

## 7. I RAPPORTI CON ENTI, ASSOCIAZIONI ED ALTRI SOGGETTI

### 7.1 I rapporti con strutture nazionali

Una delle missioni di *taskforces* quali l'UFP è di servire da *trait-d'union* fra le pubbliche amministrazioni e tutte le categorie dei soggetti a vario titolo coinvolti nel partenariato pubblico-privato. In tale ottica, l'UFP si è prefissa di disporre di una serie di rapporti stabili e continuativi con gli operatori, finalizzati a proporre l'UFP medesima come punto di riferimento, sia come destinataria di informazioni, segnalazioni e suggerimenti, sia come promotrice di attività funzionali all'effettività ed all'efficacia del suo operato.

Anche nel corso del 2002 l'UFP ha continuato il confronto con i componenti del "Tavolo di consultazione", garantendo quella funzione di raccordo tra istituzioni e mondo imprenditoriale che costituisce uno degli elementi fondamentali per il successo del PPP nel nostro paese.

Si ricorda che il "Tavolo di consultazione" promosso a suo tempo dall'OICE<sup>28</sup> — di cui fanno parte le principali associazioni interessate alla finanza di progetto, (ABI, AGI, ANCE, ANIA, ANIDA, CINSEDO, CONFSERVIZI, FEDERTRASPORTO, IGI<sup>29</sup>) e le rappresentanze delle autonomie locali (ANCI, UPI, UNCEM) ha costituito, negli scorsi anni, un canale privilegiato di confronto e *market testing* assai utile per le attività di *policy making* dell'UFP.

Tenendo conto del processo di riforma legislativa in atto nel settore dei lavori pubblici, nel corso del 2002 l'UFP ha ritenuto opportuno proseguire l'interlocuzione avviata, mantenendo legami operativi, anche bilaterali, con i soggetti partecipanti al Tavolo.

Va segnalato che attraverso il costruttivo confronto con alcuni di essi è stato possibile acquisire i necessari *input* informativi per l'avvio del progetto di costituzione dell'Osservatorio sulla finanza di progetto<sup>30</sup>.

Sono inoltre stati avviati rapporti con i vertici della Cassa Depositi e Prestiti e con la controllata Infrastrutture S.p.A., al fine di identificare le modalità attraverso le quali l'UFP potrà fornire la propria collaborazione alla operatività di tali strutture.

Si segnala infine che l'UFP ha partecipato al ciclo di audizioni promosse dall'8<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica nell'ambito dell'"Indagine conoscitiva sulla situazione infrastrutturale del Paese e sull'attuazione della normativa sulle grandi opere", alle quali hanno partecipato rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e trasporti, della Cassa Depositi e Prestiti, di Infrastrutture S.p.A., della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dell'ABI e di altri soggetti espressione del settore del credito, dell'ANAS S.p.A. e della Stretto di Messina S.p.A..

<sup>28</sup> Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica.

<sup>29</sup> Associazione Bancaria Italiana, Associazione Imprese Generali, Associazione Nazionale Costruttori Edili, Associazione Nazionale tra le imprese assicuratrici, Associazione Nazionale Imprese Difesa Ambiente, Centro Interregionale Studi e Documentazione, Confederazione Nazionale dei Servizi, Federazione Nazionale Sistemi Trasporto Terra, Istituto Grandi Infrastrutture.

<sup>30</sup> Cfr. Capitolo 3.

## 7.2 Le relazioni internazionali

Il crescente livello di globalizzazione dei mercati ha delle forti implicazioni anche in materia di opere pubbliche e di partenariato pubblico-privato, specialmente nel nostro paese, dove gli ordini di grandezza delineati dal programma di infrastrutture strategiche presuppongono, accanto all'intervento dei maggiori operatori nazionali, il coinvolgimento di gruppi imprenditoriali e di investitori internazionali.

Tutto ciò impone ad un organismo tecnico quale l'UFP l'esigenza di confrontarsi in maniera continuativa con quanto avviene a livello internazionale in tema di PPP. Infatti, 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. Quanto più i comportamenti delle amministrazioni italiane rifletteranno, pur nel rispetto della specificità del dato nazionale, le *best practices* internazionali, tanto più facile sarà mobilitare l'intervento di investitori internazionali.

L'UFP mantiene, pertanto, 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. A livello europeo, oltre ai contatti già avviati con le *taskforces* operanti in Olanda ed in Irlanda e *Partnerships UK* - la società partecipata dal Tesoro britannico che ha ereditato le funzioni della *HM Treasury PFI Taskforce* - la UFP ha, nel 2002, avviato rapporti con la *Caisse de Dépôts et Consignations*, che svolge in Francia anche funzioni di consulenza alle amministrazioni in materia di opere pubbliche. A livello extraeuropeo, oltre che con la *PFI Association* in Giappone - con cui è stato sottoscritto un protocollo di collaborazione già nel corso del 2001 - sono stati avviati contatti con il *Canadian PPP Council*, organismo attivo da oltre dieci anni e quindi dotato di un ingente patrimonio conoscitivo su queste materie.

L'UFP ha inoltre partecipato, con proprie comunicazioni, a numerosi eventi internazionali sul partenariato pubblico-privato, illustrando alla comunità degli operatori internazionali i principali elementi dell'azione del governo in materia di infrastrutture e di partenariato pubblico-privato. Grazie a questa attività di comunicazione, la UFP è diventata un punto di riferimento per istituzioni e investitori internazionali, ed ha contribuito a far conoscere ad una vasta platea di investitori i contenuti della recente riforma.

