

prestazione offerto. Conseguentemente, l'UFP si è mossa sulla linea di intraprendere relazioni stabili e continuative con queste nuove realtà, nell'ottica dell'adozione di una “logica di rete” nell'offerta dei servizi alle amministrazioni aggiudicatrici.

Questa esigenza di raccordo trova la sua motivazione nell'opportunità di un intervento che, pur nel pieno rispetto delle autonomie territoriali e locali, possa fornire alle Regioni strumenti per gestire le nuove responsabilità in materia e beneficiare di un interscambio di esperienze.

L'obiettivo principale rimane quello di favorire un processo di razionalizzazione e omogeneizzazione di metodi e modelli tale da assicurare coerenza nel *modus operandi* delle diverse strutture, nel rispetto delle fondamentali esigenze di armonizzazione fra istituzioni e mercati.

5.2 Verso una “logica di rete”

La logica di rete così intrapresa potrà, anche, consentire di esperire quella attività di monitoraggio della legislazione regionale, nel momento in cui questa è chiamata a contemperare le specifiche esigenze rilevate a livello locale con il vincolo di rispetto della concorrenza del mercato, e a garantire il perseguitamento degli obiettivi di riallineamento, richiesti a livello comunitario.

Nello scenario descritto, che potrebbe configurarsi come un vero e proprio schema “federativo”, l'UFP intende porsi come “punto denso di rete”, avvalendosi per questo anche dell'esperienza sinora maturata, anche se in un contesto differente, dalla rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV).

L'avvio dell'esperienza della costituzione dei NUVV presso le Regioni rappresenta, un esempio concreto di modello “a rete” nell'offerta di servizi e nel rapporto tra strutture dell'amministrazione centrale e strutture delle Regioni.

La proposizione di un analogo modello organizzativo tra l'UFP e strutture analoghe si è dovuta, tuttavia, necessariamente confrontare con i limiti imposti dall'assenza di una specifica normativa a livello statale che imponga, come nel caso dei NUVV, alle Regioni la costituzione di strutture di missione, sul modello dell'UFP, e ne regolamenti la necessaria interrelazione.

5.3 Le esperienze sul territorio

La ricognizione dell'esistente (cfr. riquadro 3) ha consentito di verificare come le realtà regionali si siano mosse e si stiano, tuttora, muovendo nella direzione di costituire apposite strutture, organizzativamente e funzionalmente diverse dall'UFP, ma ugualmente dedicate al coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche.

La Regione Lombardia ha provveduto, nel corso del 2001, ad istituire l'Unità regionale per la finanza di progetto. Tale struttura, presieduta dal segretario generale della Presidenza e composta dai responsabili delle singole unità operative di livello generale della struttura amministrativa nei settori di interesse, si avvale, sulla base di apposita convenzione, del supporto operativo della Finlombarda S.p.A. e si pone in rapporto di collaborazione con UFP per esplicita previsione del legislatore

regionale²⁵. Particolare significativo dell'attività dell'Unità regionale della Lombardia è che la stessa è svolta a favore dell'amministrazione regionale e non degli enti locali intermedi e minori. L'Unità regionale, infine, ha il compito di promuovere la gestione dei fondi di rotazione appositamente istituiti dalla Regione per lo sviluppo della finanza di progetto.

Caratteristiche differenti connotano, invece, l'Unità tecnica regionale per la Finanza di Progetto costituita presso la Regione Marche. Tale struttura, collocata organizzativamente presso il Servizio Programmazione e composta da soggetti espressione dell'amministrazione regionale e da soggetti designati da istituti di credito di ambito locale, associazioni industriali, camera di commercio e università, ha il compito di assistere, in collaborazione con il Nucleo di Valutazione e Verifica di cui alla l.r. n.30/1990, gli organi regionali e gli enti locali che ne facciano richiesta nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica e di fattibilità degli interventi a carattere misto proposti al cofinanziamento regionale, nazionale o comunitario. Anche in questo caso, è previsto in maniera esplicita l'avvio e il mantenimento di rapporti di collaborazione con l'UFP.

Per quanto riguarda le strutture costituite o comunque in progetto di costituzione, nelle Regioni appartenenti all'Obiettivo 1, si segnalano le esperienze della Regione Campania e della Regione Siciliana. La prima²⁶ ha, infatti, istituito, presso il settore "Affari generali della Presidenza e collegamenti con gli Assessori", l'Unità di finanza di progetto regionale, con il compito di assistere la stessa Regione, nonché gli enti locali territoriali che ne facciano richiesta, nel coinvolgimento di capitali privati, quali fonte di cofinanziamento dei piani e dei programmi di rispettiva competenza, ivi compresi quelli che accedono ai finanziamenti di matrice comunitaria. In tale contesto, l'Unità regionale è chiamata ad assistere l'Autorità di Gestione del P.O.R. Campania 2000-2006 per quanto concerne le problematiche legate all'attuazione della finanza di progetto in riferimento alle Misure del P.O.R. in cui è previsto il coinvolgimento di capitali nella realizzazione e gestione degli interventi.

