

## INTRODUZIONE

La centralità del ricorso alla tecnica della finanza di progetto, evidenziata nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2002-2006 e ribadita dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo) e dal relativo decreto legislativo di attuazione (d.lgs. 26 agosto 2002, n.190), è indicata quale uno dei criteri direttivi per l'attuazione del 1° Programma delle infrastrutture strategiche, approvato in via programmatica dal CIPE con la delibera del 21 dicembre 2001, n. 121.

In tale contesto, la stessa delibera ha affidato nuovi compiti all'Unità tecnica Finanza di Progetto (UFP), istituita presso il CIPE dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n.144, con la funzione di promuovere, presso le pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati.

La delibera citata ha previsto che l'UFP debba effettuare studi pilota su progetti selezionati - avendo riguardo alle finalità di riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio - dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito degli interventi compresi nel 1° Programma delle infrastrutture strategiche, al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.

Oltre all'attribuzione di tali compiti, altri fattori hanno avuto una concreta influenza sull'attività dell'UFP, determinando l'avvio, nel corso dell'anno 2002, di nuove linee di intervento, nonché una rimodulazione delle proprie modalità operative.

Si fa riferimento, in particolare, al mutato assetto dei rapporti tra Stato e Regioni alla luce delle modifiche introdotte con la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3). Il nuovo rapporto tra livelli di governo nelle materie indicate da tale riforma sta dando luogo, infatti, alla nascita di specifiche normative per ogni singola regione in materia di realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, con diretti ed immediati riflessi sul mercato.

A questo si vanno ad aggiungere le modifiche apportate alla legge quadro in materia di lavori pubblici dalla legge 1 agosto 2002, n.166, modifiche che si pongono, in parte, come risposta alle criticità che connotavano il contesto legislativo previgente e già evidenziate dall'UFP nella Relazione sull'attività svolta nel periodo giugno 2000 - dicembre 2001.

Tali fattori hanno dato il via ad un processo di trasformazione di indubbio rilievo, che ha evidenziato l'opportunità di un nuovo e diverso approccio dell'UFP nei confronti delle amministrazioni locali sulla tematica del coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche.

Queste valutazioni si inseriscono, peraltro, a pieno titolo in un percorso evolutivo già individuato nelle sue linee fondamentali dal CIPE, che trova puntuale riscontro nelle indicazioni formulate nella relazione al Parlamento sull'attività dell'UFP nel periodo luglio 2000 – dicembre 2001<sup>1</sup>, in merito all'opportunità di indirizzare prioritariamente l'attività su alcune principali linee operative. Nel corso del 2002, l'attività dell'UFP è stata, infatti, finalizzata anche al raggiungimento dei seguenti obiettivi indicati dal CIPE:

- adozione di una logica di rete con le strutture regionali costituite per il supporto e la promozione del partenariato pubblico-privato nella realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità (cfr. Capitolo 5);
- individuazione dei settori che, per loro intrinseca natura, presentano una maggiore attrattività per il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato (cfr. Capitolo 8);
- avvio delle attività di supporto ad alcuni progetti selezionati all'interno del Programma per le infrastrutture strategiche, approvato con delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121 (cfr. Capitolo 4);
- predisposizione di linee guida, materiali metodologici, modelli di valutazione da diffondere presso le pubbliche amministrazioni competenti all'attuazione dei rispettivi programmi di spesa (cfr. Capitolo 6).

La presente Relazione illustra in dettaglio l'attività svolta dall'UFP nel corso del 2002.

Novità di rilievo è la presentazione dei dati tratti dall'Osservatorio sulla finanza di progetto, frutto di uno specifico progetto avviato dall'UFP nel secondo semestre 2002, finalizzato a rendere disponibile una base dati, per ciascun anno a partire dal 2000, relativa alle procedure avviate nell'ambito della normativa in materia di lavori pubblici (cfr. Capitolo 3).

Al fine di rendere più agevole la comprensione di alcuni capitoli della relazione si fornisce, inoltre, una ricostruzione sintetica e schematica delle novità introdotte dalla legge 1 agosto 2002, n.166 agli istituti previsti dall'art.19, comma 2, e dagli artt. 37 *bis* e ss. della legge quadro in materia di lavori pubblici (cfr. Capitolo 1).