Nel prossimo mese di febbraio, su invito della Direzione Generale Mercato Interno della Commissione UE, l'UFP parteciperà ad una serie di riunioni informali aventi per oggetto l'acquisizione di elementi conoscitivi da tenere in considerazione nella preparazione di un prossimo "Libro Verde" in materia di PPP.

## 8. LE ANALISI DI SETTORE

### 8.1 Finalità dell'analisi

La necessità di effettuare attività di studio e approfondimento di specifiche aree, intese a sondare l'intero quadro delle attività e dei soggetti coinvolti, dalle quali ricavare elementi per la predisposizione di *dossier* settoriali, assolve a molteplici finalità istituzionali.

In primo luogo, quella di verificare la percorribilità dell'applicazione di modelli di PPP ai settori presi in esame. In secondo luogo, identificare le criticità specifiche di settore e formulare, quando possibile, modelli di intervento standardizzati utilizzabili dalle amministrazioni aggiudicatrici. Non ultima, quella di favorire una cultura diffusa sulle problematiche indagate fra gli operatori pubblici e privati coinvolti.

Il percorso logico di indagine seguito è stato così articolato:

- definizione nelle specificità tecniche, amministrative e finanziarie dei settori presi in considerazione;
- identificazione delle potenzialità del mercato di riferimento e delle relative caratteristiche;
- individuazione delle criticità peculiari del settore, di diversa natura, con riferimento alla possibilità di ricorrere/implementare forme di PPP;
- formulazione di ipotesi e/o modelli di intervento;
- indicazione di misure atte a rimuovere e/o mitigare gli ostacoli esistenti, che impediscono l'avvio e la conduzione di operazioni di PPP.

### 8.2 I settori analizzati

Nel corso del primo anno di attività dell'UFP, la scelta dei settori da analizzare per verificare la possibilità di utilizzo dello strumento del *project financing* o di altre forme di PPP si è orientata verso settori caratterizzati da elevata necessità di investimento in conto capitale ed oggetto di forte interesse da parte del settore privato a livello europeo ed internazionale, ma ancora poco esplorati, nel nostro Paese, sia dalle pubbliche amministrazioni che dal mercato.

La Relazione sull'attività svolta nel periodo luglio 2000-dicembre 2001 ha dato ampiamente conto dell'analisi effettuata sui settori delle *risorse idriche*, *dell'edilizia penitenziaria* e *dell'edilizia sanitaria*.

La scelta più recente di orientare l'attenzione sull'approfondimento di uno studio sul settore *stradale e autostradale* e di rielaborare ed integrare quello relativo al settore delle *risorse idriche*, è stata determinata da un molteplice ordine di fattori.

Il sistema viario rappresenta, tra le infrastrutture a rete, quello sul quale negli anni a venire si concentreranno i maggiori volumi di investimento, per potenziare la mobilità nelle regioni del Mezzogiorno e riqualificare quelle del Nord. La rilevanza strategica degli interventi di tale natura è confermata dalle previsioni di spesa della legge obiettivo.

Il quadro istituzionale che attiene al settore trasporti, nella fattispecie quello su gomma, ha di recente subito radicali interventi che ne hanno progressivamente mutato l'assetto e segnatamente: (a) il decentramento amministrativo cui ha fatto seguito la regionalizzazione di tutta la rete viaria non compresa in quella di interesse nazionale e la conseguente creazione, in alcuni casi, di nuovi soggetti regionali dedicati alla gestione della rete trasferita; (b) la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha determinato l'attribuzione di nuove competenze alle Regioni in materia di lavori pubblici; (c) la progressiva, anche se ancora non compiutamente realizzata, liberalizzazione del comparto; (d) le trasformazioni organizzative e funzionali di soggetti a vario titolo competenti in materia di programmazione, realizzazione e finanziamento degli interventi (trasformazione di ANAS in Società per azioni, creazione di Infrastrutture S.p.A.); (e) l'evoluzione dell'istituto della concessione, come principale modalità per la realizzazione di infrastrutture viarie.

La varietà ed intensità degli effetti scaturiti dal mutato quadro istituzionale, unitamente al grande interesse manifestato dai mercati finanziari hanno orientato l'UFP ad approfondire il livello di analisi circa le potenzialità legate al coinvolgimento del capitale privato nel settore.

L'insieme delle informazioni raccolte e la conoscenza acquisita nell'attività di predisposizione dello studio hanno consolidato ed arricchito l'esperienza già maturata sulle problematiche proprie del settore, costituendo un valido supporto anche per l'espletamento delle attività necessarie alla conduzione degli "studi pilota", prevalentemente attinenti ad interventi sulla rete viaria.

Il settore delle risorse idriche appare più suscettibile di altri nell'attrarre capitale privato, per intrinseche caratteristiche economiche e gestionali (tariffe, livello della domanda, ecc.), ma nell'esprimere le sue intere potenzialità è limitato da un quadro normativo che, quantunque definito nel 1994 dalla c.d. "Legge Galli"<sup>31</sup>, non risulta ancora pienamente attuato.

Il settore è, quindi, influenzato dall'esigenza di tenere in considerazione assetti regolamentari in divenire, la cui definitiva configurazione nei prossimi anni sfugge ad un tentativo di previsione sufficientemente attendibile e quindi tale da costituire una base affidabile per un investitore privato.

