

2.3 La rimodulazione dell'attività di assistenza

A bilancio dell'attività svolta sino ad oggi, è opportuno effettuare il raffronto tra i dati relativi alle iniziative assistite nel 2002 con il campione osservato l'anno precedente. Il raffronto è stato condotto in relazione agli aspetti analizzati nei paragrafi precedenti, quali la ripartizione delle iniziative assistite per destinatari dell'assistenza, settori interessati, localizzazione e fasi del ciclo di realizzazione delle opere.

Con riferimento ai destinatari dell'assistenza non si rilevano particolari variazioni rispetto all'anno precedente - l'incidenza delle amministrazioni locali e regionali si conferma nelle medesime proporzioni - mentre è venuta meno la domanda di assistenza da parte delle amministrazioni centrali.

Il confronto dei dati relativi alla ripartizione delle iniziative assistite per settore (cfr. figura 9) evidenzia per il 2002 due principali elementi:

- la rilevanza del settore dell'edilizia sociale e pubblica, che si conferma come il settore da cui sono pervenute il maggior numero di richieste di assistenza (55% del totale dei progetti);
- la rimodulazione dell'attività verso alcuni settori specifici, quali quello degli impianti sportivi e strutture ricettive, la cui incidenza sul totale delle richieste di assistenza dal 2001 al 2002 è raddoppiata (dal 10% al 20%), e quello delle risorse idriche, la cui incidenza sul totale, pur non essendo elevata, fa rilevare tra i due anni un incremento di 6 punti percentuali.

FIGURA 9 - RIPARTIZIONE DEI PROGETTI PER SETTORE: COMPARAZIONE 2001-2002

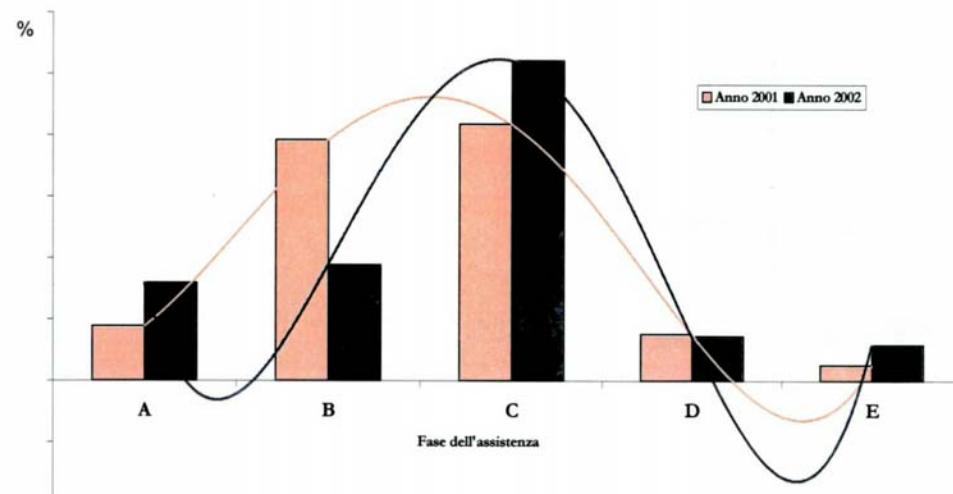
SETTORE	2001	2002
	INCIDENZA % (n° progetti)	INCIDENZA % (n° progetti)
Edilizia sociale e pubblica	61% (48)	55% (38)
Risorse idriche	1% (1)	7% (5)
Beni culturali	5% (4)	4% (3)
Impianti sportivi e strutture ricettive	10% (8)	20% (14)
Trasporti e viabilità	14% (11)	6% (4)
Ambiente	9% (7)	7% (5)
TOTALE	100% (79)	100% (67)

Dal raffronto dei dati relativi alla ripartizione degli interventi di assistenza sull'intero ciclo di realizzazione delle opere, emerge chiaramente, per il 2002, la rimodulazione dell'attività verso una fase più avanzata del ciclo sia con riferimento al numero dei progetti, sia - in misura minore - con riferimento al volume di investimenti attivabili (cfr. figura 10 e 11).

