ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXXV**
n. **2**

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

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

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

Trasmessa alla Presidenza il 5 maggio 2003

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Roma, 7 marzo 2003



Prof. Mario BALDASSARRI

RELAZIONE DEL CIPE AL PARLAMENTO

sull'attività svolta dall'Unità tecnica Finanza di Progetto nel periodo gennaio – dicembre 2002

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

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

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

RUOLO DELL'UFP ALLA LUCE DEL NUOVO QUADRO NORMATIVO

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

- nuove funzioni per la Cassa Depositi e Prestiti (L. 448/01, art. 47), chiamata, tra l'altro a finanziare, sotto qualsiasi forma e rilascio di garanzie, in via sussidiaria rispetto agli interventi delle banche o intermediari finanziari, il piano straordinario delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni, a livello regionale e locale, individuate dal CIPE. Presso la stessa Cassa è stato inoltre istituito un nuovo strumento finanziario, il Fondo Rotativo per le Opere Pubbliche, che ha la finalità di attrarre i capitali privati necessari alla realizzazione di opere ed infrastrutture di competenza degli Enti pubblici.

- la creazione di Infrastrutture S.p.A. (D.L. 15 aprile 2002, n. 63, convertito con modificazioni nella legge 15 giugno 2002, n.112) che, in via sussidiaria rispetto ai finanziamenti concessi da banche ed altri intermediari finanziari, ha il compito di finanziare, sotto qualsiasi forma, le infrastrutture e le grandi opere pubbliche nonché gli investimenti finalizzati allo sviluppo economico;

- l'istituzione della "Struttura tecnica di missione" presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (D.lgs. 190/2002, art. 2,co.3) cui è stato affidato il compito di coadiuvare lo stesso Ministero per tutte quelle attività relative alla realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale;

- la collaborazione, per le attività previste dal D. lgs 190/2002, in attuazione della legge 443/2001 (legge obiettivo) dell'UFP, allo scopo riorganizzata (D. lgs. 190/2002, art. 2 , co. 4, lettera c);

- l'istituzione, da parte di alcune Regioni, di Unità tecniche dedicate (Campania, Lombardia, Marche e Sicilia).

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

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

Per quanto riguarda le linee di operatività:

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

In particolare:

(a) *Legge obiettivo*

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

(b) *Assistenza alle amministrazioni pubbliche*

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

(c) *Collegamento con le strutture tecniche istituite dalle Regioni*

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

(d) *Osservatorio sulla finanza di progetto*

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

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

Per quanto riguarda le modalità di coordinamento

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

ARTICOLAZIONE DELLA RELAZIONE

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

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

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

MODALITÀ E CONTENUTI DELL'ATTIVITÀ

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

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

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

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

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

- nell'avvio delle attività di supporto per un gruppo di progetti compresi nel 1° Programma delle opere strategiche in attuazione della legge obiettivo, attraverso specifici "studi pilota";

- nel confronto con le Regioni, in una logica di rete, a supporto degli uffici e delle strutture da queste costituite per la promozione e l'attuazione del partenariato pubblico-privato;

- nella predisposizione di linee guida, materiali metodologici, modelli di valutazione per promuovere ed attuare in partenariato pubblico-privato la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità;

- nell'individuazione dei settori che, per loro intrinseca natura, presentano una maggiore attrattività per il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato.

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

VALUTAZIONI SULL'ATTIVITÀ

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

- da una parte, conferma alcune delle caratteristiche principali dell'attività quali: la preponderanza delle amministrazioni locali e territoriali quali destinatari dell'assistenza (95% del totale); la tendenza a richiedere assistenza su progetti di piccola-media dimensione economica (il 60% del totale delle iniziative assistite si addensa nella fascia d'investimenti con un valore non superiore ai 20 milioni di euro); la concentrazione delle iniziative assistite prevalentemente nel settore dell'edilizia sociale e pubblica;

- dall'altra, evidenzia la rimodulazione dell'attività di assistenza verso una fase più avanzata del ciclo di realizzazione delle infrastrutture con il ricorso a capitali privati. Diminuisce, infatti, l'incidenza degli interventi nella fase di programmazione, passando dal 39% del 2001 al 19% del 2002 (dal 46% al 42% in termini di investimenti), e aumenta il peso di quelli in fase di valutazione delle proposte, passando dal 42% del 2001 al 52% del 2002 (dal

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

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

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

- nella redazione del 1° Rapporto sullo stato di avanzamento degli studi pilota presentato al CIPE il 30 settembre 2002, su alcune iniziative incluse nel 1° Programma delle infrastrutture strategiche previste dalla legge obiettivo, attività che ha consentito all'Unità di affrontare un pacchetto significativo di progetti di grandi dimensioni;

- nella formulazione di intese specifiche con uffici ed unità operative delle Regioni in materia di partenariato pubblico-privato, tra queste la prima è quella stipulata con la Regione Campania mentre sono in via di sottoscrizione le intese con l'Unità della Regione Lombardia e con la Regione Sardegna;

- nella predisposizione di: documenti e strumenti operativi volti a supportare ed implementare il *know-how* delle amministrazioni per l'attuazione di interventi in partenariato pubblico-privato quali: modelli economico-finanziari e convenzioni-tipo per impianti sportivi e parcheggi; documenti tecnici e metodologici per l'analisi economico-finanziaria di progetto e la valutazione di convenienza economica di progetto per l'amministrazione (*value for money)*; uno studio sul settore stradale ed autostradale e la rielaborazione ed integrazione dello studio sul settore delle risorse idriche già redatto l'anno precedente.

- nella ristrutturazione dell'esistente pagina *web* con l'attivazione, nel giugno 2002, di un nuovo sito realizzato in linea con i criteri stabiliti dalla Funzione Pubblica in termini di organizzazione, fruibilità e accessibilità dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni. L'impatto del nuovo sito si rileva dal monitoraggio degli accessi nel primo semestre di operatività (giugno-dicembre 2002) da cui risulta che gli accessi sono in totale 24.000 ed il *download* di documenti più frequente ha riguardato quelli di carattere generale e metodologico disponibili sulle pagine più visitate (1.000 copie) e la Relazione annuale sull'attività giugno 2000-dicembre 2001 (1.200 copie);

- nell'avvio di un Osservatorio sulla finanza di progetto, che, nel triennio 2000-2002, evidenzia: uno sviluppo del mercato della finanza di progetto tutt'altro che marginale (700 iniziative proposte al mercato, per più di 8,5 miliardi di euro; circa 400 iniziative pervenute alla fase di gara, per oltre 5

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

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

predisposta dall'Unità tecnica Finanza di Progetto ai sensi delle delibere CIPE 80/1999 e 57/2001

INDICE

INTRODUZIONE ..... *Pag.* 19

1. I COMPITI ISTITUZIONALI ED IL NUOVO QUADRO LEGISLATIVO ..... » 21
   1.1 Il nuovo quadro delle competenze ..... » 21
   1.2 L'assetto organizzativo ..... » 23
   1.3 Le principali novità della legge quadro in materia di lavori pubblici ..... » 23

2. L'ATTIVITÀ DI SUPPORTO E ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ..... » 30
   2.1 Le modalità d'intervento ..... » 30
   2.2 Le richieste di assistenza nel corso del 2002 ..... » 31
      2.2.1 *I destinatari dell'attività di assistenza* ..... » 33
      2.2.2 *La dimensione economica delle iniziative* ..... » 33
      2.2.3 *I settori di intervento* ..... » 35
      2.2.4 *La localizzazione delle iniziative* ..... » 37
      2.2.5 *L'assistenza dell'UFP nelle diverse fasi procedurali* ..... » 39
   2.3 La rimodulazione dell'attività di assistenza ..... » 41
   2.4 L'attività di assistenza dell'UFP e l'incidenza sul mercato . » 43
   2.5 Le problematiche aperte ..... » 45

3. L'OSSERVATORIO SULLA FINANZA DI PROGETTO ..... » 47
   3.1 L'avvio del progetto ..... » 47
   3.2 La creazione della banca dati ..... » 47
   3.3 I limiti della rilevazione ..... » 48
   3.4 L'analisi dei dati ..... » 49
      3.4.1 *Il quadro nazionale (Tabella 1)* ..... » 49
      3.4.2 *Gli avvisi per ricerca dei promotori (procedura ex art. 37-bis della L. 109/94)* ..... » 50
      3.4.3 *Le gare su progetto del promotore* ..... » 51
      3.4.4 *Le gare per l'affidamento di concessioni ex art. 19, comma 2 della L. 109/94* ..... » 52
      3.4.5 *Le aggiudicazioni (ex art. 37-bis della L. 109/94)* ..... » 53
   3.5 Il mercato della finanza di progetto nel triennio 2000-2002 . » 53

TABELLE ..... » 55

4. LE ATTIVITÀ A SUPPORTO DEL CIPE E DI STRUTTURE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE ..... » 67
   4.1 Gli studi pilota ..... » 67
      4.1.1 *I progetti selezionati* ..... » 67
      4.1.2 *La metodologia di lavoro* ..... » 68
      4.1.3 *Lo stato di attuazione* ..... » 68

4.2 Le attività a supporto del CIPE ..... *Pag.* 70
4.3 Le attività a supporto di strutture del Ministero dell'economia e delle finanze ..... » 70

5. I rapporti con le strutture delle regioni ..... » 72
5.1 Le ragioni di un cambiamento ..... » 72
5.2 Verso una « logica di rete » ..... » 73
5.3 Le esperienze sul territorio ..... » 73
5.4 I rapporti con le strutture esistenti ..... » 74

6. L'attività di Promozione ..... » 77
6.1 La partecipazione a convegni e seminari ..... » 77
6.2 L'attività di formazione ..... » 77
6.3 La predisposizione di note metodologiche, linee guida in materia di finanza di progetto, documenti tecnici ..... » 77
6.4 La predisposizione di modelli e strumenti operativi standardizzati ..... » 78
6.5 Realizzazione del sito *internet* dell'UFP ..... » 79

7. I rapporti con enti, associazioni ed altri soggetti ..... » 81
7.1 I rapporti con strutture nazionali ..... » 81
7.2 Le relazioni internazionali ..... » 82

8. Le Analisi di settore ..... » 83
8.1 Finalità dell'analisi ..... » 83
8.2 I settori analizzati ..... » 83

9. Il mutato quadro legislativo ed istituzionale e la nuova missione dell'UFP ..... » 85
9.1 Rilevanza dei requisiti del *value for money* e del *risk transfer* ..... » 85
9.2 Implicazioni delle principali modifiche legislative ..... » 86
9.3 Il mercato della finanza di progetto in Italia ..... » 87
9.4 I rapporti tra l'UFP e le pubbliche amministrazioni ..... » 89
9.5 Il nuovo quadro dei soggetti istituzionali nel settore della realizzazione e del finanziamento delle infrastrutture ..... » 90
9.6 Verso un nuovo modello operativo ..... » 91
9.6.1 *Modelli a confronto* ..... » 91
9.6.2 *Il ruolo assunto dall'UFP* ..... » 92
9.6.3 *La nuova missione* ..... » 93

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[1], 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).