Ad introdurre ulteriori elementi di incertezza nel quadro descritto, si è aggiunta la riforma dei servizi pubblici locali, prevista dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n.448 (legge finanziaria 2002), peraltro oggetto di valutazioni critiche in sede comunitaria.

Malgrado le forti incertezze che caratterizzano il settore, si è tuttavia rilevato un aumento di interesse da parte degli operatori privati; ciò ha suggerito un aggiornamento del precedente documento redatto dall'UFP.

L'inclusione, nel I° Programma delle opere strategiche, di numerosi e significativi interventi nel settore delle risorse idriche e l'estensione dell'elenco dei progetti selezionati per l'effettuazione, da parte dell'UFP, di "studi pilota" al progetto "Schemi idrici" nel Mezzogiorno hanno reso più cogente la necessità di procedere ad un ulteriore supplemento di indagini volte ad individuare forme di PPP che consentano di intervenire da subito in quei segmenti del ciclo integrato delle acque già maturi per il finanziamento con capitale privato.

---

<sup>31</sup> Legge 5 gennaio 1994, n.36.

## 9. IL MUTATO QUADRO LEGISLATIVO ED ISTITUZIONALE E LA NUOVA MISSIONE DELL'UFP

Nel corso del 2002 il Governo ha proseguito l'ampia ed articolata iniziativa legislativa nel settore dei lavori pubblici iniziata l'anno precedente con l'approvazione della legge obiettivo. La legge obiettivo è ora accompagnata dal decreto legislativo 190/2002, che ne chiarisce i contenuti ed il campo di applicazione, mentre la legge 166/2002 ha apportato significative modifiche alla legge quadro sui lavori pubblici. La creazione di Infrastrutture S.p.A. e l'attribuzione di nuovi compiti in materia di infrastrutture alla Cassa Depositi e Prestiti e a Sviluppo Italia S.p.A. completano il quadro dell'intervento di riforma.

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 costruzione e gestione di opere pubbliche.

Sembrebbero quindi esistere le condizioni per un rilancio della finanza di progetto nel nostro paese. Affinché questo rilancio si realizzi, è tuttavia necessario che tutte le parti in causa — amministrazioni, imprenditori, banche — assumano comportamenti coerenti, ricoprendo con chiarezza e senza invasioni di campo i loro rispettivi ruoli.

### 9.1 Rilevanza dei requisiti del *value for money* e del *risk transfer*

Come segnalato in varie sedi, il partenariato pubblico privato presuppone l'esistenza di una relazione trasparente ed equilibrata tra componente pubblica e componente privata, che si incontrano ad un tavolo negoziale, pur ricoprendo ciascuna il proprio ruolo e perseguendo ciascuna le proprie finalità, con il comune obiettivo di realizzare infrastrutture miranti a erogare servizi di qualità a condizioni di costo competitive per la collettività.

Particolare importanza rivestono i comportamenti delle pubbliche amministrazioni. La letteratura internazionale in materia è concorde nell'identificare nella qualità dell'azione dell'amministrazione il principale ingrediente per il successo di iniziative di partenariato pubblico-privato. Per trarre i maggiori vantaggi dall'intervento del settore privato, l'amministrazione deve essere in grado non solo di identificare puntualmente le proprie esigenze e priorità in termini di servizi da offrire alla collettività, ma anche di comunicare efficacemente le proprie scelte al settore privato.

Intraprendere procedimenti in regime di finanza di progetto — sia attraverso l'*iter* dell'art. 19 della legge quadro, sia attraverso la procedura del promotore *ex art. 37 bis* della stessa legge — deve essere quindi una scelta consapevole delle amministrazioni piuttosto che un'opzione residuale da esercitarsi solamente ove tutte le altre ipotesi non si rivelino disponibili.

Tale scelta deve essere effettuata sulla base di elementi oggettivi, accertando preventivamente sia l'esistenza di condizioni di convenienza economica per il settore privato, sia di ottimizzazione di costi per il settore pubblico.

L'esigenza di verificare se attraverso una operazione di finanza di progetto si ottiene una ottimizzazione dei costi per il settore pubblico o, in altri termini, accertare l'esistenza del requisito del *value for money*, merita di essere sottolineata. La scelta di

sollecitare il settore privato per la realizzazione e gestione di una infrastruttura di pubblica utilità non deve essere dettata esclusivamente da vincoli di finanza pubblica, ma deve rispondere ad una logica di ottimizzazione costi/benefici nella ricerca di un rapporto equilibrato fra settore pubblico e settore privato.

Non a caso il principale oggetto del dibattito a livello internazionale sulla materia sono le metodologie utilizzate dalle amministrazioni per verificare il requisito del *value for money*. In particolare, sono state sviluppate diverse metodologie per la costruzione del cosiddetto “*Public Sector Comparator*”, un modello di analisi che permette, per una data iniziativa infrastrutturale, di simulare i costi totali per l'amministrazione sia nel caso di un appalto tradizionale, sia nel caso di un'operazione di finanza di progetto, e di effettuare un confronto tra i risultati ottenuti.

Nonostante le metodologie adottate a livello internazionale non siano prive di problemi e manchevolezze<sup>32</sup>, nessuno contesta l'utilità di procedere a tale esercizio prima ancora di sollecitare il mercato degli investitori privati.

Stante la particolare rilevanza del vincolo di finanza pubblica per il nostro paese, l'esigenza di verificare il *value for money* non ha sinora ricevuto l'attenzione che avrebbe meritato. Sarebbe purtroppo auspicabile che il dibattito su questi argomenti prendesse quota anche in Italia.