- Mentre diminuisce 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) - aumenta l'incidenza 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).

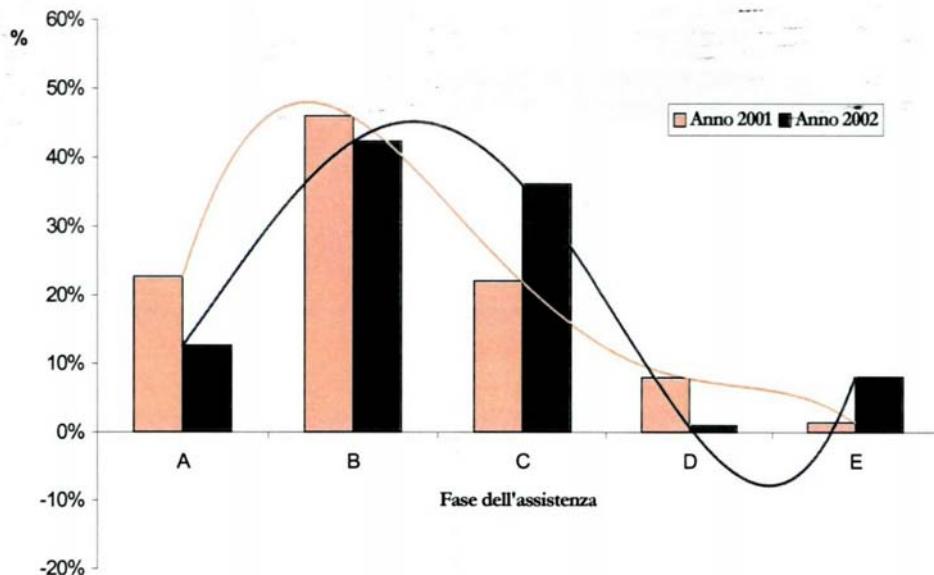
Altro dato da segnalare è la crescita, anche se più contenuta rispetto a quella sopra rilevata, dell'attività di assistenza nella fase di aggiudicazione.

FIGURA 10 - RIPARTIZIONE DEI PROGETTI PER FASI DI ASSISTENZA: COMPARAZIONE 2001-2002



FASE DELL'ASSISTENZA	2001 INCIDENZA % (n° progetti)	2002 INCIDENZA % (n° progetti)
Fase A - Assistenza prima della pubblicazione del programma triennale	9% (7)	16% (11)
Fase B - Dalla pubblicazione del programma triennale alla presentazione delle proposte	39% (31)	19% (13)
Fase C - Dalla presentazione delle proposte alla dichiarazione di pubblico interesse	42% (35)	52% (36)
Fase D - Dalla dichiarazione di pubblico interesse alla pubblicazione del bando di gara	8% (6)	7% (5)
Fase E - Dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione	3% (2)	6% (4)
TOTALE	100% (79)	100% (69)

FIGURA 11 - RIPARTIZIONE DEI COSTI DI INVESTIMENTO PER FASI DI ASSISTENZA: COMPARAZIONE 2001-2002



FASE DELL'ASSISTENZA	2001		2002	
	INCIDENZA % (importo in Mln di euro)			
Fase A - Assistenza prima della pubblicazione del programma triennale	23% (857)		13% (300)	
Fase B - Dalla pubblicazione del programma triennale alla presentazione delle proposte	46% (1.736)		42% (1.005)	
Fase C - Dalla presentazione delle proposte alla dichiarazione di pubblico interesse	22% (832)		36% (857)	
Fase D - Dalla dichiarazione di pubblico interesse alla pubblicazione del bando di gara	8% (300)		1% (23)	
Fase E - Dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione	1% (53)		8% (191)	
TOTALE	100% (3.778)		100% (2.376)	

2.4 L'attività di assistenza dell'UFP e l'incidenza sul mercato

Le considerazioni sopra esposte trovano conferma e supporto nei dati dell'Osservatorio sulla finanza di progetto, la nuova banca dati costruita dall'UFP⁹ che consente di disporre, per il triennio 2000-2002, di un quadro sufficientemente significativo del volume e dello sviluppo del mercato della finanza di progetto in Italia.