---

<sup>1</sup> Presentata ai sensi dell'art. 7, comma 11 della legge 144/99.

## 1. I COMPITI ISTITUZIONALI ED IL NUOVO QUADRO LEGISLATIVO

Per consentire un corretto inquadramento dei contenuti della presente Relazione, si ritiene opportuno, in apertura, richiamare i compiti assegnati all'UFP ed il relativo assetto organizzativo.

Si ritiene utile, altresì, fornire un breve quadro riepilogativo delle novità normative in materia di lavori pubblici introdotte nel corso del 2002. Tale analisi si concentra, in particolare, sulle modifiche introdotte alla legge quadro in materia di lavori pubblici dalla legge 1 agosto 2002, n.166 recante "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" che interessano la finanza di progetto, considerata la rilevanza e la diretta incidenza che esse hanno avuto sull'attività a supporto delle amministrazioni pubbliche svolta dall'UFP.

### 1.1 Il nuovo quadro delle competenze

La missione dell'UFP e i compiti istituzionali ad essa attribuiti sono stati dettati da un complesso di atti di natura normativa, nonché da deliberazioni del CIPE, attuative delle prescrizioni legislative, di cui si fornisce un breve quadro riepilogativo nel Riquadro 1 riportato di seguito.

RIQUADRO 1	I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UFP
<p><i>I compiti assegnati all'UFP dalla legge istitutiva</i></p>	<p>L'Unità tecnica Finanza di Progetto è stata istituita, nell'ambito del CIPE dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n.144, con il compito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati;</li> <li>▪ fornire supporto <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ alle amministrazioni nell'attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica;</li> <li>▫ alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture;</li> </ul> </li> <li>▪ assistere le amministrazioni <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art.37 bis della legge 11 febbraio 1994, n.109 e ss.mm.ii.<sup>2</sup>;</li> <li>▫ nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato;</li> <li>▫ nell'attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti.</li> </ul> </li> </ul> <p>Per il perseguimento di tali finalità istituzionali, l'UFP, ai sensi dell'art. 3 della delibera CIPE 9 giugno 1999, n.80, recante il "Regolamento istitutivo dell'Unità tecnica Finanza di Progetto", svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ organizzazione e prestazione di servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria a favore delle pubbliche amministrazioni interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto;</li> <li>▪ realizzazione di attività di comunicazione per la promozione delle tecniche di finanziamento con ricorso a risorse private volte a diffondere tali tecniche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni;</li> </ul>

<sup>2</sup> Legge quadro in materia di lavori pubblici.

	<p>tali tecniche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ individuazione dei settori di attività suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private, con indicazione delle specificità tecniche, amministrative e finanziarie inerenti a ciascun settore;</li> <li>▪ raccolta di informazioni, documentazione ed ogni altro elemento utile, inerenti alle fasi di progettazione, valutazione tecnico-economica, indicazione 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;</li> <li>▪ supporto alla valutazione delle opere infrastrutturali finanziate con ricorso a capitali privati che, per la loro dimensione ed il loro impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE;</li> <li>▪ monitoraggio della normativa primaria e secondaria concernente la materia della finanza di progetto;</li> <li>▪ attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UFP;</li> <li>▪ sviluppo di forme di collaborazione con il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).</li> </ul>
<p><i>Gli adempimenti previsti dalla Finanziaria 2001</i></p>	<p>L'UFP, che esercita la propria attività nel quadro degli interventi individuati dalla programmazione triennale dei lavori pubblici, presta la sua assistenza su richiesta delle amministrazioni interessate.</p> <p>L'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ha reso obbligatoria l'acquisizione delle valutazioni dell'UFP da parte delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa, secondo modalità e parametri definiti successivamente dalla delibera CIPE 3 maggio 2001, n. 57.</p> <p>La procedura di coinvolgimento obbligatoria dell'UFP prevede che, in fase di pianificazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali siano tenute ad acquisire le valutazioni dell'UFP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nella fase di affidamento degli studi di fattibilità relativi ai progetti per la realizzazione di opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire che le stesse amministrazioni ritengano suscettibili di essere finanziate con ricorso a capitali privati;</li> <li>▪ nella fase di valutazione dei risultati di tali studi di fattibilità.</li> </ul> <p>In fase di attuazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali sono tenute ad acquisire, per le iniziative d'investimento complessivo superiore ai 100 miliardi di lire, le valutazioni dell'UFP con riferimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ alle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art. 37bis della legge 109/94;</li> <li>▪ alla documentazione di gara per l'aggiudicazione delle concessioni o altri strumenti giuridici che consentano il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato;</li> <li>▪ alle offerte ricevute dalle amministrazioni aggiudicatrici nel corso della procedura di aggiudicazione.</li> </ul>
<p><i>I nuovi compiti attribuiti dalla delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121</i></p>	<p>L'art. 1 comma 4 della delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121, recante "Legge obiettivo: I° programma delle infrastrutture strategiche" prevede che l'UFP debba procedere ad effettuare studi pilota su alcuni progetti selezionati dal Ministero dell'economia, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture nell'ambito degli interventi compresi nel 1° programma delle infrastrutture strategiche<sup>3</sup>, al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.</p>