[1] 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
I compiti assegnati all'UFP dalla legge istitutiva	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: ▪ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati; ▪ fornire supporto ▫ alle amministrazioni nell'attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica; ▫ alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture; ▪ assistere le amministrazioni ▫ nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art.37*bis* della legge 11 febbraio 1994, n.109 e ss.mm.ii.[2]; ▫ nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato; ▫ nell'attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti. 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: ▪ 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; ▪ 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;

[2] Legge quadro in materia di lavori pubblici.

	tali tecniche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni; ▪ 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; ▪ raccolta di informazioni, documentazione ed ogni altro elemento utile, inerenti alle fasi di progettazione, valutazione tecnico-economica, indizione 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; ▪ 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; ▪ monitoraggio della normativa primaria e secondaria concernente la materia della finanza di progetto; ▪ attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UFP; ▪ 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).
Gli adempimenti previsti dalla Finanziaria 2001	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. 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. 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: ▪ 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; ▪ nella fase di valutazione dei risultati di tali studi di fattibilità. 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: ▪ alle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art. 37bis della legge 109/94; ▪ alla documentazione di gara per l'aggiudicazione delle concessioni o altri strumenti giuridici che consentano il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato; ▪ alle offerte ricevute dalle amministrazioni aggiudicatrici nel corso della procedura di aggiudicazione.
I nuovi compiti attribuiti dalla delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121	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[3], al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.

[3] 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[4] 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[5]:

- 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-finanzario e un disciplinare di gestione. Il confronto concorrenziale avviene sulla base di apposita procedura di

---

[4] Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e ss.mm.e ii..

[5] 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[6];
- 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

[6] 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

concessionario fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione a fronte di pagamenti da quest'ultima effettuati (es. ospedali, scuole, uffici pubblici);

- possibilità di circoscrivere l'ambito della progettazione richiesta alla mera revisione o completamento di quella già in possesso del soggetto concedente;

- possibilità per il concessionario di partecipare, senza diritto di voto, alla conferenza di servizi finalizzata all'esame ed alla approvazione dei progetti;

- eliminazione dell'obbligo di appaltare a terzi una percentuale del valore globale dei lavori oggetto della concessione, limitatamente alle concessioni assegnate dopo il 30 giugno 2002.

Quanto, invece, **all'istituto del promotore**, le principali modifiche sono relative a:

- possibilità che, nell'ambito dell'attività di programmazione, soggetti pubblici o privati presentino alle amministrazioni aggiudicatrici proposte di intervento relative alla realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e studi di fattibilità. Tale presentazione non determina, per le amministrazioni riceventi, alcun obbligo di esame e valutazione, né dà luogo a diritto a compensi, nell'ipotesi che dette proposte, qualora ritenute di pubblico interesse, siano inserite nei documenti di programmazione dell'amministrazione stessa;

- obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici, entro venti giorni dalla redazione del programma triennale delle opere pubbliche, di rendere pubblica la presenza negli stessi di interventi realizzabili con capitali privati pubblicando, a tal fine, un avviso indicativo mediante le seguenti modalità:

  - affissione presso la sede dell'amministrazione aggiudicatrice per almeno 60 giorni consecutivi;

  - pubblicazione sul sito informatico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, individuato ai sensi dell'art.24 della legge 24 novembre 2000, n.340;

  - pubblicazione sul sito informatico dell'amministrazione aggiudicatrice, ove istituito.

Ferme restando le modalità indicate ai punti precedenti, le amministrazioni aggiudicatrici hanno facoltà di pubblicare l'avviso in altri modi, purché nel rispetto dei principi di trasparenza, tempestività, efficacia, correttezza, libera concorrenza tra gli operatori.

L'avviso è trasmesso all'Osservatorio dei lavori pubblici che ne cura, a sua volta, la pubblicità;

- introduzione di due diverse scadenze per la presentazione delle proposte:

  - entro il 30 giugno di ogni anno;

- entro il 31 dicembre dello stesso anno, nel caso in cui entro il 30 giugno non siano state presentate proposte per il medesimo intervento.

In entrambe le ipotesi, le scadenze hanno carattere perentorio al fine di garantire la *par condicio* tra i soggetti ammessi a presentare le proposte.

- introduzione dell'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di procedere, entro 15 giorni dalla ricezione della proposta, a :
  - nominare il responsabile del procedimento;
  - comunicare il nominativo del responsabile del procedimento al promotore;
  - verificare la completezza della documentazione presentata e, qualora necessario, inviare una dettagliata richiesta di integrazione.
- inserimento, tra i soggetti promotori, delle:
  - fondazioni bancarie;
  - camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in forma necessariamente aggregata con i soggetti qualificabili come promotori, ferma restando la loro autonomia decisionale;
- estensione della possibilità di asseverare il piano economico-finanziario, oltre che agli istituti di credito, anche alle società di servizi da questi costituite ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, previsto dal T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia ovvero da una società di revisione ai sensi dell'art.1 della l. 23 novembre 1939, n.1966. Il regolamento di cui all'art.3 della legge quadro in materia di lavori pubblici provvederà a dettare indicazioni dirette a chiarire ed agevolare l'attività di asseverazione;
- introduzione dell'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di pronunciarsi sulle proposte presentate dai promotori entro quattro mesi dalla ricezione della proposta. In caso di necessità, il responsabile del procedimento può concordare un programma di esame e valutazione di durata più estesa;
- previsione di una specifica facoltà per il promotore, nel corso della procedura negoziata, di adeguare la propria proposta a quella giudicata più conveniente dall'amministrazione. In questo caso, il promotore risulta aggiudicatario della concessione;
- introduzione del vincolo per le amministrazioni aggiudicatrici, qualora abbiano individuato proposte di pubblico interesse, fra quelle presentate dai promotori, a procedere nell'indizione di una gara volta all'aggiudicazione della concessione di costruzione e gestione entro tre mesi dalla dichiarazione di interesse pubblico;

- previsione della possibilità di adottare la procedura dell'appalto concorso per l'individuazione dei soggetti presentatori delle due migliori offerte. Esclusivamente in tal caso, qualora all'esito della successiva procedura negoziata, il promotore risulti aggiudicatario, lo stesso è tenuto a versare all'altro soggetto, ovvero agli altri due soggetti che abbiano partecipato alla procedura, il rimborso delle spese sostenute e documentate nei limiti del 2,5% del valore dell'investimento, come desumibile dal piano economico-finanziario del/i concorrente/i;

- permanenza della responsabilità solidale nei confronti dell'amministrazione dei soci della società di progetto per l'eventuale rimborso del contributo sino a quel momento percepito, nel caso di versamento di un prezzo in corso d'opera da parte dell'amministrazione aggiudicatrice;

- individuazione, ai fini dell'ammissibilità della cessione di quote della società di progetto, di due distinte categorie di soci:

  - soci che hanno concorso a formare i requisiti per la qualificazione. Essi sono tenuti a garantire il buon adempimento degli obblighi del concessionario sino alla data di emissione del certificato di collaudo;

  - soci c.d. finanziari (ad es. istituti di credito ed altri investitori istituzionali) che possono procedere, in qualsiasi momento allo smobilizzo delle proprie partecipazioni all'interno della società di progetto, a condizione che non abbiano concorso a formare i requisiti per la qualificazione.

Per tutto ciò che, invece, concerne il rapporto di concessione valgono le indicazioni già fornite relativamente allo strumento di cui all'art.19, comma 2.

FIGURA 1 - PERCORSO PER L'AGGIUDICAZIONE DI UNA CONCESSIONE DI COSTRUZIONE E GESTIONE - AI SENSI DELL'ART.19, CO.2, LEGGE 11 FEBBRAIO 1994, N.109 E SS. MM. II.