Dal confronto tra i dati derivanti dall'attività dell'UFP con quelli rilevati dall'Osservatorio, emerge come i 150 progetti assistiti dall'UFP dall'inizio della propria attività (cfr. figura 12) rappresentino un campione significativo delle

⁹ Cfr. il successivo cap 3.

iniziative che si sono affacciate sul mercato nel triennio 2000-2002 sotto il profilo di ripartizione settoriale, di classi di importo e di amministrazioni precedenti.

A supporto dell'incisività dell'attività dell'UFP l'Osservatorio, oltre a rilevare uno sviluppo del mercato della finanza di progetto tutt'altro che marginale, conferma in modo chiaro l'incremento progressivo:

- delle proposte dichiarate di pubblico interesse e messe a gara con la procedura *ex art. 37 bis e ss.* della legge 109/94. La proporzione tra il numero di gare bandite ed il numero di avvisi di ricerca del promotore aumenta progressivamente nel triennio passando dal 16% del 2000 al 36% del 2002;
- dei progetti messi in gara con la procedura *ex art. 19, comma 2* della legge 109/94. Il numero di progetti messi in gara ha subito un balzo tra il 2000 ed il 2001 ed è aumentato ulteriormente nel 2002 (+20% rispetto all'anno precedente).

Ulteriore conferma dell'efficacia dell'azione dell'UFP è fornita dal dato dell'Osservatorio relativo alle aggiudicazioni: nel triennio 2000-2002 sono pervenute all'aggiudicazione 36 iniziative avviate con le procedure *ex art. 37bis* (circa il 7% del totale delle iniziative attivate). Di queste 36, le iniziative assistite dall'UFP sono state 10, cioè il 28% del totale.

FIGURA 12 – DATI RIEPILOGATIVI ATTIVITÀ DI ASSISTENZA 2000-2002

DESTINATARI DELL'ASSISTENZA	N° PROGETTI	INCIDENZA %
Amministrazioni Locali	138	92%
Amministrazioni Regionali	10	7%
Amministrazioni Centrali	2	1%
TOTALE	150	100%
CLASSI DI IMPORTO	N° PROGETTI (IMPORTO Mln euro)	INCIDENZA %
0-0,2 Milioni di euro	0 (0)	0% (0%)
0,2-1 Milioni di euro	5 (4)	4% (0%)
1-4 Milioni di euro	24 (50)	20% (0%)
4-20 Milioni di euro	43 (432)	35% (4%)
20-100 Milioni di euro	31 (1.439)	25% (12%)
>100 Milioni di euro	20 (9.871)	16% (84%)
TOTALE	123 (11.796)	100% (100%)
SETTORE	N° PROGETTI (IMPORTO Mln euro)	INCIDENZA %
Edilizia sociale e pubblica	75 (340)	50% (3%)
Risorse idriche	9 (679)	6% (6%)
Beni culturali	6 (189)	4% (2%)
Impianti sportivi e strutture ricettive	27 (355)	18% (3%)
Trasporti e viabilità	23 (8.512)	15% (72%)
Ambiente	10 (1.721)	7% (14%)
TOTALE	150 (11.796)	100% (100%)

2.5 Le problematiche aperte

I dati evidenziati nei paragrafi precedenti mostrano come nel 2002 l'UFP, nonostante i mutamenti legislativi e l'attribuzione di nuovi compiti a seguito della delibera CIPE 121/01, sia riuscita a soddisfare la domanda di assistenza delle amministrazioni mantenendo i livelli di servizio rilevati l'anno precedente.