<sup>3</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).



## 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, del bilancio e della programmazione economica di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, dei trasporti e della navigazione e dell'ambiente; la durata dell'incarico è di quattro anni.

L'organico dell'UFP, che non ha mai raggiunto il numero previsto a regime, alla data di presentazione della presente Relazione è formato da sette componenti.

L'art. 2, comma 4 c) del decreto legislativo 26 agosto 2002, n. 190, recante "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n.443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale", ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e trasporti, possa richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze, per lo svolgimento delle attività previste dallo stesso decreto, la collaborazione dell'UFP, allo scopo riorganizzata anche in deroga all'art. 7 della legge 144/99 ed all'art. 57 della legge 388/2000, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Alla data di presentazione della presente Relazione tale decreto non è stato emanato.

## 1.3 Le principali novità della legge quadro in materia di lavori pubblici

La legge 1 agosto 2002, n.166, recante "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti", nel perseguire l'obiettivo di apportare elementi correttivi ad alcune delle criticità emerse nell'applicazione degli strumenti previsti dalla legge quadro in materia di lavori pubblici<sup>4</sup> per la realizzazione e gestione di infrastrutture secondo schemi di partenariato pubblico-privato, ha introdotto rilevanti novità.

Come è noto, i percorsi giuridici previsti dalla legge quadro in materia di lavori pubblici, per la realizzazione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità secondo schemi di partenariato pubblico-privato sono due<sup>5</sup>:

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

Lo strumento della concessione di costruzione e gestione presuppone la predisposizione, a cura dell'amministrazione concedente, di un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario e un disciplinare di gestione. Il confronto concorrenziale avviene sulla base di apposita procedura di

<sup>4</sup> Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e ss.mm.e ii..

<sup>5</sup> Cfr. successive Figure 1 e 2.

gara avviata dall'amministrazione concedente. L'individuazione del concessionario di costruzione e gestione avviene secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il percorso individuato dagli artt. 37**bis** e ss. della legge quadro in materia di lavori pubblici consente, invece, 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. 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.

In relazione all'**istituto della concessione di costruzione e gestione**, le principali modifiche rispetto alla disciplina previgente sono:

- eliminazione del limite di durata della concessione;
- eliminazione del limite della quota di contributo pubblico (c.d. "prezzo" della concessione) e del presupposto che nella gestione siano previsti "prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati";
- liberalizzazione dei tempi e delle modalità di erogazione del contributo pubblico.

L'impostazione di fondo è quella di commisurare la durata della concessione e la quota di contributo pubblico al perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione che il concessionario è chiamato a realizzare;

- possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di cedere, a titolo di prezzo, in proprietà o diritto di godimento:
  - beni immobili nella propria disponibilità, o allo scopo espropriati, la cui utilizzazione sia strumentale o connessa all'opera da affidare in concessione;
  - beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico, a condizione che essi siano indicati nel programma triennale e ad esclusione degli immobili già inseriti nei programmi di dismissione di cui al d.l. 25 settembre 2001, n.351<sup>6</sup>;
- possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di affidare in concessione opere destinate all'utilizzazione diretta da parte della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, a condizione che l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera rimanga in capo al concessionario. Si tratta di progetti in cui il

<sup>6</sup> Recante "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare", convertito con modificazioni dalla l. 23 novembre 2001, n.410