Un secondo elemento meritevole di maggiore attenzione è il livello di trasferimento del rischio dal settore pubblico al settore privato (*risk transfer*). La realizzazione e gestione di un progetto infrastrutturale implica tutta una serie di rischi che si possono materializzare sia nella fase di costruzione che nella fase di gestione dell'infrastruttura.

La verifica dell'esistenza del requisito del *value for money* e di elementi di trasferimento di rischio dal settore pubblico al settore privato devono diventare temi fondamentali di analisi di un'operazione di finanza di progetto. Solo attraverso una rigorosa analisi di questi elementi, le amministrazioni potranno determinare se la scelta di forme di partenariato pubblico-privato porti ad una creazione di valore per la collettività piuttosto che ad una distruzione di valore.

## 9.2 Implicazioni delle principali modifiche legislative

Le novità introdotte dalla legge 166/2002<sup>33</sup>, ed in particolare l'abolizione del limite del 50% alla contribuzione pubblica e del limite di 30 anni alla durata massima della concessione, impongono una maggiore riflessione su questi temi. L'atteggiamento di quanti hanno a lungo osteggiato l'introduzione del partenariato pubblico-privato per iniziative per le quali non esistono rientri tariffari diretti da utenza (le cosiddette opere “fredde”) è stato in larga parte conseguenza, oltre che di preclusioni ideologiche, della mancata riflessione sui miglioramenti, in termini di efficienza, che si possono ottenere attraverso la partecipazione attiva del settore privato.

E' quindi auspicabile che anche in Italia si arrivi a coinvolgere in larga scala il settore privato nella costruzione e gestione di infrastrutture in settori quali la pubblica istruzione, i servizi penitenziari, i servizi sanitari, la difesa, come da tempo avviene in altri paesi europei e non europei. Tale processo deve però essere accompagnato

<sup>32</sup> In particolare, in tali modelli bisogna tenere conto del livello di rischio trasferito al settore privato in ciascuna delle due ipotesi, attraverso l'attribuzione di “pesi” arbitrari.

<sup>33</sup> Cfr. Capitolo 1.

da una maggiore consapevolezza delle amministrazioni in merito alla necessità di garantire che i contratti di concessione siano conclusi secondo termini e condizioni commerciali vantaggiosi.

Nei settori sopra ricordati, il concessionario trae tipicamente la propria remunerazione dal pagamento di corrispettivi commerciali da parte dell'amministrazione concedente invece che da tariffe da utenza. Si pongono, quindi, due questioni ugualmente rilevanti: da un lato, bisognerà assicurarsi che tali corrispettivi siano sottoposti a stringenti verifiche di congruità, dall'altro, bisognerà che gli impegni di spesa sottoscritti dalle amministrazioni in forza di tali contratti di concessione siano registrati in bilancio in conformità a regole di contabilità pubblica.

L'aspetto della compatibilità tra gli impegni di spesa derivanti da tali concessioni e la contabilità pubblica necessita di un approfondimento con i differenti livelli amministrativi di governo interessati, e primo fra tutti la Ragioneria Generale dello Stato.

L'attribuzione di una sorta di "diritto di prelazione" al promotore, nel procedimento di gara a valle della dichiarazione di pubblico interesse della proposta, impone una crescita di qualità dell'azione dell'amministrazione nella fase di interlocuzione con i promotori susseguente alla presentazione delle proposte. In particolare, dal momento che il rischio che la gara *ex art. 37 quater* vada deserta — già peraltro esistente prima della recente riforma — appare concreto, le amministrazioni dovranno accertarsi già nella fase di dichiarazione di pubblico interesse dell'esistenza di tutte le condizioni di convenienza della proposta.<sup>34</sup> Solo attraverso tale processo le amministrazioni potranno relazionarsi con il settore privato in modo intelligente e costruttivo, diventando quindi un *intelligent buyer* di beni e di servizi.

E', inoltre, auspicabile che il settore privato dia una risposta ampia e qualificata già nella fase di ricerca del promotore, fase per la quale molto opportunamente è stata introdotta l'obbligatorietà dell'avviso pubblico.<sup>35</sup> Sarà proprio attraverso la libera concorrenza tra operatori privati, motivati a investire tempo e risorse per partecipare alle procedure di gara, che le amministrazioni otterranno le necessarie ottimizzazioni di tempi e di costi.

### 9.3 Il mercato della finanza di progetto in Italia

Nelle precedenti Relazioni, sono stati segnalati i principali elementi che, ad avviso dell'UFP, hanno frenato il pieno sviluppo di questo nuovo approccio alla costruzione e gestione di opere pubbliche. In particolare, le vischiosità proprie di tutto il comparto dei lavori pubblici (indipendentemente dalle forme di finanziamento) e la scarsa attività propulsiva delle amministrazioni, che spesso non percepiscono appieno la complessità insita in un'operazione di finanza di progetto.

Mentre la riforma legislativa fornisce una risposta al primo ordine di difficoltà, ad avviso dell'UFP saranno proprio i comportamenti delle amministrazioni a determinare il successo o l'insuccesso della finanza di progetto in Italia.

---

<sup>34</sup> I termini e condizioni della proposta non potranno essere modificati nell'ipotesi in cui la gara *ex art. 37 quater* vada deserta.

<sup>35</sup> Il decreto legislativo 190/2002, attuativo della legge obiettivo, consente comunque alle amministrazioni di prendere in considerazione proposte di promotori anche in assenza di un avviso pubblico.