L'UFP, nel 2002, ha fornito assistenza a 61 amministrazioni su 69 iniziative, dato numerico che risulta in linea con quello registrato per l'anno precedente, nel corso del quale l'assistenza aveva interessato 57 amministrazioni in merito a 79 progetti.

Quanto all'efficacia dell'azione dell'UFP, si deve rilevare come, mentre in buona parte dei casi la relazione tra UFP ed amministrazione richiedente è stata caratterizzata da un rapporto di reciproca fiducia e collaborazione, che ha contribuito ad accelerare e/o qualificare l'iter di realizzazione e di finanziamento dei progetti, si siano anche riscontrati alcuni aspetti critici che hanno spesso influito sulla qualità della collaborazione tra UFP e amministrazioni richiedenti.

La mancanza di precise modalità di attivazione dell'UFP nel fornire assistenza alle pubbliche amministrazioni ha fatto emergere alcune tendenze nella richiesta di assistenza che, a due anni dall'inizio dell'attività, meritano alcune riflessioni. In particolare, occorrerà riflettere sui punti seguenti:

i. tendenza delle amministrazioni a rivolgersi all'UFP quando il procedimento è già in fase avanzata

Molto spesso l'UFP è stata interpellata quando era già iniziata l'interlocuzione con i soggetti proponenti e quando alcune importanti scelte procedurali erano già state effettuate. Tutto ciò si traduce sovente in un accumulo di problematicità – spesso evitabili se affrontate in fasi precedenti – tali da rendere critico e meno efficace l'intervento.

ii. tendenza a ricorrere all'UFP in modo occasionale, su temi circoscritti avulsi dal contesto del procedimento in corso

L'UFP è stata spesso chiamata ad esprimere il proprio parere su aspetti puntuali di una iniziativa, sia di carattere giuridico-amministrativo, sia, anche, di carattere economico-finanziario o tecnico, sulla base di quesiti specifici, secondo schemi simili a quelli utilizzati dalle amministrazioni nell'interlocuzione con l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. In tali casi, il punto di vista dell'UFP è stato fornito alle amministrazioni richiedenti in maniera decontestualizzata dallo specifico dell'iniziativa. Nell'attuale fase del mercato, non ancora giunto a maturazione su questi temi, questo schema di comunicazione ha spesso costituito un limite, nei casi in cui, una volta risolta la questione specifica, l'UFP non ha potuto esprimersi su altri elementi potenzialmente suscettibili di costituire ostacolo al buon esito dell'iniziativa.

iii. utilizzo dell'assistenza tecnica fornita dall'UFP nell'ambito del processo decisionale politico-amministrativo

L'assistenza dell'UFP è per sua natura di carattere tecnico ed è intesa a fornire un supporto alle amministrazioni aggiudicatrici che, in proprio o attraverso organi specifici a ciò delegati, rimangono responsabili del loro processo decisionale. In nessun caso, infatti, l'UFP intende surrogarsi alle amministrazioni nell'esercizio di

prerogative che sono e devono rimanere loro proprie. Su tale base, l'UFP ha dovuto necessariamente segnalare alle amministrazioni che alcune scelte – quale quella di realizzare o meno una data iniziativa, o quali pesi attribuire alle variabili chiave del procedimento - non rivestivano una valenza tecnica, ma politico-amministrativa.

iv. recepimento e/o applicazione parziale delle indicazioni formulate dall'UFP

Come più volte manifestato, le raccomandazioni dell'UFP non hanno alcun carattere di cogenza per le amministrazioni richiedenti. Ciò ha in alcuni casi determinato situazioni nelle quali le indicazioni formulate dall'UFP sono state recepite in modo parziale, spesso snaturandone i contenuti.

v. mancanza di follow-up informativo da parte delle amministrazioni

L'UFP deve essere posta in condizione di effettuare un monitoraggio dell'intero procedimento cui ha prestato la propria assistenza. La mancanza di *feedback* informativi impedisce all'UFP di svolgere tale attività.

