministrazioni sul territorio, ponendosi altresì come centro di riferimento di una rete per la promozione del partenariato pubblico-privato per la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità.

In particolare:

(a) Legge obiettivo

Occorre chiudere la fase degli “*studi pilota*”, a contenuto più teorico e metodologico, per dedicarsi a “*progetti-pilota*” (individuati da questo Comitato) per i quali l'UFP dovrà svolgere l'attività di istruttoria in stretto raccordo con la Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e trasporti, con particolare riferimento alle problematiche relative al coinvolgimento di risorse private.

(b) Assistenza alle amministrazioni pubbliche

Devono essere definiti annualmente i criteri, qualitativi e quantitativi, ai quali dovranno rispondere le iniziative oggetto dell'assistenza dell'UFP. Ciò allo scopo di rendere più efficace l'attività di assistenza della stessa UFP alle pubbliche amministrazioni, indirizzandola prioritariamente verso iniziative e settori infrastrutturali rilevanti nel quadro della programmazione economico-finanziaria del Governo e delle amministrazioni Regionali e locali.

(c) Collegamento con le strutture tecniche istituite dalle Regioni

L'UFP dovrà proseguire l'attività di raccordo con le strutture tecniche costituite *ad hoc* dalle Regioni per favorire il ricorso alla finanza di progetto. Nei casi in cui tali strutture non risultino costituite, l'UFP potrà raccordarsi con i Nuclei regionali di Valutazione degli investimenti pubblici o con gli uffici interni alle stesse amministrazioni individuati come competenti in materia.

(d) Osservatorio sulla finanza di progetto

L'UFP proseguirà l'attività di monitoraggio dell'evoluzione del mercato della finanza di progetto in Italia, iniziata nel corso del 2002, anche in collaborazione e raccordo con altri soggetti — sia istituzionali, sia imprenditoriali — che svolgono analoghe indagini, con l'obiettivo di rendere l'Osservatorio uno strumento di riferimento per le amministrazioni e per il mercato.

Affinché l'UFP possa attendere in maniera efficiente a tali linee di attività occorre un'adeguata e rapida integrazione dell'organico dell'UFP con professionalità altamente qualificate nelle materie di interesse dell'UFP stessa, atte a garantire la continuità del lavoro sinora svolto e, soprattutto, lo sviluppo delle attività connesse all'attuazione delle opere inserite nel 1° Programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale.

Per quanto riguarda le modalità di coordinamento

questo Comitato si impegna ad indicare adeguate modalità operative per assicurare la coerenza dell'azione dell'amministrazione in materia di investimento privato in infrastrutture, attraverso il necessario raccordo con Infrastrutture S.p.A., Cassa Depositi e Prestiti e la Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

ARTICOLAZIONE DELLA RELAZIONE

La Relazione che segue dà conto del complesso delle attività svolte dall'UFP nel corso del 2002 ed espone i principali risultati dell'attività di: supporto ed assistenza, svolti su richiesta delle pubbliche amministrazioni, su progetti che prevedono l'intervento del capitale privato; rilevazione del mercato delle infrastrutture che prevedono il cofinanziamento del capitale privato; supporto al CIPE e ad altre

strutture del Ministero dell'economia e delle finanze; istituzione di una rete di collegamento con le strutture dedicate alla promozione del partenariato pubblico-privato istituite presso le Regioni; promozione e diffusione della cultura della finanza di progetto; collegamenti e scambi di esperienze con strutture nazionali ed internazionali; analisi e studio su alcuni settori che presentano attrattività per il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato.

La Relazione si conclude con l'esame delle principali variazioni del contesto operativo di riferimento e con l'indicazione di possibili orientamenti per il futuro.

MODALITÀ E CONTENUTI DELL'ATTIVITÀ

L'attività dell'UFP nel 2002 risulta caratterizzata dal proseguimento di linee di attività già avviate, dallo sviluppo di nuove linee di intervento e dalla rimodulazione della propria attività operativa.

Ciò è derivato dalla necessità di adempiere ai compiti assegnati dalla legge istitutiva e di dare seguito operativo: ai nuovi compiti assegnati all'UFP dalla delibera CIPE 121/2001; alle indicazioni formulate dal CIPE nella Relazione presentata al Parlamento sull'attività dell'UFP nel periodo giugno 2000-dicembre 2001 (delibera CIPE 13/2002).

Nel corso del 2002, pertanto, l'attività dell'UFP è stata svolta nel rispetto dei compiti istituzionali assegnati dalla legge istitutiva e segnatamente:

- promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati;
- fornire supporto:
 - alle amministrazioni nell'attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica;
 - alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture;
- assistere le amministrazioni:
 - nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art.37bis della legge 11 febbraio 1994, n.109 e ss.mm.ii.;
 - nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato;
 - nell'attività di indicazione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti.

Le ulteriori attività svolte dall'Unità derivano dalla finalizzazione delle attività stesse al conseguimento degli obiettivi specifici indicati nelle summenzionate delibere CIPE e si sono concretizzate:

- nell'avvio delle attività di supporto per un gruppo di progetti compresi nel 1° Programma delle opere strategiche in attuazione della legge obiettivo, attraverso specifici "studi pilota";
- nel confronto con le Regioni, in una logica di rete, a supporto degli uffici e delle strutture da queste costituite per la promozione e l'attuazione del partenariato pubblico-privato;
- nella predisposizione di linee guida, materiali metodologici, modelli di valutazione per promuovere ed attuare in partenariato pubblico-privato la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità;
- nell'individuazione dei settori che, per loro intrinseca natura, presentano una maggiore attrattività per il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato.