Le considerazioni svolte in linea generale nei paragrafi precedenti appaiono confermate dall'osservazione delle esperienze concrete. Pur rilevandosi una forte dinamicità di crescita delle iniziative attivate nell'arco degli ultimi tre anni, due fenomeni continuano ad essere presenti: la preminenza di interventi di ridotte dimensioni e l'asimmetria tra i procedimenti iniziati dalle amministrazioni e quelli conclusi con un affidamento.<sup>36</sup>

Va, peraltro, rilevato che non necessariamente il completamento del procedimento deve essere considerato un successo. Se spesso le amministrazioni concedenti hanno svolto correttamente il loro compito nell'analisi tecnico-economica delle offerte e nelle successive fasi negoziali fino all'affidamento della concessione, è da dimostrare che in tutti i casi le proposte del settore privato siano state sottoposte a stringenti verifiche di congruità, tali da soddisfare il requisito del *value for money*. Esistono, quindi, margini di miglioramento nella qualità dell'azione delle amministrazioni su questo aspetto. Del resto questo tipo di problematica non è assolutamente inedita in un mercato non ancora pienamente sviluppato, come dimostra anche l'esperienza di alcune operazioni concluse nei primi anni della *Private Finance Initiative* nel Regno Unito, dove alcune operazioni di rifinanziamento hanno evidenziato *ex post* in modo incontrovertibile che alcuni contratti di concessione avevano determinato distruzione di valore per il settore pubblico

Quanto alla capacità propositiva delle amministrazioni, è importante che le amministrazioni che abbiano deciso di realizzare un'iniziativa infrastrutturale attraverso forme di partenariato pubblico-privato facciano una scelta motivata in merito alla procedura più idonea alla situazione in questione.

Nel corso dell'attività di assistenza dell'UFP alle amministrazioni è stato riscontrato, da parte delle stesse, un elevato livello di gradimento per la procedura del promotore introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 37**bis** della legge quadro. Tale procedura è molto spesso preferita a quella prevista dall'art. 19 della stessa legge, talora anche quando le amministrazioni dispongono di risorse per eseguire in proprio la progettazione preliminare e redigere il piano economico-finanziario dell'iniziativa in questione<sup>37</sup>.

La preferenza riscontrata dipende, in parte, da una sottovalutazione della complessità del procedimento che da tale *iter* deriva - fraintendimento in una certa misura determinato dalla struttura stessa dello strumento, che ad una prima lettura può sembrare estremamente agevole da attivare da parte delle amministrazioni - e in parte perché delega al settore privato una serie di funzioni che il percorso dell'art. 19, comma 2 lascia, invece, alla responsabilità delle amministrazioni.

L'obbligo dell'avviso pubblico, introdotto dalla legge 166/2002, determinerà molto probabilmente una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni che decidono di sollecitare proposte di promotori. In primo luogo, è importante che eventuali conflitti o sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni siano identificati e risolti prima della pubblicazione dell'annuncio. Secondariamente, è

---

<sup>36</sup> Cfr. capitolo 3 "L'Osservatorio sulla finanza di progetto".

<sup>37</sup> E' anche avvenuto che il lancio di una procedura ex art. 37**bis** sia stato seguito da un intervento di aziende municipalizzate - operanti nel settore in questione - all'interno della compagine del promotore. Attraverso tale approccio, la stessa amministrazione che ha ritenuto di essere priva di proprie risorse progettuali ricompare in modo attivo nel procedimento, sia pure attraverso una propria partecipata, all'interno della compagine del promotore. E' evidente che tale approccio pone dei problemi in merito alla confusione di ruoli che induce ed in merito a profili di tutela della concorrenza.



auspicabile che le amministrazioni provvedano a definire in modo chiaro il perimetro dell'iniziativa in questione, sulla base di una analisi preventiva sulla fattibilità dell'iniziativa e sulla sua sostenibilità economica. E' attraverso un uso "intelligente" della procedura del promotore che passa il salto di qualità del mercato.

#### 9.4 I rapporti tra l'UFP e le pubbliche amministrazioni

Nelle precedenti Relazioni si è evidenziato come l'UFP sia stata utilizzata in modo decisamente preferenziale dalle amministrazioni territoriali relativamente ad interventi infrastrutturali di dimensioni economiche medio-piccole, mentre il coinvolgimento da parte delle amministrazioni centrali in merito ad interventi di significativa rilevanza è avvenuto solo in pochi casi.

In questo contesto è venuta ad inserirsi la delibera CIPE 121/2001, che ha affidato all'UFP lo svolgimento di "studi pilota" su alcune iniziative incluse nel primo programma delle infrastrutture strategiche previste dalla legge obiettivo<sup>38</sup>.

Il modello dello "studio pilota" non si configura secondo il modello di assistenza alle amministrazioni disegnato dall'art. 7 della legge 144/1999. Infatti, mentre l'assistenza prefigurata dalla norma istitutiva dell'UFP prevede l'attivazione dei servizi dell'UFP stessa da parte della stazione appaltante della singola iniziativa, lo studio pilota viene effettuato per conto del CIPE e non presuppone, quindi, una relazione diretta tra l'UFP e la stazione appaltante della singola iniziativa.