Le tendenze rilevate evidenziano come non sempre la collaborazione tra UFP ed amministrazioni sia stata efficace per l'amministrazione richiedente ed efficiente per la stessa UFP, soprattutto nella prospettiva di effettuare una consulenza produttiva e tempestiva, in grado di incidere effettivamente sul mercato. E' parere dell'UFP che molti di questi problemi – dovuti alla mancanza di "regole" minimali nella richiesta di assistenza – possano essere risolti tramite l'istituzione di una procedura attraverso la quale UFP ed amministrazione richiedente definiscono di mutuo accordo l'oggetto dell'assistenza, seguendo gli stessi schemi utilizzati nei contratti di consulenza. Tutto ciò avrebbe il merito di evitare fraintendimenti, anche se comporterebbe un certo appesantimento amministrativo, cui l'UFP dovrebbe essere in grado di far fronte con risorse specificamente dedicate.

Una volta identificati ed apportati correttivi agli elementi che, nei primi anni di attività, possono avere, in alcuni casi, diminuito l'efficienza e l'efficacia dell'intervento dell'UFP sul territorio, le pubbliche amministrazioni non potranno non cogliere l'opportunità di poter accedere gratuitamente ad una struttura pubblica ad alto contenuto professionale per istruire efficacemente, sin dall'inizio dei procedimenti, i necessari rapporti con gli operatori del mercato, ivi comprese le relazioni con eventuali *advisors*.

3. L'OSSESSORATORIO SULLA FINANZA DI PROGETTO

3.1 L'avvio del progetto

Una valutazione dell'attività dell'UFP e del suo operato non può prescindere da una contestuale analisi dell'andamento del mercato della finanza di progetto e, più in generale, delle operazioni di PPP nel nostro paese.

Tale analisi non è stata, tuttavia, sinora agevole.

Numerosi soggetti, pubblici - quali l'Osservatorio sui lavori pubblici¹⁰, cui la legge quadro affida compiti specifici in materia di raccolta, pubblicazione e monitoraggio di dati riguardanti il settore dei lavori pubblici - e privati - associazioni di categoria operanti nel settore, istituti di ricerca - effettuano attività di rilevazione sul comparto delle opere pubbliche. I dati disponibili riguardano tuttavia segmenti diversi del mercato e non presentano caratteristiche tali - per omogeneità, comparabilità e completezza - da consentire una valutazione della dimensione e dell'andamento delle iniziative di PPP.

L'esigenza di avviare un progetto di rilevazione organica e quindi di dare vita ad un "osservatorio" sulle iniziative di PPP che, oltre a censire le iniziative avviate, consenta di monitorare i procedimenti, dalla fase di programmazione a quelle di realizzazione e gestione, è nata nell'autunno scorso, a seguito di un confronto con i soggetti sopra citati - e tra questi, in particolare, le associazioni di categoria partecipanti al "Tavolo di consultazione"¹¹.

La ricognizione della situazione esistente ha, tuttavia, messo in luce la difficoltà di poter attuare tale progetto nel breve periodo¹².

Si è pertanto ritenuto opportuno procedere, nell'immediato, ad attivare un progetto con una finalità più circoscritta, ma di più celere realizzazione.

L'idea guida è consistita nell'utilizzare i dati già disponibili presso le associazioni di categoria che hanno manifestato la propria disponibilità a partecipare al progetto, per cercare di costruire, attraverso una integrazione degli stessi e di quelli in possesso dell'UFP, un primo quadro della dimensione e dell'evoluzione del mercato delle iniziative in finanza di progetto nel triennio 2000-2002.

3.2 La creazione della banca dati

Dalla ricognizione effettuata dall'UFP presso le suddette associazioni, di particolare interesse per le finalità indicate è risultata la banca dati OICE¹³.