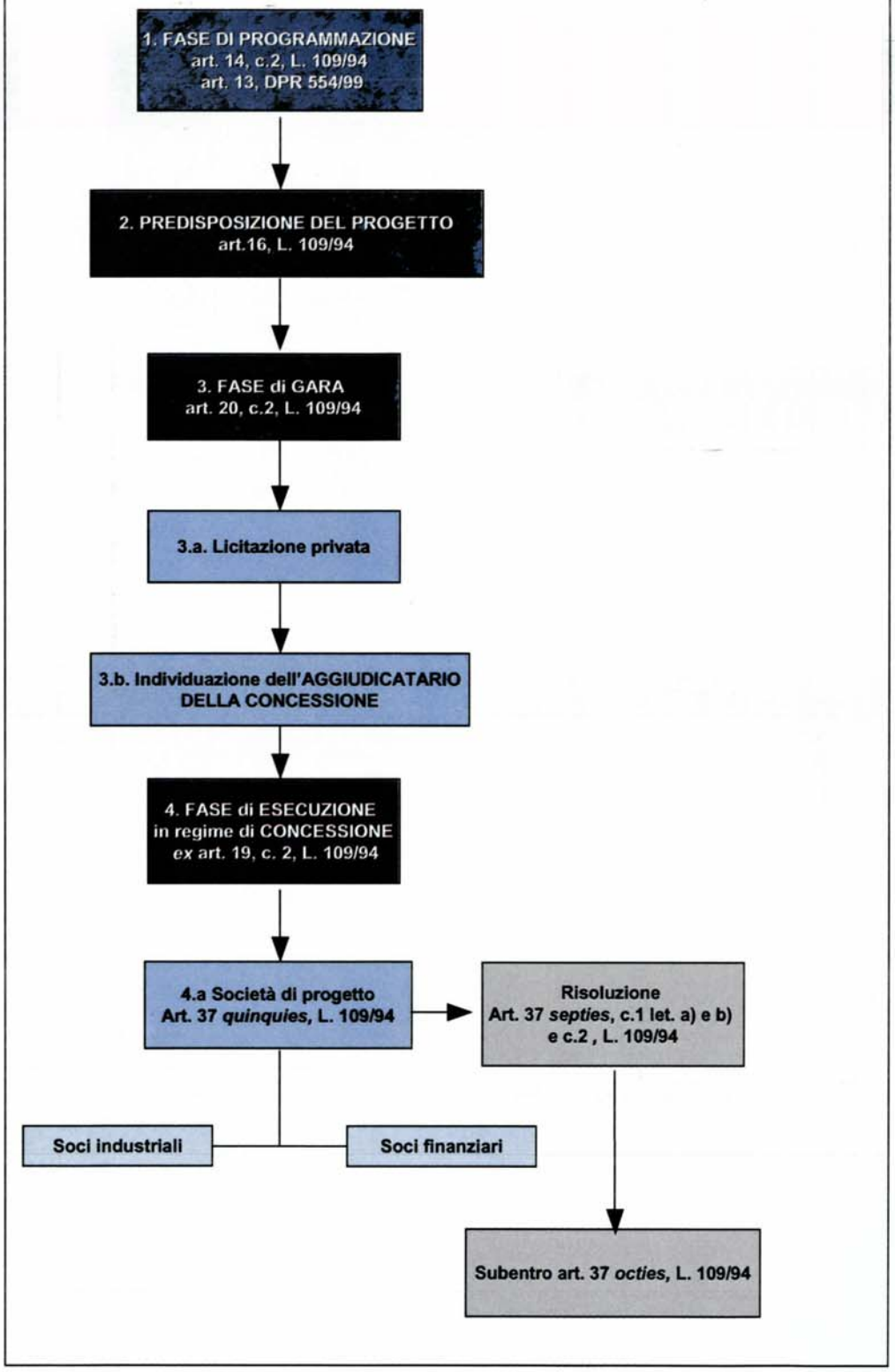
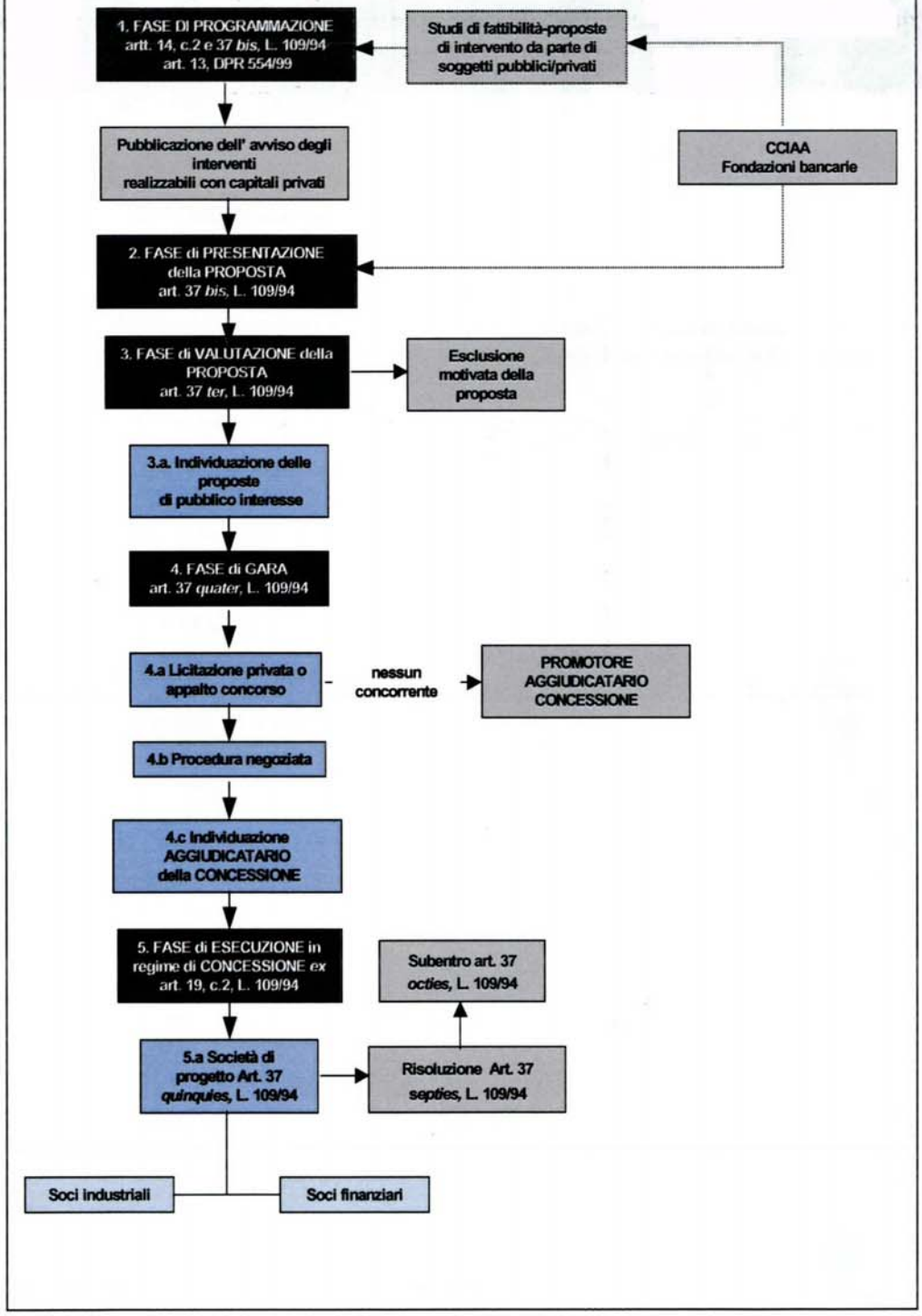


FIGURA 2 - PROCEDIMENTO *EX* ARTT. 37 BIS E SS. LEGGE 11 FEBBRAIO 1994 N.109 E SS. MM. II.



2. L'ATTIVITÀ DI SUPPORTO E ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

2.1 Le modalità di intervento

Si ritiene opportuno ricordare che la modalità di intervento prefigurato dalla legge istitutiva dell'UFP si traduce in un'attività di assistenza tecnica generata "su richiesta" delle amministrazioni aggiudicatrici.

In base al dettato normativo, l'UFP è tenuta a fornire i propri servizi a tutte le amministrazioni che ne facciano richiesta nelle varie fasi di un procedimento che possa implicare il coinvolgimento di risorse private per la realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità.

Coerentemente con i compiti ad essa assegnati dalla legge istitutiva, l'UFP ha condotto, nel corso dell'anno 2002, l'attività di supporto alle pubbliche amministrazioni per l'impostazione e la strutturazione di iniziative di partenariato pubblico-privato (PPP)[7] ed operazioni di finanza di progetto per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, muovendosi all'interno di precise linee, e segnatamente:

- diffusione delle informazioni sulle opportunità offerte dal coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di infrastrutture e sugli strumenti utilizzabili;
- assistenza alle amministrazioni per l'identificazione di iniziative secondo effettive logiche di PPP;
- assistenza tecnica, giuridica ed economico-finanziaria alle amministrazioni nel corso dell'intero *iter* di realizzazione di un'infrastruttura in finanza di progetto, dalla fase di programmazione a quella di realizzazione e gestione;
- identificazione delle criticità da superare per creare le condizioni per una maggiore diffusione della finanza di progetto e di modelli di PPP.

L'UFP ha esperito attività puntuale di assistenza alle amministrazioni lungo l'intero *iter* procedurale ed in particolare:

fase A – Prima della pubblicazione del programma triennale delle opere pubbliche

per l'individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con capitali privati, ai fini della predisposizione degli strumenti di programmazione;

fase B – Dalla pubblicazione del programma triennale alla presentazione delle proposte

per l'identificazione delle procedure più idonee da adottare per la sollecitazione del mercato (procedura *ex* artt.19 o 37*bis* della legge 109/94 e altre forme di PPP);

fase C – Dalla presentazione delle proposte dei promotori alla dichiarazione di pubblico interesse

---

[7] L'UFP ha fornito assistenza e supporto non solo in merito a iniziative da realizzare attraverso ricorso alle procedure definite dalla legge 11 febbraio 1994 n.109 e ss.mm.ii. (legge quadro in materia di lavori pubblici) ma anche per l'impostazione e strutturazione di iniziative da attuare utilizzando altri strumenti (società miste pubblico-private, società di trasformazione urbana, modalità previste da specifiche discipline di settore).

per la verifica della fattibilità tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle proposte presentate dai promotori;

fase D – Dalla dichiarazione di pubblico interesse della proposta alla gara di evidenza pubblica

per la predisposizione dei bandi di gara;

fase E – Dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione

per la valutazione delle offerte ricevute a seguito della gara.

2.2 Le richieste di assistenza nel corso del 2002

Nel corso del periodo in esame, l'UFP ha prestato assistenza a 61 pubbliche amministrazioni. L'attività di assistenza ha riguardato nel complesso 69 progetti, per 57 dei quali è stato valorizzato il costo di investimento, pari ad un totale di circa 2,4 miliardi di euro (cfr. tavola alla pagina seguente).

UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

INIZIATIVE OGGETTO DELL'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA E SUPPORTO NEL PERIODO GENNAIO - DICEMBRE 2002