Ciò posto, l'attività di redazione degli studi pilota ha permesso comunque all'UFP di intervenire su di un significativo pacchetto di iniziative strategiche. E' convinzione che questo ruolo di diretto supporto al CIPE possa permettere all'UFP di ovviare ad uno dei principali inconvenienti verificatisi nel corso dell'attività degli anni precedenti, vale a dire il carattere meramente consultivo delle proprie raccomandazioni alle amministrazioni.<sup>39</sup>

Va ricordato che l'attivazione dell'assistenza dell'UFP non genera alcun obbligo a carico delle amministrazioni che di tali servizi fruiscono e che le raccomandazioni dell'UFP non hanno carattere vincolante. Non è previsto inoltre alcun obbligo di informativa in merito alle scelte che le amministrazioni decidono, nella loro autonomia, di effettuare successivamente all'attivazione dell'UFP. Ciò limita fortemente, di fatto, la possibilità di svolgere efficacemente un'azione di monitoraggio sulle iniziative sottoposte alla propria attenzione.

La natura della relazione tra UFP ed amministrazione aggiudicatrice, che dei servizi dell'UFP si avvale, va compresa nella sua esatta portata. E' all'amministrazione aggiudicatrice che spetta l'attività di programmazione del territorio e l'attribuzione delle priorità tra le varie iniziative infrastrutturali identificate come necessarie. L'UFP è a disposizione delle amministrazioni a valle di questo processo, per fornire loro supporto tecnico, in primo luogo in merito alla suscettibilità di ciascuna delle iniziative identificate di attrarre capitali privati, e successivamente in merito alle scelte procedurali più appropriate per sollecitare in maniera efficiente e trasparente l'apporto dei privati.

Non rientra quindi tra le funzioni dell'UFP l'attività di programmazione del territorio, attività propria ed esclusiva delle singole amministrazioni. Si deve tuttavia

<sup>38</sup> Cfr. Capitolo 4, par. 4.1.

<sup>39</sup> Cfr. Capitolo 2, par. 2.4.

rilevare come tale ripartizione di ruoli non sia stata ancora compresa appieno. L'UFP non intende in alcun modo scalfire le prerogative delle stazioni appaltanti, cui ovviamente spettano tutte le responsabilità in merito alle scelte programmatiche e alle successive scelte procedurali. Viceversa, l'UFP assume *in toto* le proprie responsabilità in merito ai contenuti dei documenti tecnici sottoposti alle amministrazioni, auspicando che le stesse amministrazioni vogliano, comunque, mantenere informata l'UFP delle proprie scelte, anche quando decidano di non recepire le raccomandazioni formulate.

### 9.5 Il nuovo quadro dei soggetti istituzionali nel settore della realizzazione e del finanziamento delle infrastrutture

Il quadro di riforma del settore dei lavori pubblici è stato completato dalla creazione di strutture specifiche e dedicate quali:

- Infrastrutture S.p.A.;
- la “Struttura tecnica di missione” all'interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;<sup>40</sup>

nonché dall'attribuzione di nuovi compiti in materia di finanziamento e assistenza per la realizzazione di opere pubbliche a:

- Cassa Depositi e Prestiti;
- Sviluppo Italia S.p.A., la cui missione viene oggi estesa all'attività di *advisor* alle amministrazioni.

A questo complesso di nuove istituzioni e di riorganizzazione di funzioni di organismi già esistenti nel settore, si affianca la nascita delle Unità tecniche regionali.

Questo nuovo quadro richiede all'UFP di relazionarsi in modo coordinato con ciascuna di queste entità. Ciò implica l'esigenza di una riflessione attenta sulle proprie linee di operatività.

Grazie ai nuovi compiti attribuiti alla Cassa Depositi e Prestiti e alla missione istituzionale di Infrastrutture S.p.A., il mercato potrà contare su nuovi strumenti finanziari e nuove forme di provvista. Va, tuttavia, rilevato che il reperimento di risorse finanziarie non è che il logico completamento del complesso *iter* che contraddistingue la realizzazione ed il finanziamento di infrastrutture secondo schemi di partenariato pubblico privato. Infatti, a meno che Cassa Depositi e Prestiti e Infrastrutture S.p.A. decidano di dotarsi di strutture capaci di fornire servizi di consulenza alle amministrazioni, secondo un modello operativo in qualche modo analogo a quello della *Caisse de Dépôts et Consignations* francese, il loro intervento sembra essere focalizzato sulle fasi finali delle operazioni. La capacità di tali istituzioni di influire sulla qualità dell'azione delle amministrazioni sarà solo indiretta, attraverso la possibilità di negare finanziamenti ad operazioni istruite su basi non bancabili. La messa a regime di questo nuovo assetto operativo per il finanziamento delle infrastrutture presuppone ovviamente anche un periodo di *trial and error*.

---

<sup>40</sup> Cfr. art. 2 comma 3 del decreto legislativo n. 190/2002.

Le nuove competenze che sono state attribuite a Sviluppo Italia S.p.A. nel quadro del programma di assistenza tecnica alle regioni previsto nel QCS 2000-2006 sono strumentali allo svolgimento della propria missione e si sostanziano in un affiancamento alle amministrazioni del Mezzogiorno nella fase di programmazione e verifica di prefattibilità degli interventi in campo infrastrutturale.

La Struttura tecnica di missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti opera esclusivamente nel quadro delle Infrastrutture strategiche curando l'istruttoria tecnico amministrativa dei singoli progetti.