L'OICE ha avviato, a partire dall'anno 2000 - peraltro anno di inizio dell'attività dell'UFP - una sistematica attività di rilevazione di dati relativi alle iniziative di finanza di progetto avviate tramite il ricorso alle procedure individuate dall'art.19, comma 2 e dall'art. 37bis e ss. dalla legge quadro sui lavori pubblici.

Più specificamente l'OICE effettua, attraverso diverse fonti¹⁴, la rilevazione dei bandi delle gare avviate dalle amministrazioni secondo la procedura prevista dall'art.

¹⁰ Istituito alle dipendenze dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ai sensi dell'art.4, comma 10 della legge 109/94 e ss.mm.ii..

¹¹ Cfr. Capitolo 7, par.1.

¹² Il progetto verrà implementato nel corso del 2003.

¹³ Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica.

19, comma 2 e - con riferimento alle procedure avviate ai sensi dell'art.37bis - degli avvisi di ricerca del promotore e dei bandi delle gare indette su proposta del promotore.

Effettua, inoltre, un monitoraggio sulle aggiudicazioni, attraverso contatti diretti con le amministrazioni aggiudicatrici.

L'integrazione dei dati OICE - resa possibile grazie alla disponibilità dell'OICE stessa a fornire la struttura di base della propria banca dati - con quelli derivanti dall'attività di assistenza nel triennio dell'UFP¹⁵, ha permesso la creazione di una nuova banca dati che consente di disporre di un quadro sufficientemente rappresentativo della misura e dell'andamento della finanza di progetto nell'ultimo triennio.

La struttura della banca dati è aperta e costituisce quindi la base per un aggiornamento costante e per un suo continuo sviluppo.

La possibilità di risalire all'identità di ogni iniziativa censita consentirà inoltre di poterne monitorare l'evoluzione futura.

In questo senso si può affermare che la banca dati così realizzata e strutturata possa costituire il primo passo per la creazione di un Osservatorio sulla finanza di progetto.

3.3 I limiti della rilevazione

L'analisi sul mercato della finanza di progetto nel triennio 2000-2002 presentata in questo capitolo utilizza gli elaborati statistici frutto del processo di fusione delle due suddette banche dati.

L'indagine effettuata presenta alcuni limiti che appare opportuno evidenziare, ai fini di una migliore comprensione dei dati esposti nelle Tabelle che seguono e delle relative note di commento:

- la riconoscizione degli "avvisi di ricerca del promotore", stante la non obbligatorietà degli stessi fino al 2002¹⁶, non costituisce l'intero universo delle iniziative promosse dalle stazioni appaltanti. L'indagine copre infatti il fenomeno che ha avuto manifestazione pubblica, o quella parte di iniziative sulle quali l'UFP ha prestato assistenza. L'obbligatorietà della pubblicità per le gare riduce, invece, il divario tra il complesso delle gare bandite nel triennio e quelle rilevate attraverso l'indagine;
- i dati relativi alle aggiudicazioni sono il frutto di un monitoraggio diretto effettuato dall'OICE presso le amministrazioni aggiudicatrici, in quanto l'obbligo di pubblicare l'avvenuto affidamento è ampiamente disatteso dalle amministrazioni stesse. Malgrado la sistematicità dichiarata dall'OICE

¹⁴ Le fonti della rilevazione OICE sono costituite da: avvisi pubblicati dalle stazioni appaltanti a mezzo stampa e/o internet rilevabili da quotidiani e riviste specializzate, siti internet, G.U.R.I. e G.U.C.E.. Ulteriori informazioni provengono dal collegamento con società specializzate nella raccolta e distribuzione di segnalazioni di avvisi di enti pubblici. L'OICE effettua, inoltre, rilevamenti diretti presso le stesse stazioni appaltanti.

¹⁵ Nel triennio 2000-2002 l'UFP ha fornito assistenza in merito a 150 iniziative progettuali.

¹⁶ La legge 166/2002, che ha reso obbligatoria la pubblicazione dell'avviso, avrà comunque effetto soltanto a partire dal 2003.