Relativamente alla Regione Siciliana, invece, l'art.29 della legge regionale 2 agosto 2002, n.7 recante "Norme in materia di opere pubbliche", ha provveduto all'istituzione di un Nucleo tecnico per la finanza di progetto, collocato presso il Dipartimento della Programmazione della Presidenza della Regione. Tale struttura ha il compito di svolgere attività istruttoria nell'individuazione dei progetti strategici, promuove l'utilizzo ed il finanziamento privato delle infrastrutture, fornisce una preliminare valutazione sulla redditività delle opere e coordina gli interventi di finanza di progetto con la programmazione delle risorse del P.O.R. Sicilia e degli accordi di programma quadro. La successiva organizzazione della struttura è demandata ad apposito decreto del Presidente della Regione ed, anche in questo caso, è espressamente prevista la collaborazione formale con l'UFP.

5.4 I rapporti con le strutture esistenti

La linea operativa adottata dall'UFP nel costituire collegamenti sistematici con tali strutture trova supporto nella formulazione e sottoscrizione di specifiche intese.

²⁵Cfr. D.G.R. 2 luglio 2001, n.5325, punto 4) secondo cui "L'Unità attiva iniziative di collaborazione volte a favorire un accordo con l'Unità tecnica per la Finanza di Progetto presso il Ministero del tesoro, istituita dall'art.7 della legge n.144/99, nonché con ogni ulteriore organismo istituzionalmente competente in materia attinenti alla finanza di progetto".

²⁶ D.G.R. 30 marzo 2001, n.1460.

Un primo Protocollo d'Intesa, che definisce le modalità e l'oggetto della collaborazione, è stato siglato nel dicembre 2002 con l'Unità di finanza di progetto della Regione Campania. Nella fattispecie, l'intesa ha, tra gli obiettivi, lo sviluppo congiunto di efficaci sinergie per l'avvio e la realizzazione di opere pubbliche, sin dalla fase di programmazione degli investimenti e la predisposizione di documenti tecnici finalizzati a favorire la diffusione di metodi e modelli utili per gestire al meglio l'impostazione e l'attuazione di ogni singola iniziativa.

Sono, inoltre, in corso contatti con l'Unità regionale per la finanza di progetto presso la Regione Lombardia e con la Finlombarda S.p.a., che ne rappresenta la struttura operativa per addivenire, nel più breve tempo possibile, alla sottoscrizione di un documento d'intenti comune.

Laddove le amministrazioni regionali non sono ancora intervenute ad istituire strutture dedicate alla promozione di PPP, ma hanno comunque espresso, in documenti di programmazione o dettati normativi, la volontà di intraprendere azioni a supporto in tal senso, l'UFP ha comunque attivato rapporti finalizzati ad attuare una "logica di rete".

In particolare, con la Regione Sardegna, alla luce di quanto previsto dall'art.15 della legge regionale 11 aprile 2002 (Finanziaria regionale 2002), è stata avviata un'attività di ricognizione delle possibili azioni da svolgere di concerto, dirette a favorire l'utilizzo di tecniche di finanza di progetto per la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità.

Anche in questo caso, l'UFP si è mossa per finalizzare la sottoscrizione di un apposito protocollo di intesa.

RIQUADRO 3 LE UNITÀ DI FINANZA DI PROGETTO REGIONALI

Regione	Atto/i istitutivo	Collocazione organizzativa	Funzioni	Organizzazione
<i>Campania</i>	D.G.R. 30/03/2001 n.1460	Settore affari generali della Presidenza	Supporto alla Regione ed enti locali territoriali Assiste l'Autorità di gestione del P.O.R. per le problematiche legate all'utilizzo della finanza di progetto	Membri interni ed esterni alla PA <i>Previsto collegamento con l'UFP nazionale.</i>
<i>Marche</i>	D.G.R. 15/10/2001 n.2386 PR/	Servizio Programmazione.	Supporto alla Regione e agli enti locali, in collaborazione con il NUVV, nelle attività di valutazione tecnico-economica e di fattibilità degli interventi a carattere misto proposti al cofinanziamento regionale	Membri interni alla PA e esterni su designazione; <i>Previsto collegamento con l'UFP nazionale.</i>
<i>Lombardia</i>	L.R. 2/02/2001, n.3 art.1 co. 12; D.G.R. 2/07/2001 n. 5325.	Segreteria generale della Presidenza della Regione.	Supporto alla Regione Gestione dei fondi di rotazione istituiti per lo sviluppo della finanza di progetto;	Membri interni alla PA (responsabili di strutture dell'amministrazione regionale); Supporto operativo di Finlombarda s.p.a. mediante convenzione <i>Previsto collegamento con l'UFP nazionale.</i>