Va rilevato che l'esperienza internazionale mostra come l'intervento di strutture di missione presso i vari ministeri di settore che promuovono operazioni in finanza di progetto è abbastanza frequente e non crea profili di conflitto di competenze con le *Taskforces* dedicate, quali l'UFP. Infatti, il processo di coinvolgimento del settore privato nella costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità ha fortissime implicazioni in tema di efficacia ed efficienza della spesa pubblica, tant'è che le *Taskforces* trovano collocazione preferenziale presso i ministeri economici.

Inoltre, il partenariato pubblico-privato è una forma di privatizzazione e come tale presuppone un approccio ai mercati finanziari, cosa che è auspicabile avvenga in coerenza con la strategia globale di approccio ai mercati.

Quanto alle unità regionali, l'UFP ha da tempo avviato contatti con i nuclei tecnici già operativi presso le Regioni. Con l'Unità tecnica della regione Campania è stato recentemente sottoscritto un Protocollo d'intesa, mentre un accordo in tal senso è attualmente in corso di definizione con Finlombarda e la Regione Lombardia.

Oggetto di tali intese è la costituzione di una piattaforma di comunicazione e di condivisione di esperienze, di *best practices* e, più in generale, di strumenti informativi, metodologici e tecnici attraverso i quali le Regioni e le altre istituzioni interessate possano trovare un sostanziale supporto nello svolgimento di specifiche attività operative nonché un raccordo strutturato con le figure organizzative che, in altre realtà, hanno ricevuto le stesse missioni.

## 9.6 Verso un nuovo modello operativo

### 9.6.1 Modelli a confronto

In conseguenza del nuovo rapporto tra livelli di governo nelle materie previste dalla riforma del Titolo V della Costituzione, gli *iter* procedurali in tema di lavori pubblici rifletteranno necessariamente il dato normativo proprio di ciascuna regione. Questo dato suggerisce l'adozione da parte dell'UFP di una logica di "rete" nell'offerta di servizi e nel rapporto con le strutture delle Regioni, siano queste unità tecniche appositamente costituite o altri uffici. L'adozione di una logica di rete, lungi da essere espressione di un approccio dirigista e centralizzato - in contrapposizione con l'attuale assetto costituzionale - è un approccio che può fornire alle Regioni strumenti per gestire al meglio le nuove responsabilità, soprattutto su un tema di particolare complessità come quello del coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità.

Su questo tipo di approccio è interessante richiamare le analoghe esperienze internazionali in materia. Nel panorama internazionale delle *Taskforces* si delineano due distinte ed opposte tipologie di intervento e rapporto con le amministrazioni: quella della *HM Treasury Taskforce* nel Regno Unito e quella del *PPP Knowledge Centre* in Olanda.

La *HM Treasury Taskforce* aveva alle sue spalle un solidissimo consenso politico ed era stata dotata di ampi poteri di intervento, fino al potere ultimo di non approvare la struttura tecnico-finanziaria di una singola iniziativa in quanto non rispondente a criteri di *value for money* e *risk transfer*. Viceversa, il *PPP Knowledge Centre* si pone come centro di servizio a disposizione delle amministrazioni pubbliche, ma non è dotato di specifici poteri di intervento.

Nel caso italiano è evidente che l'assetto delle autonomie territoriali disegnato dalla recente riforma costituzionale non è compatibile con una attribuzione di poteri così vasta come quella propria della *HM Treasury Taskforce*. Inoltre, l'esperienza ha mostrato che le stesse amministrazioni hanno spesso percepito l'intervento dell'UFP non come una risorsa aggiuntiva di cui avvalersi, ma come una sorta di "corpo estraneo", potenzialmente in grado di mettere in discussione le proprie prerogative di decisione. Oltre a ciò vale considerare la presenza anche sul territorio dei nuovi soggetti istituzionali che operano nel campo delle finanze di progetto.

Per tutti questi motivi, un ruolo *à l'anglaise* appare un'opzione non praticabile nel nostro Paese.

Il modello olandese di centro di servizio è senz'altro una funzione che l'UFP può svolgere utilmente nei confronti del territorio. L'attività, però, come già precisato nei capitoli che precedono, dovrà essere svolta secondo precise modalità di intervento, volte a rendere più proficua la collaborazione sia per le amministrazioni richiedenti sia per la stessa UFP, ed in modo coordinato con nuclei o unità regionali ove esistenti.

### **9.6.2 Il ruolo assunto dall'UFP**

La realtà rappresentata dalle iniziative di dimensione medio-piccola, promosse da amministrazioni locali, mostra un mercato in significativa crescita e dai consistenti volumi di investimenti attivabili: oltre 700 iniziative proposte al mercato, per più di 9 miliardi di euro; circa 400 iniziative pervenute alla fase di gara, per oltre 5 miliardi di euro di investimenti attivabili.

I dati misurati dalle iniziative direttamente assistite dall'UFP e quelli dell'Osservatorio sul mercato evidenziano come l'attività dell'UFP si sia rivolta ad un campione rappresentativo, sotto ogni profilo (di ente procedente, di settore, di importo, di localizzazione regionale) delle iniziative di finanza di progetto avviate nel Paese nel triennio 2000-2002, maturando sul campo esperienze ed ulteriori competenze.

I risultati evidenziati, frutto, oltre che dell'attività di assistenza diretta, di un'azione costante sulle diverse linee operative attivate (promozione, diffusione di "cultura" formazione, elaborazione di studi di settore e di modelli e strumenti operativi) consentono oggi, a due anni e mezzo dall'inizio dell'attività, di attribuire all'UFP un ruolo di struttura guida nel settore della finanza di progetto.