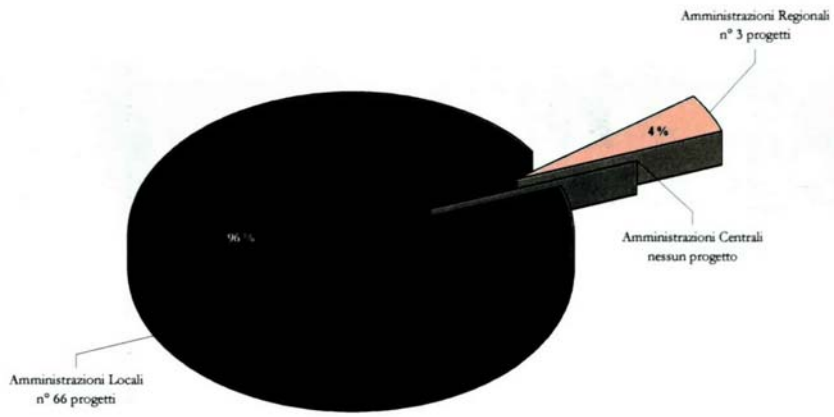
ID	REGIONE	AMMINISTRAZIONE RICHIEDENTE	PROGETTO	SETTORE	IMPORTO DELLE OPERE (Milioni di euro)
1	Piemonte	Comune di Torino	Impianto sportivo	Impianti sportivi e strutture ricettive	1,55
2	Val d'Aosta	Regione Val d'Aosta	Ampliamento Ospedale di Aosta	Edilizia sociale e pubblica	72,82
3	Liguria	Comune di Albissola Marina (SV)	Edificio scuola media in accorpamento alla scuola elementare	Edilizia sociale e pubblica	2,00
4	Liguria	Comune di Vallecrosia (IM)	Impianto di depurazione comunale	Risorse idriche	11,00
5	Liguria	Comune di Vallecrosia (IM)	Piazza pubblica, parcheggi, sede comunale e complesso commerciale-direzionale	Edilizia sociale e pubblica	10,00
6	Lombardia	AATO della Provincia di Lodi	Infrastrutture idriche e gestione del ciclo integrato delle acque	Risorse idriche	n.d.
7	Lombardia	Comune di Bollate (MI)	Centro sportivo polifunzionale	Impianti sportivi e strutture ricettive	1,55
8	Lombardia	Comune di Legnano	Parcheggio multipiano interrato	Edilizia sociale e pubblica	4,47
9	Lombardia	Comune di Mantova	Palazzetto dello sport	Impianti sportivi e strutture ricettive	9,30
10	Lombardia	Comune di Milano	Parcheggio p.zza Meda	Edilizia sociale e pubblica	12,00
11	Lombardia	Comune di Sirmione (BS)	Terme di Sirmione	Edilizia sociale e pubblica	5,16
12	Lombardia	Comune di Somma Lombardo (VA)	Piscina comunale	Impianti sportivi e strutture ricettive	1,00
13	Trentino Alto Adige	Comune di Arco (TN)	Parcheggio interrato	Edilizia sociale e pubblica	4,65
14	Trentino Alto Adige	Provincia Autonoma di Trento	Nuovo ospedale di Trento	Edilizia sociale e pubblica	154,94
15	Veneto	A.S.V.O. S.p.A. - Portogruaro (VE)	Impianto di trattamento RSU	Ambiente	17,30
16	Veneto	Comune di Altavilla Vicentina	Impianto natatorio	Impianti sportivi e strutture ricettive	n.d.
17	Veneto	Comune di Venezia	Città della Musica	Edilizia sociale e pubblica	21,69
18	Veneto	Comune di Vigodarzere	Piscina comunale	Impianti sportivi e strutture ricettive	2,84
19	Veneto	U.L.S.S. 12 (Mestre)	Nuovo Ospedale di Mestre	Edilizia sociale e pubblica	165,27
20	Veneto	ULSS n.8 Asolo (TV)	Ospedali di Castelfranco Veneto e Montebelluna	Edilizia sociale e pubblica	122,33
21	Friuli Venezia Giulia	A & T 2000 - Servizi Comunali Associati - Codroipo	Impianto di compostaggio	Ambiente	65,30
22	Friuli Venezia Giulia	Az. Osp. "Ospedali riuniti" (TS)	Parcheggio Opedale	Edilizia sociale e pubblica	5,60
23	Friuli Venezia Giulia	Comune di Campoformido (UD)	Complesso piscine e pertinenze	Impianti sportivi e strutture ricettive	2,50
24	Friuli Venezia Giulia	Comune di Udine	Opere pubbliche varie	Edilizia sociale e pubblica	16,00
25	Emilia Romagna	Comune di Malalbergo (BO)	Impianto natatorio	Impianti sportivi e strutture ricettive	1,29
26	Emilia Romagna	Comune di Mondaino (RN)	Uffici comunali e centro servizio	Edilizia sociale e pubblica	2,58
27	Emilia Romagna	Comune di Porretta Terme (BO)	Sistemazione urbanistica con il recupero di un edificio esistente	Edilizia sociale e pubblica	n.d.
28	Emilia Romagna	Regione Emilia Romagna	Strada nuova Romea	Trasporti e viabilità	929,62
29	Emilia Romagna	U.S.L. di Cesena (FC)	Parcheggio ospedale	Edilizia sociale e pubblica	12,86
30	Marche	INRCA Ancona	Ristrutturazione ed ampliamento ospedale U.Sestilli	Edilizia sociale e pubblica	34,80
31	Toscana	Comune di Cortona (AR)	Strutture sportive	Impianti sportivi e strutture ricettive	0,52
32	Toscana	Comune di Pisa	Spostamento ospedale S. Chiara a Cisanello	Edilizia sociale e pubblica	n.d.
33	Toscana	Comune di Pisa	Riqualificazione urbana e museo delle navi romane	Beni culturali	56,81
34	Toscana	Comune di Santa Maria a Monte (PI)	Riqualificazione urbana	Edilizia sociale e pubblica	14,50
35	Toscana	Comune di Scandicci	Cimitero	Edilizia sociale e pubblica	1,00
36	Toscana	Provincia di Pisa	Centro polifunzionale / Centro di ristoro	Edilizia sociale e pubblica	1,03
37	Toscana	Provincia di Pistoia	Interventi idraulico-strutturali	Risorse idriche	n.d.
38	Umbria	Comune di Amelia	Parcheggio interrato	Edilizia sociale e pubblica	2,07
39	Umbria	Comune di Amelia	Piscina comunale	Impianti sportivi e strutture ricettive	2,58
40	Umbria	Comune di Perugia	Riqualificazione urbana	Edilizia sociale e pubblica	25,00
41	Umbria	Comune di Terni	Riqualificazione centro	Edilizia sociale e pubblica	11,88
42	Lazio	Comune di Formia	Porto turistico	Trasporti e viabilità	56,10
43	Lazio	Comune di Roma	Parcheggi in aree varie	Edilizia sociale e pubblica	96,10
44	Lazio	Comune di Viterbo	Parcheggio interrato multipiano	Edilizia sociale e pubblica	10,00
45	Lazio	Provincia di Frosinone	Strada di collegamento da Fiuggi a Campocatino	Trasporti e viabilità	20,00
46	Lazio	USLRMD	Ristrutturazione ex comprensorio S.Agostino RSA	Edilizia sociale e pubblica	3,10
47	Lazio	USLRMD	Ospedale Grassi Ostia Poliambulatorio	Edilizia sociale e pubblica	2,07
48	Campania	ASL Caserta 2	Realizzazione DEA di II livello - S.Maria C.V.	Edilizia sociale e pubblica	58,75
49	Campania	Comune di Avellino	Ristrutturazione ed ampliamento Mercatone	Edilizia sociale e pubblica	n.d.
50	Campania	Comune di Roccarainola	Piscina	Impianti sportivi e strutture ricettive	1,55
51	Campania	Regione Campania	Società mista gestione beni culturali	Beni culturali	n.d.
52	Campania	Soprantendenza archeologica di Pompei	Area archeologica	Beni culturali	n.d.
53	Abruzzo	Comune di Montorio al Vomano	Recupero, valorizzazione e riuso funzionale del Convento dei Cappuccini	Edilizia sociale e pubblica	n.d.
54	Abruzzo	U.S.L. di Teramo	Nuovo ospedale di Giulianova	Edilizia sociale e pubblica	64,00
55	Molise	Comune di Campobasso	Edificio polifunzionale	Edilizia sociale e pubblica	5,40
56	Puglia	Comune di Bari	Termovalorizzatore	Ambiente	86,76
57	Puglia	Comune di Bari	Parcheggio corso Cavour	Edilizia sociale e pubblica	19,20
58	Puglia	Comune di Lecce	Luci votive cimitero	Edilizia sociale e pubblica	1,55
59	Puglia	Comune di Lecce	Discarica inerti	Ambiente	0,90
60	Puglia	Comune di Lecce	Sistemazione p.zza di Tito Schipa	Edilizia sociale e pubblica	23,24
61	Puglia	Comune di Lesina (FG)	Adeguamento impianto di depurazione	Risorse idriche	6,20
62	Puglia	Comune di Sogliano Cavour (LE)	Palazzetto dello Sport	Impianti sportivi e strutture ricettive	n.d.
63	Calabria	Comune di Scalea (CS)	Porto turistico	Trasporti e viabilità	n.d.
64	Calabria	Provincia di Cosenza	Autodromo in Comune di Bisignano	Impianti sportivi e strutture ricettive	15,00
65	Sicilia	Comune di Caltanissetta	Parcheggi	Edilizia sociale e pubblica	2,58
66	Sicilia	Comune di Lampedusa	Riqualificazione impiantistica ed ambientale	Ambiente	35,54
67	Sicilia	Comune di Messina	Adeguamento e completamento del sistema depurativo-fognario	Risorse idriche	n.d.
68	Sardegna	Comune di Alghero	Insediamento turistico alberghiero	Impianti sportivi e strutture ricettive	56,29
69	Sardegna	Comune di Monserrato (CA)	Rete di distribuzione del gas	Edilizia sociale e pubblica	5,68
	TOTALE				**2.376**

2.2.1 I destinatari dell'attività di assistenza

La composizione dei soggetti destinatari dell'assistenza è rappresentata per il 96% (cfr. figura 1) da amministrazioni locali (province, comuni, aziende ospedaliere, altri enti) e dal rimanente 4% da amministrazioni regionali: Non si rilevano, invece, richieste di assistenza da parte di amministrazioni centrali.

In questo quadro va evidenziato che sei amministrazioni locali hanno richiesto il supporto dell'UFP in merito a due o più iniziative.

FIGURA 1 - RIPARTIZIONE DEI PROGETTI PER DESTINATARI DELL'ASSISTENZA



DESTINATARI DELL'ASSISTENZA	N° PROGETTI	INCIDENZA %
Amministrazioni Locali	66	96%
Amministrazioni Regionali	3	4%
Amministrazioni Centrali	0	0%
TOTALE	69	100%

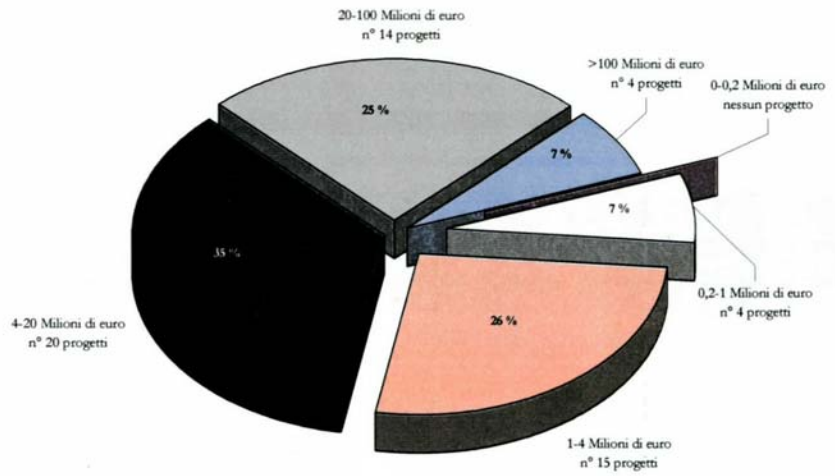
2.2.2 La dimensione economica delle iniziative

La classificazione delle 57 iniziative valorizzate è stata articolata su sei classi di importo[8].