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Sicilia	L.R. 2/08/2002, n. 7, art.29, co.2	Presidenza della regione - Dipartimento della Programmazione.	Attività istruttoria nell'individuazione di progetti strategici; Promozione della finanza di progetto; Coordinamento degli interventi in finanza di progetto previsti all'interno del QCS.	Decreto del Presidente della Regione per organizzazione e funzionamento. <i>Previsto collegamento con l'UFP nazionale.</i>
---------	------------------------------------	---	--	---

6. L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE

Un significativo impegno è stato indirizzato, anche nel corso del 2002, allo svolgimento di attività finalizzate ad informare e sensibilizzare le pubbliche amministrazioni in merito alle opportunità offerte dal coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, nonché sulle più opportune modalità di utilizzo delle diverse opzioni disponibili.

Tali attività, che rappresentano necessaria premessa e complemento all'assistenza effettuata su richiesta delle amministrazioni, si è sviluppata attraverso:

- l'attivazione di una pluralità di modalità e di canali di comunicazione;
- la messa a punto di metodologie e la predisposizione di strumenti operativi dedicati a soddisfare le necessità delle pubbliche amministrazioni di implementare il proprio *know-how* per gestire autonomamente operazioni di PPP.

6.1 La partecipazione a convegni e seminari

La partecipazione ad eventi di rilevanza nazionale o internazionale, sulle specifiche tematiche settoriali del PPP e della finanza di progetto, ha rappresentato, anche per il 2002, un'attività di rilievo per l'UFP.

Tali eventi, oltre a costituire un valido canale di comunicazione per illustrare i compiti istituzionali ed i servizi offerti dalla struttura, presentare esperienze acquisite, stimolare l'attenzione degli operatori su specifici temi o problematiche, hanno altresì rappresentato un'utile occasione per acquisire informazioni sul grado di diffusione e comprensione della materia da parte degli stessi operatori, riscontrare il grado di apprezzamento dell'assistenza espletata e dei servizi offerti, raccogliere specifiche istanze.

La varietà delle tematiche affrontate e la molteplicità delle interlocuzioni avviate hanno consentito inoltre un arricchimento ed un miglioramento di contenuti conoscitivi utili allo sviluppo di attività future.

6.2 L'attività di formazione

L'attività didattica mirata alla diffusione di una “cultura” di settore, che nel periodo iniziale dell'attività aveva catalizzato un significativo impegno della struttura sul territorio ha, nel corso dell'anno 2002, subito un rallentamento a vantaggio di altre attività, in considerazione della ridotta dotazione di organico.

Occorre peraltro rilevare che, pur operando non sempre direttamente per i vincoli sopra segnalati, non è venuta meno un'attività di collegamento con istituzioni a vario titolo impegnate in attività simili, alle quali è stato fornito il richiesto supporto.

6.3 La predisposizione di note metodologiche, linee guida in materia di finanza di progetto, documenti tecnici

La predisposizione di linee-guida e la messa a disposizione di materiali metodologici da diffondere presso le strutture delle Regioni e di altre amministrazioni, a vario titolo coinvolte nel processo di programmazione e decisione relativo ad investimenti

pubblici, risponde a pieno titolo anche all'esigenza di implementare una logica di rete nell'offerta di servizi e di condivisione di *know-how* e *best practices*.

In tale ottica, nel corso del 2002, l'UFP ha curato la predisposizione dei seguenti documenti:

- *Il ricorso alla finanza privata per la realizzazione di opere pubbliche – Introduzione alla finanza di progetto;*
- *La valutazione della convenienza economico-finanziaria nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici con il ricorso alla finanza privata;*
- *Criteri per l'analisi finanziaria nell'ambito degli studi di fattibilità, ai fini di una verifica preliminare dell'interesse del settore privato a finanziare, realizzare e gestire opere pubbliche;*
- *Analisi delle modalità di determinazione del Value for money per progetti di pubblica utilità.*

I documenti sono disponibili sul sito *web* dell'UFP²⁷.

6.4 La predisposizione di modelli e strumenti operativi standardizzati

L'attività di assistenza alle pubbliche amministrazioni, svolta dall'UFP dall'inizio della sua operatività, ha evidenziato una generale richiesta di modelli e schemi operativi uniformi, finalizzati a facilitare e rendere omogenea l'attività di valutazione delle amministrazioni stesse.

L'ampia casistica dei progetti esaminati ha permesso all'UFP di identificare alcuni settori nei quali, qualora ricorrono le condizioni economiche di base, è possibile attivare, già allo stato attuale, iniziative che utilizzano modelli di PPP sufficientemente standardizzati, particolarmente nei contenuti economico-finanziari.