Il rango di centro di eccellenza e di struttura di riferimento autorevole, che le viene riconosciuto da numerosi soggetti pubblici e dal settore privato, sostengono il ruolo dell'UFP anche quale punto di riferimento per l'interlocuzione con il mercato in materia di partenariato pubblico-privato.

Per svolgere tale ruolo, la UFP può mettere in campo la familiarità con il *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni, maturata a seguito dell'estesa attività sul territorio, ed il livello di conoscenza del mercato e dei suoi meccanismi, raggiunto grazie ad una sistematica interlocuzione con il mondo dell'imprenditoria e della

finanza. Proprio grazie a questo ruolo di interfaccia tra amministrazioni e settore privato, l'UFP ha potuto, negli anni precedenti, formulare articolate proposte per un intervento di riforma in materia di partenariato pubblico-privato, proposte che sono state in larga misura recepite nella recente riforma legislativa. Il ruolo di interfaccia può essere svolto anche nelle attività di *market testing* che si riterrà utile effettuare in relazione alle infrastrutture strategiche e a progetti di particolare rilevanza e complessità.

I nuovi compiti in materia di studi pilota su progetti strategici e di supporto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per le attività di istruttoria tecnico-finanziaria degli stessi progetti danno concretezza alla possibilità di intervenire in modo sistematico sulle opere infrastrutturali strategiche.

### 9.6.3 La nuova missione

In conclusione, considerato il mutato quadro legislativo ed istituzionale di riferimento in materia di infrastrutture ed i nuovi compiti che l'UFP sta progressivamente assumendo, la rimodulazione delle attività consente di definire un nuovo modello operativo della struttura.

**L'UFP e le Infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale:** confermando il ruolo primario di struttura a supporto del CIPE, esso può essere svolto a tre diversi livelli:

- quale organo consultivo del CIPE per l'assistenza e l'istruttoria dei progetti relativi alle infrastrutture da realizzare con lo strumento della finanza di progetto;
- quale struttura che collabora con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, per le attività di supporto tecnico-finanziario dei progetti relativi alle infrastrutture strategiche;
- quale soggetto incaricato di svolgere per il CIPE studi pilota su progetti compresi nel programma delle opere strategiche in attuazione della legge obiettivo.

**L'UFP ed il territorio:** la strategia di assistenza alle amministrazioni territoriali dovrà essere riformulata, nell'ambito di una progressiva adozione della logica di rete, definendo in modo chiaro le modalità di rapporto tra amministrazioni ed UFP. In particolare si ritiene che si dovrebbe:

- curare il livello di consapevolezza delle amministrazioni nella fase di impostazione delle iniziative, avendo cura di concentrare l'attività di assistenza e supporto su progetti particolarmente complessi e di significativa dimensione economica;
- stabilire modalità di collaborazione con le amministrazioni assistite a carattere continuativo al fine, quantomeno, di ottenere dei *follow-up* costanti sulle iniziative in finanza di progetto;
- assicurare delle risposte rapide per le questioni sollevate di carattere generale anche attraverso la predisposizione di FAQ (*Frequently Asked Questions*).

- implementare l'attività di monitoraggio del mercato, essenziale per orientare al meglio le *best practices* e l'assistenza sui singoli progetti.

Il mantenimento di tale missione di assistenza alle Regioni ed alle amministrazioni pubbliche locali – nelle modalità sopra indicate - consentirebbe all'UFP di non perdere il fondamentale confronto con il territorio.

**L'UFP ed i soggetti istituzionali operanti nel settore:** tra i soggetti istituzionali operanti nel settore del PPP, sia quelli già esistenti, che quelli di più recente creazione che hanno completato la filiera dei soggetti competenti, non vi è una sovrapposizione o conflitto di competenze, in quanto ciascuna struttura ha compiti propri e persegue finalità ben distinte. Il nuovo quadro dei soggetti istituzionali richiede, comunque, l'individuazione, nell'ambito dei rispettivi ruoli, di precise modalità di coordinamento e cooperazione.

**L'UFP ed il mercato:** al fine di dare una base concreta all'interlocuzione con i soggetti internazionali ed il territorio, è opportuno sviluppare la capacità di rilevazione del mercato della finanza di progetto nelle sue dimensioni e nelle sue caratteristiche principali. A tal fine è necessario proseguire nello sviluppo del progetto di monitoraggio, già avviato con l'*Osservatorio sulla finanza di progetto*, realizzando stabili ed operativi legami con l'Osservatorio dei lavori pubblici e con gli Osservatori istituiti presso le strutture regionali. Ciò consentirà di perseguire tre fondamentali obiettivi:

- misurare il mercato, attuale e potenziale, delle iniziative di PPP e seguirne l'evoluzione nel tempo;
- valutare l'efficacia dell'attività esperita;
- identificare le criticità e gli ostacoli ancora esistenti al fine di individuare soluzioni idonee a rimuoverli.

**L'UFP e la diffusione del *know-how* sulla finanza di progetto ed il PPP:** appare utile proseguire l'attività di promozione tramite:

- la predisposizione di documenti, linee guida e sviluppo del sito *web*. Per quest'ultimo, in particolare, si dovrebbero prevedere diverse forme e modalità di accesso, a seconda della tipologia degli utenti (pubblici/privati), nonché l'implementazione di nuovi servizi e strumenti;
- il raccordo con analoghe strutture europee ed internazionali, volto anche agli scambi di esperienze e alla sperimentazione di nuovi modelli di PPP utilizzati nei diversi Paesi.