[8] Tale classificazione coincide con quelle su cui è stata impostata la rilevazione che ha costituito la base dati per la realizzazione dell'Osservatorio delle iniziative di finanza di progetto (vedasi successivo capitolo 3).

I dati rappresentati nella figura 2 rivelano un forte addensamento dei progetti intorno ad investimenti di fascia medio-piccola: per il 26% nella fascia di valore compresa tra 1 e 4 milioni di euro; per il 35% in quella tra i 4 e i 20 milioni di euro; per il 25% nella fascia tra 20 e 100. I progetti di piccola dimensione (fino a un milione di euro), così come quelli di importo superiore a 100 milioni di euro, rappresentano ciascuno il 7%.

FIGURA 2 - RIPARTIZIONE DEI PROGETTI PER CLASSI DI IMPORTO



CLASSI DI IMPORTO	N° PROGETTI	INCIDENZA %
0-0,2 Milioni di euro	0	0%
0,2-1 Milioni di euro	4	7%
1-4 Milioni di euro	15	26%
4-20 Milioni di euro	20	35%
20-100 Milioni di euro	14	25%
>100 Milioni di euro	4	7%
TOTALE	57	100%

2.2.3 I settori di intervento

La classificazione settoriale dei progetti assistiti è articolata come segue:

settore 1 - Edilizia sociale e pubblica

settore 2 - Risorse idriche

settore 3 - Beni culturali

settore 4 - Impianti sportivi e strutture ricettive

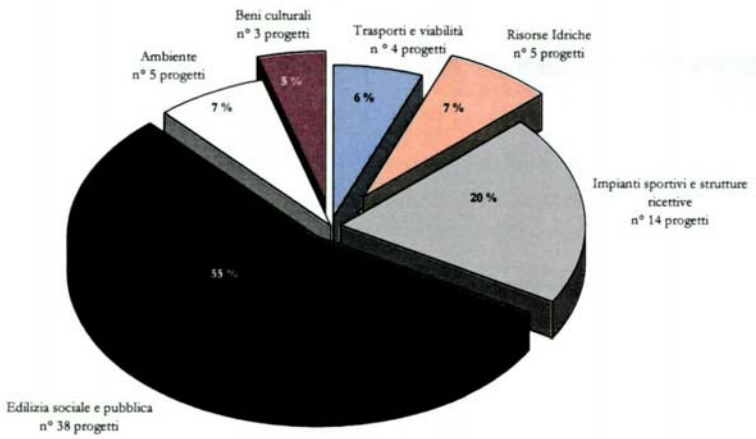
settore 5 - Trasporti e viabilità

settore 6 - Ambiente

L'analisi settoriale riferita al numero dei progetti assistiti (cfr. figura 3) evidenzia una forte attenzione per iniziative nel settore dell'edilizia sociale e pubblica (pari a circa il 55% del totale), che ricomprende progetti di riqualificazione urbana, di edilizia sanitaria e parcheggi.

Seguono, per incidenza percentuale, le iniziative nel settore degli impianti sportivi e delle strutture ricettive (con un 20%) ed i progetti legati all'ambiente ed alle risorse idriche (entrambi con il 7%). A chiudere il quadro, il settore trasporti e viabilità e quello dei beni culturali, che assorbono rispettivamente il 6% ed il 5% del totale dei progetti.

FIGURA 3 - RIPARTIZIONE DEI PROGETTI PER SETTORE

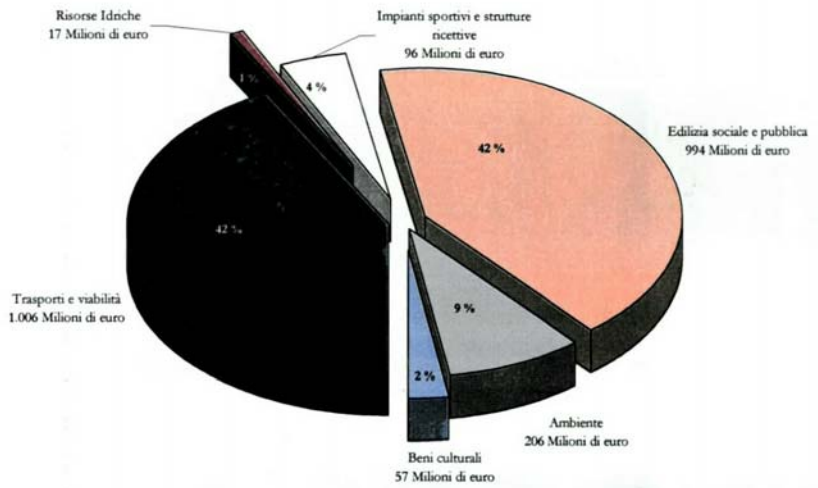


SETTORE	N° PROGETTI	INCIDENZA %
Edilizia sociale e pubblica	38	55%
Risorse idriche	5	7%
Beni culturali	3	5%
Impianti sportivi e strutture ricettive	14	20%
Trasporti e viabilità	4	6%
Ambiente	5	7%
TOTALE	69	100%

Altro profilo viene evidenziato dall'analisi settoriale in termini di potenziali risorse attivate (cfr. figura 4). Su questo piano, il settore dei trasporti recupera peso in modo incisivo ed il settore dell'edilizia sociale e pubblica conferma l'attenzione già rilevata: entrambi i settori, infatti, incidono sul totale del volume di investimenti per il 42%.

A ricordare le differenti caratteristiche di natura tecnico-finanziaria dei due settori, va, peraltro, evidenziato che il primo comprende soltanto 4 progetti, mentre il settore dell'edilizia sociale e pubblica ne conta ben 38.

FIGURA 4 - RIPARTIZIONE DEI COSTI DI INVESTIMENTO PER SETTORE

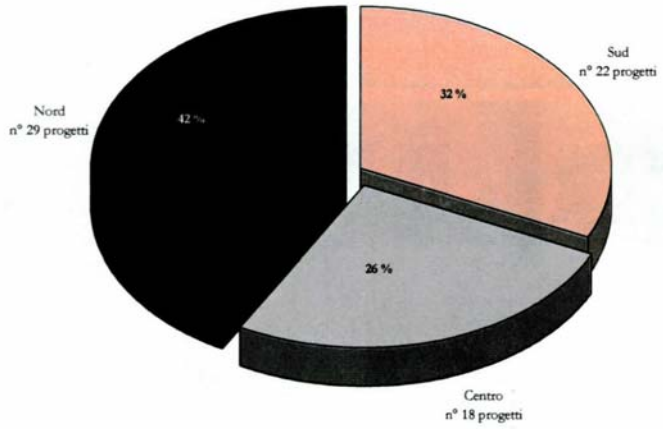


SETTORE	IMPORTO (Milioni di euro)	INCIDENZA %
Edilizia sociale e pubblica	994	42%
Risorse idriche	17	1%
Beni culturali	57	2%
Impianti sportivi e strutture ricettive	96	4%
Trasporti e viabilità	1.006	42%
Ambiente	206	9%
TOTALE	2.376	100%

2.2.4 La localizzazione delle iniziative

Il complesso delle iniziative assistite dall'UFP si localizzano per il 42% al Nord, per il 26% al Centro e per il 32% al Sud (cfr. figura 5).

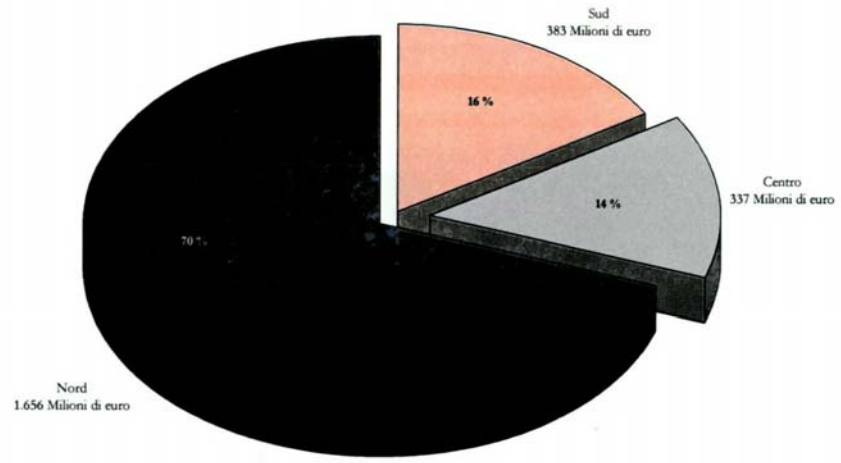
FIGURA 5 - RIPARTIZIONE DEI PROGETTI PER AREA GEOGRAFICA



AREA GEOGRAFICA	N° PROGETTI	INCIDENZA %
Nord	29	42%
Centro	18	26%
Sud	22	32%
TOTALE	69	100%

In termini di costi d'investimento, la ripartizione per area geografica (cfr. figura 6) evidenzia nettamente la posizione dominante del Nord (con il 70%) rispetto al Centro e al Sud (rispettivamente il 14% ed il 16%). Va sottolineato, peraltro, che tale maggiore incidenza del Nord è fortemente influenzata dal dato relativo ad un'iniziativa nel settore dei trasporti e viabilità che, da sola, rappresenta, in termini di valore, il 40% del totale.