Nel secondo semestre 2002 l'UFP ha inoltre avviato uno specifico progetto di realizzazione di una banca dati riguardante le procedure avviate nel triennio 2000-2002 nell'ambito della normativa in materia di lavori pubblici, finalizzato a fornire un primo quadro della dimensione e dell'evoluzione delle iniziative in finanza di progetto nel triennio considerato.

VALUTAZIONI SULL'ATTIVITÀ

I mutamenti legislativi e di contesto operativo sopra richiamati non hanno impedito all'UFP di operare, seppure con un organico ridotto (oggi composto da 7 unità sulle 15 previste dalla legge istitutiva) mantenendo i livelli di servizio rilevati per l'anno precedente. Nel corso dell'anno, infatti, l'Unità ha fornito assistenza a 61 amministrazioni su 69 iniziative, dato in linea con quello registrato nel 2001, nel corso del quale l'assistenza aveva interessato 57 amministrazioni in merito a 79 progetti. Il raffronto con i dati dell'anno precedente:

- da una parte, conferma alcune delle caratteristiche principali dell'attività quali: la preponderanza delle amministrazioni locali e territoriali quali destinatari dell'assistenza (95% del totale); la tendenza a richiedere assistenza su progetti di piccola-media dimensione economica (il 60% del totale delle iniziative assistite si addensa nella fascia d'investimenti con un valore non superiore ai 20 milioni di euro); la concentrazione delle iniziative assistite prevalentemente nel settore dell'edilizia sociale e pubblica;
- dall'altra, evidenzia la rimodulazione dell'attività di assistenza verso una fase più avanzata del ciclo di realizzazione delle infrastrutture con il ricorso a capitali privati. Diminuisce, infatti, l'incidenza degli interventi nella fase di programmazione, passando dal 39% del 2001 al 19% del 2002 (dal 46% al 42% in termini di investimenti), e aumenta il peso di quelli in fase di valutazione delle proposte, passando dal 42% del 2001 al 52% del 2002 (dal

22% al 36% in termini di investimenti). A questo primo fenomeno si affianca, anche se in misura più contenuta, la rimodulazione dell'attività di assistenza in merito ad iniziative in fase di aggiudicazione (valutazione delle offerte).

I dati esposti evidenziano l'azione dell'UFP sul mercato della finanza di progetto e trovano conferma e supporto nel raffronto, sul triennio 2000-2002, tra i dati relativi all'assistenza con quelli riguardanti il mercato della finanza di progetto. Da tale raffronto emerge infatti che i progetti assistiti dall'UFP rappresentano un campione significativo delle iniziative che si sono affacciate sul mercato nel triennio considerato e che l'UFP è intervenuta su una consistente percentuale (28%) di iniziative pervenute alla fase di gara.

Appaiono, inoltre, significative le iniziative messe in atto dall'Unità e finalizzate al raggiungimento degli obiettivi indicati al paragrafo precedente, che si sono concretizzate:

- nella redazione del 1° Rapporto sullo stato di avanzamento degli studi pilota presentato al CIPE il 30 settembre 2002, su alcune iniziative incluse nel 1° Programma delle infrastrutture strategiche previste dalla legge obiettivo, attività che ha consentito all'Unità di affrontare un pacchetto significativo di progetti di grandi dimensioni;
- nella formulazione di intese specifiche con uffici ed unità operative delle Regioni in materia di partenariato pubblico-privato, tra queste la prima è quella stipulata con la Regione Campania mentre sono in via di sottoscrizione le intese con l'Unità della Regione Lombardia e con la Regione Sardegna;
- nella predisposizione di: documenti e strumenti operativi volti a supportare ed implementare il *know-how* delle amministrazioni per l'attuazione di interventi in partenariato pubblico-privato quali: modelli economico-finanziari e convenzioni-tipo per impianti sportivi e parcheggi; documenti tecnici e metodologici per l'analisi economico-finanziaria di progetto e la valutazione di convenienza economica di progetto per l'amministrazione (*value for money*); uno studio sul settore stradale ed autostradale e la rielaborazione ed integrazione dello studio sul settore delle risorse idriche già redatto l'anno precedente.
- nella ristrutturazione dell'esistente pagina *web* con l'attivazione, nel giugno 2002, di un nuovo sito realizzato in linea con i criteri stabiliti dalla Funzione Pubblica in termini di organizzazione, fruibilità e accessibilità dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni. L'impatto del nuovo sito si rileva dal monitoraggio degli accessi nel primo semestre di operatività (giugno-dicembre 2002) da cui risulta che gli accessi sono in totale 24.000 ed il *download* di documenti più frequente ha riguardato quelli di carattere generale e metodologico disponibili sulle pagine più visitate (1.000 copie) e la Relazione annuale sull'attività giugno 2000-dicembre 2001 (1.200 copie);
- nell'avvio di un Osservatorio sulla finanza di progetto, che, nel triennio 2000-2002, evidenzia: uno sviluppo del mercato della finanza di progetto tutt'altro che marginale (700 iniziative proposte al mercato, per più di 8,5 miliardi di euro; circa 400 iniziative pervenute alla fase di gara, per oltre 5

miliardi di euro di investimenti attivabili); l'esigenza di un rafforzamento dell'azione di accompagnamento ed animazione del mercato; il potenziale di accelerazione che la finanza di progetto può esprimere nei confronti dello sviluppo infrastrutturale del Paese nei termini di volume d'investimenti in opere pubbliche.