Si fa riferimento, in particolare, ai settori dei *parcheggi* e degli *impianti sportivi*, nell'ambito dei quali numerosi progetti sono in fase avanzata di sviluppo e, in alcuni casi, si stanno concludendo con successo.

Tali settori beneficiano non soltanto della piena applicabilità di forme di PPP sulla base di strumenti giuridici vigenti, ma anche dell'impiego di soluzioni tecnologiche comprovate. Essi sono inoltre caratterizzati da un assetto regolamentare in grado di fornire agli operatori privati un quadro di sufficienti certezze.

Con riferimento a tali settori, l'attività dell'UFP si è focalizzata sulla predisposizione di modelli e strumenti operativi standardizzati, da mettere a disposizione delle pubbliche amministrazioni aggiudicatrici, al fine di consentire un progressivo incremento dell'autonomia operativa delle stesse in materia di PPP.

Nel corso del 2002 sono stati messi a punto:

- un modello previsionale per la realizzazione e gestione di opere pubbliche, con specifico riferimento a parcheggi in ambito urbano e ad impianti sportivi (piscine), composto da :

²⁷ Cfr successivo paragrafo 6.5.

- un modello di piano economico finanziario avente la finalità di individuare la capacità di reddito e la finanziabilità, su basi pubblico-private, dell'iniziativa;
- un manuale operativo finalizzato all'identificazione degli *input* da inserire nel modello ed all'interpretazione degli *output* che lo stesso modello produce;
- uno schema di convenzione-tipo, diretto a regolare i rapporti tra la pubblica amministrazione ed il concessionario, per la realizzazione di parcheggi in ambito urbano.

6.5 Realizzazione del sito *internet* dell'UFP

Nel corso del primo semestre 2002, per valorizzare il *know-how* acquisito e favorire una migliore condivisione di esperienze, l'UFP ha ristrutturato l'esistente pagina *web* e attivato un apposito sito (accessibile direttamente all'indirizzo *internet*: www.utfp.it oppure attraverso la *home page* del sito *internet* del Ministero dell'economia e delle finanze www.tesoro.it). Il nuovo sito è in linea con i criteri stabiliti dalla Funzione Pubblica in termini di organizzazione, fruibilità e accessibilità dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni.

Il sito contiene specifiche sezioni dedicate a:

- documenti di carattere generale sulla finanza di progetto e sul PPP;
- normativa di riferimento nazionale e comunitaria;
- documenti elaborati dall'UFP (analisi di settore, linee guida, documenti tecnici, Relazione annuale sull'attività, ecc.);
- "Servizi on line" utilizzabili esclusivamente dalle pubbliche amministrazioni.

Per valutare la capacità di impatto del nuovo strumento di comunicazione, anche al fine di poter perfezionare e modulare i contenuti in relazione alle effettive esigenze dei fruitori, sono stati monitorati gli accessi al sito. L'analisi statistica fa riferimento al semestre successivo all'attivazione del sito avvenuta nel giugno 2002 (cfr. riquadro 4).

Il numero degli accessi, la tipologia degli utenti e dei documenti per i quali è stato effettuato il *download*, testimoniano l'indubbio interesse che il sito ha destato presso soggetti pubblici e privati operanti nel settore e confermano il ruolo di riferimento che l'UFP ha acquisito nel settore stesso.

RIQUADRO 4	STATISTICHE DEGLI ACCESSI AL SITO UFP
<i>Numero accessi</i>	Il numero di accessi nel semestre risulta pari a 23.577 con una media giornaliera di 109 accessi.
<i>Pagine visitate</i>	Le pagine del sito visitate con maggiore frequenza risultano: la pagina riguardante il <i>project financing</i> ed i suoi campi di applicazione (6.600 visite); la pagina contenente i documenti di carattere generale “ <i>Project Financing - Elementi introduttivi</i> ” e “Il ricorso alla finanza privata per la realizzazione di opere pubbliche” (3.922 visite); la pagina contenente i principali testi normativi (3.511 visite).
<i>Documenti scaricati</i>	Tra i documenti a disposizione per il <i>download</i> , risultano scaricati con maggiore frequenza i documenti di carattere generale riferibili alle pagine più visitate (oltre 1000 copie nel semestre) e la Relazione annuale sull'attività giugno 2000 – dicembre 2001; di questa sono state scaricate, nel semestre, 1200 copie.
<i>Tipologia degli utenti</i>	Il sito risulta visitato da utenti pubblici e privati. Il campione più numeroso di utenti proviene dalla rete RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione) che rappresenta il <i>target</i> di riferimento istituzionale dell'attività di assistenza. Significativo, inoltre, è il numero di accessi da parte di società di consulenza, <i>leader</i> nel settore della finanza di progetto, operanti anche a livello internazionale.