FIGURA 6 - RIPARTIZIONE DEI COSTI DI INVESTIMENTO PER AREA GEOGRAFICA

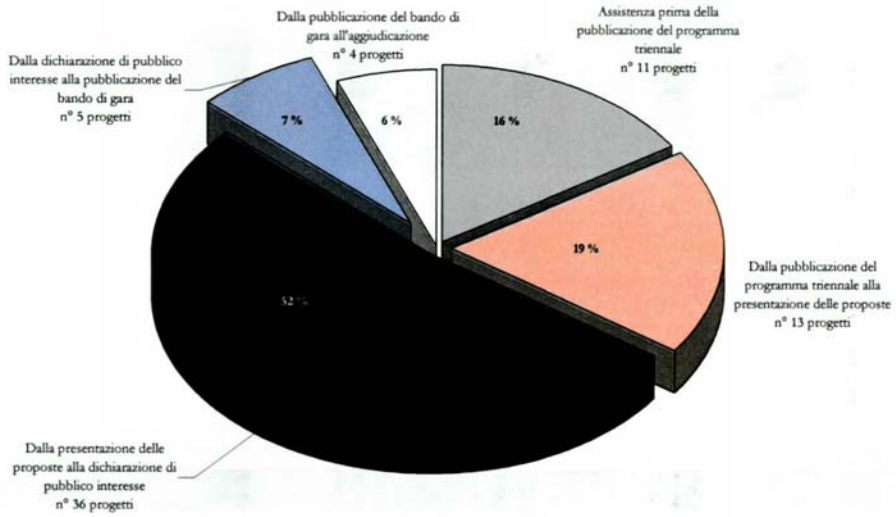


AREA GEOGRAFICA	IMPORTO	INCIDENZA %
Nord	1.656	70%
Centro	337	14%
Sud	383	16%
TOTALE	2.376	100%

2.2.5 L'assistenza dell'UFP nelle diverse fasi procedurali

Con riferimento alle fasi di assistenza individuate precedentemente, l'UFP è stata chiamata ad intervenire per il 16% dei casi (cfr. figura 7) in fase di predisposizione del programma triennale, per il 19% nella fase intercorrente tra la pubblicazione del programma triennale e la presentazione delle proposte, per il 52% in fase di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai promotori fino alla dichiarazione di pubblico interesse. Percentuali inferiori, rispettivamente del 7% e 6%, presentano le richieste di assistenza nelle fasi finali dei procedimenti (predisposizione del bando di gara e valutazione delle offerte presentate).

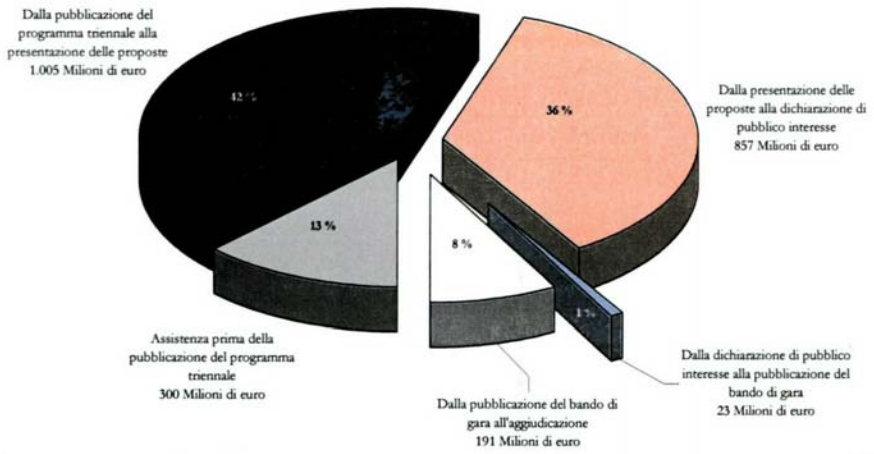
FIGURA 7 -RIPARTIZIONE DEI PROGETTI PER FASI DI ASSISTENZA



FASI DELL'ASSISTENZA	N° PROGETTI	INCIDENZA %
Fase A - Assistenza prima della pubblicazione del programma triennale	11	16%
Fase B - Dalla pubblicazione del programma triennale alla presentazione delle proposte	13	19%
Fase C - Dalla presentazione delle proposte alla dichiarazione di pubblico interesse	36	52%
Fase D - Dalla dichiarazione di pubblico interesse alla pubblicazione del bando di gara	5	7%
Fase E - Dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione	4	6%
TOTALE	69	100%

Il potenziale volume degli investimenti derivanti dalle iniziative assistite ancora in fase di avvio, cioè prima della specifica sollecitazione del mercato, rappresenta un valore complessivo di circa 1.305 milioni di euro, pari al 55% del totale (cfr. figura 8). Il peso delle iniziative per le quali il mercato si è attivato e, dunque, più prossime a generare un investimento infrastrutturale, è di 1.071 milioni di euro, pari al rimanente 45% sull'importo totale.

FIGURA 8 - RIPARTIZIONE DEI COSTI DI INVESTIMENTO PER FASI DI ASSISTENZA



FASI DELL'ASSISTENZA	IMPORTO (Milioni di euro)	INCIDENZA %
Fase A - Assistenza prima della pubblicazione del programma triennale	300	13%
Fase B - Dalla pubblicazione del programma triennale alla presentazione delle proposte	1.005	42%
Fase C - Dalla presentazione delle proposte alla dichiarazione di pubblico interesse	857	36%
Fase D - Dalla dichiarazione di pubblico interesse alla pubblicazione del bando di gara	23	1%
Fase E - Dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione	191	8%
TOTALE	2.376	100%

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

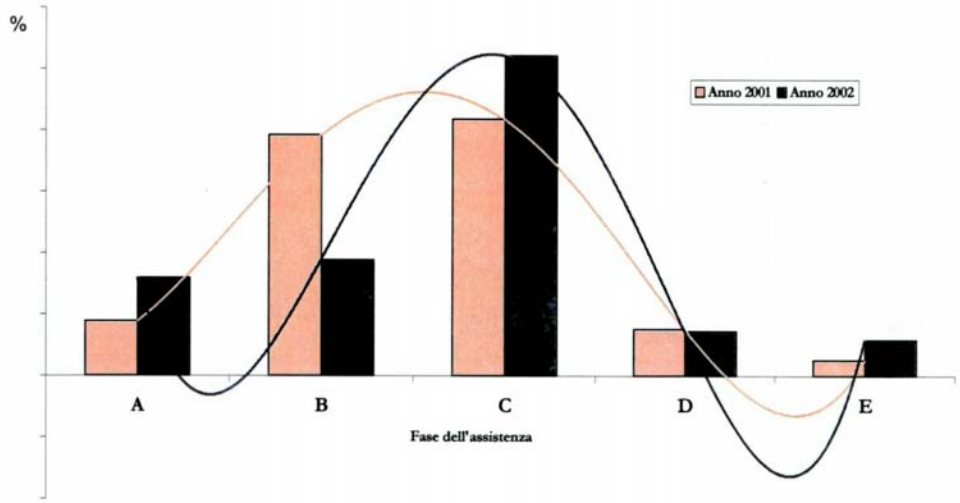
SETTORE	2001 INCIDENZA % (n° progetti)	2002 INCIDENZA % (n° progetti)
Edilizia sociale e pubblica	61% (48)	55% (38)
Risorse idriche	1% (1)	7% (5)
Beni culturali	5% (4)	4% (3)
Impianti sportivi e strutture ricettive	10% (8)	20% (14)
Trasporti e viabilità	14% (11)	6% (4)
Ambiente	9% (7)	7% (5)
TOTALE	100% (79)	100% (69)

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).

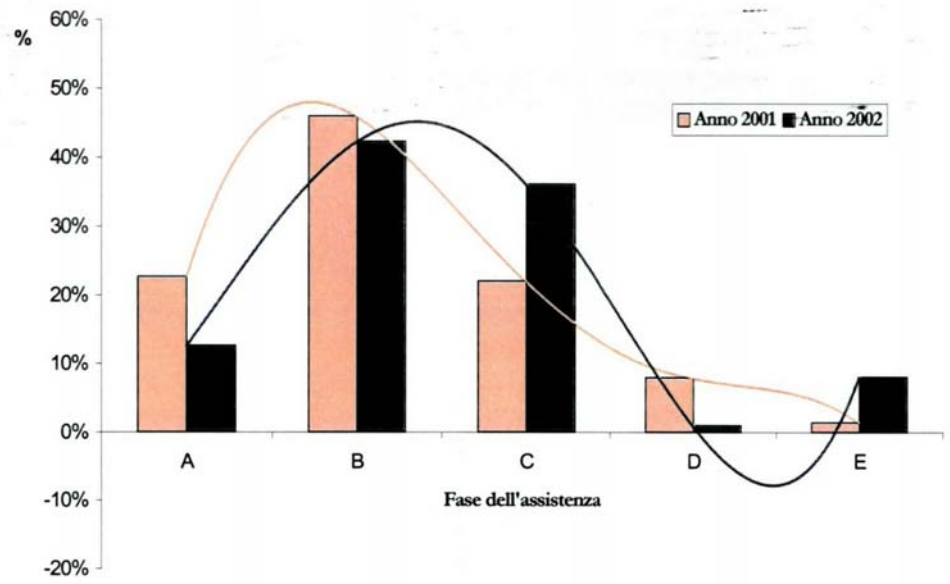
Altro dato da segnalare è la crescita, anche se più contenuta rispetto a quella sopra rilevata, dell'attività di assistenza nella fase di aggiudicazione.

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 poposte	39% (31)	19% (13)
Fase C - Dalla presentazione delle proposte alla dichiarazione di pubblico interesse	42% (33)	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 INCIDENZA % (importo in Mln di euro)	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 poposte	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'UFP[9] 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 procedenti.

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. 37*bis* (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 procedimentali 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'OSSERVATORIO 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 pubblici[10], 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 periodo[12].

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 OICE[13].

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. 37*bis* e ss. dalla legge quadro sui lavori pubblici.

Più specificamente l'OICE effettua, attraverso diverse fonti[14], 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.37*bis* - 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'UFP[15], 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 ricognizione degli "avvisi di ricerca del promotore", stante la non obbligatorietà degli stessi fino al 2002[16], 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.

nell'approntare tale servizio, la difficoltà di interlocuzione con le stazioni appaltanti lascia ampi margini di evasione nelle risposte;

- la frequente assenza di indicazioni sul costo di investimento, soprattutto per quanto riguarda gli avvisi[17], riduce il livello di significatività economica delle iniziative censite, non permettendo di valutarne appieno la misura;

- il monitoraggio relativo alle gare *ex* art. 19, comma 2 è stato avviato soltanto nel secondo semestre 2000; l'assenza di dati rilevati nel primi mesi dell'anno non significa assenza di bandi emanati;

- per quanto concerne le iniziative avviate ai sensi dell'art.37 *bis*, le modalità di rilevazione non consentono di seguire, in tutti i casi censiti, l'evoluzione dei procedimenti attraverso le diverse fasi.

Vale la pena ribadire che malgrado i limiti appena enunciati, i dati estratti dalla banca dati sono comunque in grado di rappresentare fatti eloquenti e cifre significative.

3.4 L'analisi dei dati

I dati estratti dall'Osservatorio forniscono, sia pur con i limiti precedentemente evidenziati, interessanti indicazioni sulla consistenza del mercato della finanza di progetto e della sua evoluzione nel triennio 2000-2002 e consentono altresì di mettere in luce alcune significative evidenze.

3.4.1 Il quadro nazionale (Tabella 1)

A livello nazionale negli anni 2000-2002 sono state presentate complessivamente sul mercato 719 iniziative[18]. L'importo complessivo dei progetti per i quali si dispone dei costi di investimento è pari a 8,5 miliardi di euro.

L'evoluzione, nel triennio, del numero degli avvisi di ricerca, del numero di gare *ex* art.37 *bis* e del numero dei bandi *ex* art.19, comma 2, mostra un mercato in significativa crescita.

Nello specifico, gli avvisi di ricerca passano da 80 nel 2000, a 139 nel 2001 fino a 219 nel 2002; il numero dei bandi delle gare indette su progetto del promotore rispettivamente da 13 a 27 a 79; il numero dei bandi delle gare indette *ex* art.19, comma 2 da 24 a 117 a 140.

Aumenta significativamente, nel triennio, anche la proporzione tra il numero di gare *ex* art. 37 *bis* ed il numero di avvisi di ricerca del promotore; dal 16% nel 2000 al 19% nel 2001 al 36% nel 2002.

Particolarmente interessante è l'aumento che si registra nel 2002 per il valore delle opere messe a gara *ex* art.37 *quater*: l'importo di circa 2.300 milioni di euro risulta quasi decuplicato rispetto ai due anni precedenti.

Permane invece – anche se nel 2002 tende a ridursi – la forte asimmetria tra il numero di procedure avviate *ex* art.37 *bis* e quelle concluse: rispetto all'universo dei 438 avvisi di ricerca nel triennio risultano aggiudicate complessivamente 36 gare.

---

[17] La quota di avvisi non valorizzata è pari a circa il 35% del totale.

[18] Tale valore è ottenuto dalla somma dei 438 avvisi di ricerca (*ex* art. 37 *bis*) e dei 281 bandi di gara *ex* art. 19, comma 2.

Un ulteriore dato di sintesi rilevabile è il valore medio delle opere messe a gara nelle due modalità (art.19, comma 2 e art.37 *bis*). A tale proposito è interessante notare come gli importi medi dei bandi relativi ad iniziative ai sensi dell'art.37 *bis* siano risultati mediamente più elevati, dai 18 milioni di euro circa del 2000 ai 31 milioni nel 2002, rispetto ai bandi avviati ai sensi dell'art. 19, comma 2, il cui importo è sceso dai 10 milioni di euro del 2000 ai 6,5 milioni del 2002.

3.4.2 Gli avvisi per ricerca dei promotori (procedura ex art. 37 bis della L. 109/94)

Il quadro settoriale (Tabella 2A)

L'analisi dei dati per categoria di opere evidenzia che, a livello nazionale, le opere nel settore dell'edilizia sociale e pubblica, rappresentano, nel triennio, la categoria più numerosa: il 53% degli avvisi complessivi riguarda questa categoria eterogenea di opere (233 sul totale di 438); seguono gli impianti sportivi e le strutture ricettive (24%), e le opere nel settore dei trasporti e viabilità (10%). Le opere a rete, quelle nel settore dei beni ambientali e culturali e quelle idriche completano il quadro con quote minori.

Analizzando i dati dei costi di investimento, le opere nel settore dei trasporti rappresentato la quota più importante: 3.645 milioni di euro (pari al 55%) su un totale di 6.645 milioni. Occorre peraltro rilevare che l'importo è riferito alle 32 procedure per le quali si dispone del costo di investimento rispetto alle 44 rilevate complessivamente. Nello specifico, le gallerie sono le opere più rilevanti: con solo 4 avvisi nel triennio si raggiungono i 2.013 milioni di euro di valore, pari da soli al 31% circa del totale attivato. Seguono i due interventi autostradali con 831 milioni di euro (13% circa).

E' utile aggiungere, inoltre, che gli impianti sportivi sono risultati la categoria più numerosa con 80 avvisi nel periodo 2000-2002, pari al 18% del totale; in termini di investimento, relativo alle 41 opere valorizzate, tale categoria rappresenta però solo il 2% del totale. I parcheggi seguono a breve distanza con 79 avvisi (18%), ma le 59 iniziative valorizzate sviluppano 521 milioni di euro nel triennio (8% circa del totale). Per numero di iniziative seguono, poi, gli interventi per l'edilizia commerciale (41 avvisi), l'edilizia sanitaria (32), le opere di edilizia cimiteriale (20) e le opere di riqualificazione urbana (19).

Il quadro regionale (Tabella 2B)

Il primo dato che emerge dall'analisi delle rilevazioni degli avvisi per la ricerca del promotore nel triennio 2000-2002 è la concentrazione delle iniziative nell'Italia meridionale: si rilevano infatti ben 157 avvisi pari 40% del totale nazionale. Segue il Centro con 129 avvisi (pari al 29,5%) ed il Nord con 133 (pari a 30,3%).

Dall'esame dei dati in tabella, distinti per regione e per anno, è possibile effettuare qualche ulteriore analisi.

A livello regionale, al primo posto, nei tre anni in esame, si posiziona la Puglia con ben 81 avvisi, segue il Lazio con 70 ed al terzo posto la Campania con 51. Queste tre regioni del Centro-Sud, da sole, rappresentano il 46% dei 438 avvisi di ricerca pubblicati nel periodo su tutto il territorio nazionale. Seguono la Lombardia con 38 avvisi (8,7%) ed il Veneto con 37, pari all'8,4%.

Dal confronto in termini di costi di investimento – pur ricordando che in questa fase delle procedure non sempre è possibile ottenere il dato relativo al costo

dell'opera e quindi il confronto è effettuato per le sole iniziative valorizzate emergono alcune significative differenze ed interessanti tendenze.

Cominciando dalle regioni Nord occidentali, si può rilevare un orientamento di alcune amministrazioni, quali la Lombardia e la Liguria nell'anno 2001, a puntare su opere di grande peso: da sole infatti superano il 52% dei 3.380 milioni di euro registrati a livello nazionale. Giustificano questi valori le iniziative promosse nell'anno rispettivamente dal comune di Milano e dal comune di Genova.

Nell'Italia Nord orientale spicca il Veneto sia per numero di iniziative, in costante crescita nel periodo, sia per importanza economica. Pur tenendo conto che nel 2001 solo 3 iniziative su 14 risultano valorizzate, il Veneto da solo concentra oltre il 66% del valore complessivo dell'Italia nord orientale nel triennio.

Per l'Italia centrale emerge con forza il dato della regione Lazio, che raggiunge oltre il 54% del numero delle iniziative, con un valore - sicuramente sottostimato per il fatto che nel 2002 solo 7 iniziative su 27 sono valorizzate - che da solo concentra il 73% dell'importo complessivo.

Nell'Italia meridionale si evidenzia ancora il peso della Puglia e della Campania anche se con progetti di valore medio non elevato: in Campania le 27 iniziative, delle 51 registrate nel triennio, assommano ad un totale di 493 milioni di euro, pari al 49% dell'area; in Puglia le 49 iniziative valorizzate sul totale delle 81 rilevate, assommano 351 milioni di euro pari al 35% del complesso. La Sicilia, con 155 milioni di euro di valore di opere, e la Sardegna, con 195 milioni, sempre nel triennio, superano gli importi di regioni come il Piemonte, la Toscana, il Friuli Venezia Giulia e si mostrano, per alcuni versi, nel 2001 e 2002 più dinamiche di regioni come l'Emilia Romagna.

Il quadro per tipologia di stazione appaltante (Tabella 2C)

L'analisi dei dati relativi alla ripartizione per tipologia di stazione appaltante, pone in evidenza la significativa attività dei comuni, e più in particolare della fascia di comuni da 5.000 a 100.000 abitanti.

Complessivamente, nel triennio, i comuni hanno pubblicato 390 avvisi di ricerca del promotore che rappresentano quasi il 90% dei 438 avvisi complessivi a livello nazionale. A livello di costi di investimento, l'importo riferito alle iniziative valorizzate rappresenta il 71% del totale nazionale.

Il quadro per classi d'importo (Tabella 2D)

Gli istogrammi per classi di importo evidenziano l'addensamento, in termini numerici, delle iniziative nelle classi di importo da 1 milione a 4 e da 4 a 20 milioni (circa il 70% del totale). In termini di valore il dato è più discontinuo nel triennio e la classe di opere sopra i 100.000 euro primeggia nel 2000 e 2001, con il 59% e il 78%, mentre nel 2002 scende al 26%, a favore della classe inferiore, da 20 mila a 100 mila euro, con il 39%.

3.4.3 Le gare su progetto del promotore

Il quadro settoriale (Tabella 3A)

Nel triennio 2000-2002 l'indagine ha rilevato un totale di 119 gare indette su progetto del promotore per un importo complessivo di 2.773 milioni di euro di investimenti attivabili. Questo importo si avvicina in misura maggiore al dato reale, rispetto ai valori rilevati per gli "avvisi", in quanto per quasi tutte le iniziative, anche per obbligo di legge, viene indicato l'importo.

Il *trend* numerico nei tre anni è marcatamente crescente: 13 gare bandite nel 2000, 27 nel 2001 e 79 nel 2003. Anche in termini di valore si registra una crescita che diventa particolarmente evidente nel 2002: 221 milioni di euro nel 2000, 262 nel 2001, ben 2.290 milioni nel 2002.

Si segnala la prevalenza (60 gare nel triennio), delle iniziative nel campo dell'edilizia sociale e pubblica, seguita dalle opere nel settore degli impianti sportivi e strutture ricettive con 28 gare. A livello di costi per investimento, le opere per la viabilità, con 1.436 milioni di euro, rappresentano il 52% del totale, seguite dalle opere di edilizia sociale e pubblica (pari al 26%).

Il quadro regionale (Tabella 3B)

L'analisi territoriale dei dati relativi ai bandi pubblicati nel triennio 2000-2002 conferma, anche in questa fase, una forte vocazione delle amministrazioni del Mezzogiorno per la finanza di progetto.

Nel Mezzogiorno, con 59 gare, si concentra il 50% del totale delle gare bandite a livello nazionale. Il Centro con 24 gare rappresenta il 20%, mentre il restante 30% appartiene alle regioni del Nord.

Le regioni più attive, come numero di bandi, sono risultate: la Puglia con 22 gare, la Campania con 20, la Lombardia e la Toscana con 12, il Veneto e il Lazio con 9. La graduatoria, in termini di valore, vede al primo posto il Veneto con 897 milioni di euro, seguito dal Lazio con 751 milioni, dalla Puglia con 297 milioni e dalla Campania con 275.

Il quadro per tipologia di stazione appaltante (Tabella 3C)

Il dinamismo dei comuni nel triennio 2000-2002 è riconfermato anche dal numero delle gare bandite: 101 su 119 totali (pari all'85%).

In termini di costi di investimento, la posizione dominante dei comuni si ridimensiona ed il primo posto spetta alle regioni (essenzialmente la regione Veneto) con il 33% del totale; seguono i comuni con il 30%.

Il quadro per classi d'importo (Tabella 3D)

Dai grafici della tabella si può notare che quando si passa dagli "avvisi" alle "gare" la curva si sposta verso sinistra, cioè verso la classe di importo inferiore: questo vale sia per la concentrazione in termini numerici che in termini di valore, soprattutto negli anni 2000 e 2001.

3.4.4 Le gare per l'affidamento di concessioni ex art. 19, comma 2 della L. 109/94

Il quadro settoriale (Tabella 4A)

Le procedure attivate ai sensi dell'art.19, comma 2 della L. 109/94, su tutto il territorio nazionale, risultano 281. Al pari delle altre procedure, il *trend* nel triennio è crescente: 24 gare bandite nel 2000, 117 nel 2001, 140 nel 2002.

Il valore complessivo degli investimenti attivabili risulta pari a 1.900 milioni di euro. Il valore è in crescita marcata nel 2001 e 2002, rispetto all'anno 2000.

Per quanto concerne la tipologia di opere, al primo posto risultano gli impianti sportivi con 56 gare, al secondo, con 37 gare, le opere di edilizia sanitaria; seguono le opere di distribuzione del gas con 26, i parcheggi con 25, le strutture ricettive e turistiche con 15 e l'edilizia cimiteriale con 10 gare.

Il quadro regionale (Tabella 4B)

Anche le procedure attivate ai sensi dell'art.19, comma 2 registrano una vivacità del centro sud, che bandisce, nel triennio, il 48% delle gare e attiva investimenti per il 44% del totale nazionale.

Il quadro per tipologia di stazione appaltante (Tabella 4C)

Il 79% delle gare risulta bandito dai comuni. Tali gare rappresentano, in valore, il 60% del totale rilevato a livello nazionale. Al secondo posto si posizionano le ASL con 21 gare bandite pari a 177 milioni di euro.

Il quadro per classi d'importo (Tabella 4D)

Dai grafici si nota come il numero prevalente delle iniziative si attesti nelle classi di importo più basse: il 39% nella fascia da 1 milione a 4 milioni e il 31% in quella da 4 a 20 milioni. Anche in termini di valore la curva è più equamente distribuita verso le classi di medio importo di quelle registrate nelle procedure promosse ai sensi dell'art. 37 *bis*.

3.4.5 Le aggiudicazioni (ex art. 37 bis della L. 109/94)

Il quadro settoriale (Tabella 5A)

Pur tenendo in considerazione quanto già detto sulla difficoltà di monitoraggio dell'aggiudicazione delle gare, può essere interessante effettuare alcune considerazioni che emergono dai dati del campione esaminato.

Crescono le aggiudicazioni nel triennio (da 6 a 10 del 2001 a 20 nel 2002) e aumentano gli importi (103 milioni di euro nel 2000, 101 nel 2001 e 261 milioni nel 2002): il totale degli investimenti attivati con le 20 aggiudicazioni è pertanto pari, nel triennio, a 465 milioni di euro.

Risulta interessante evidenziare come le opere di edilizia sanitaria del 2002, con 206 milioni di euro, assorbono da sole il 44% dell'intero ammontare degli investimenti, mentre le autostrade, con 7 iniziative, attivano investimenti per 84 milioni di euro.

Il quadro regionale (Tabella 5B)

Dal campione disponibile si può notare che, sempre nei tre anni, la Lombardia ha aggiudicato 6 gare, 5 gare la Campania e la Toscana, 4 il Veneto e la Liguria, 2 gare l'Emilia Romagna, il Lazio, la Sardegna e l'Abruzzo, 1 la Puglia e il Molise.

Come costi di investimento emerge il Veneto con 177 milioni di euro, pari al 38% del totale nazionale aggiudicato nel triennio, seguito a distanza dalla Toscana con 87 milioni, dalla Lombardia con 60, dalla Puglia con 39 e dal Lazio con 30.

Il quadro per tipologia di stazione appaltante (Tabella 5C)

Delle 36 gare, aggiudicate e rilevate nel triennio, ben 32 riguardano i comuni, 3 gare le Asl e 1 le Concessionarie.

3.5 Il mercato della finanza di progetto nel triennio 2000-2002

La dimensione del fenomeno della finanza di progetto nel triennio 2000-2002 risalta con sufficiente evidenza dai dati precedentemente esposti: oltre 700 iniziative presentate sul mercato per un importo, stimato per difetto[19], di circa 8,5 miliardi di

[19] Cfr. paragrafo 3.3.

euro; circa 400 iniziative approdate alla fase di gara, per un importo di oltre 5 miliardi di euro.

Volendo tentare una stima della dimensione complessiva del fenomeno ed attribuendo alle iniziative non valorizzate il valore medio nel triennio di quelle valorizzate, il totale delle iniziative proposte al mercato raggiunge un importo di 13,1 miliardi di euro.

Tale aggregato può essere indicato come "fabbisogno" delle pubbliche amministrazioni: il fabbisogno di opere pubbliche che le amministrazioni ritengono possa essere soddisfatto con il ricorso a capitali privati.

A questo fa riscontro un secondo aggregato, quello rappresentato dall'importo complessivo delle iniziative pervenute alla fase di gara, che potrebbe essere definito come "mercato": il mercato delle iniziative che da idea progettuale si sono trasformate in un concreto progetto.

Stimando con il procedimento sopra indicato anche questo aggregato, si perviene ad un valore complessivo di 5,4 miliardi di euro.

Emerge quindi un rapporto mercato/fabbisogno pari a circa il 40%, dato che indubbiamente può essere valutato positivamente, se rapportato all'impressione, comunemente diffusa tra gli operatori, che solo una piccola parte delle iniziative avviate arrivi effettivamente a concretizzarsi e soprattutto in considerazione del fatto che l'esperienza del ricorso alla finanza di progetto può considerarsi, nel nostro Paese, solo agli inizi.

Oltre a ciò, può essere evidenziato un ulteriore dato significativo.

Ricorrono spesso, in questi ultimi tempi, indici che segnalano il *deficit* di infrastrutture che il sistema Italia presenta sia in assoluto che rispetto ai *partners* europei. Una di queste grandezze è quella misurata dall'incidenza annua degli investimenti in opere pubbliche sul PIL nazionale: 1,5% in media in anni recenti, pari a 18 miliardi di euro[20]. Ebbene, l'importo medio annuo del "fabbisogno", ovvero 4,3 miliardi di euro[21], rappresenta quasi il 25% degli investimenti nazionali in opere pubbliche. Una ipotetica concretizzazione di tutti gli avvisi di ricerca del promotore avrebbe portato il rapporto fra investimenti in infrastrutture e PIL all'1,8%, dato che sottolinea l'accelerazione che la finanza di progetto può imprimere allo sviluppo infrastrutturale del Paese in termini di volume d'investimenti complessivo avvicinandolo così più rapidamente ai livelli d'investimento dei *partners* europei.

Anche il dato medio annuo delle opere oggetto di gara, il cosiddetto "mercato", offre una prospettiva confortante, trattandosi del 10% degli investimenti nazionali.

Sebbene stime, i dati esposti testimoniano l'evidenza che la finanza di progetto, nelle sue forme previste dalla legge quadro sui lavori pubblici, pur con tutti i limiti che possono esserle attribuiti, ha messo in moto un mercato tutt'altro che marginale.

---

[20] Fonte: ANCE (Associazione Italiana Costruttori edili) su dati FIEC (Fédération de l'Industrie Européenne de la Construction)– settembre 2002. Il periodo preso a riferimento utilizza come dato base il dato consuntivo per gli anni 1998-2000 pari all'1,5%. Tale dato viene confermato dalle stime 2001 e dalle previsioni 2002 e coincide con un importo medio annuo di investimenti in opere pubbliche pari a 18 miliardi di euro.

[21] Il fabbisogno medio annuale è pari a 13,1 : 3 = 4,3 miliardi di euro.

TABELLA 1 – INIZIATIVE EX ART. 37 *BIS* ED *EX* ART. 19, COMMA 2 L. 109/94 RILEVATE DAL 2000 AL 2002. QUADRO GENERALE PER MESE E PER ANNO (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

PERIODO	procedura ex art. 37 *bis*									procedura ex art. 19, comma 2			
	ricerca di promotore				gare								
	numero		importo **		numero		importo **		agg.	numero		importo **	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio		tot.	*	totale	medio
Anno 2000													
gennaio	2	2	146,11	73,05	2	2	41,32	20,66	0	0	0	0	-
febbraio	6	0	0	-	0	0	0	-	0	0	0	0	-
marzo	4	3	3,56	1,19	0	0	0	-	0	0	0	0	-
aprile	2	2	4,13	2,07	0	0	0	-	0	0	0	0	-
maggio	3	1	0,36	0,36	0	0	0	-	0	0	0	0	-
giugno	30	29	850,51	29,33	0	0	0	-	0	0	0	0	-
luglio	12	11	112,25	10,20	2	2	46,27	23,14	0	0	0	0	-
agosto	4	4	73,22	18,30	2	2	55,00	27,50	0	1	1	10,00	10,00
settembre	3	1	3,05	3,05	2	2	30,73	15,36	0	4	2	10,15	5,07
ottobre	8	7	263,48	37,64	1	1	3,00	3,00	0	4	2	21,42	10,71
novembre	3	2	4,37	2,18	0	0	0	-	0	10	7	94,46	13,49
dicembre	3	2	175,33	87,66	4	3	44,73	14,91	0	5	4	27,63	6,91
Totale 2000	**80**	**64**	**1.636,36**	**25,57**	**13**	**12**	**221,05**	**18,42**	**6**	**24**	**16**	**163,66**	**10,23**
Anno 2001													
gennaio	1	1	206,00	206,00	11	11	98,32	8,94	0	10	6	18,95	3,16
febbraio	6	4	1.143,21	285,80	1	1	1,45	1,45	0	5	1	6,20	6,20
marzo	10	7	696,00	99,43	2	1	11,72	11,72	0	14	12	63,47	5,29
aprile	13	5	41,76	8,35	0	0	0	-	0	14	11	387,14	35,19
maggio	23	7	108,01	15,43	4	4	88,57	22,14	0	12	10	62,44	6,24
giugno	56	37	876,45	23,69	1	1	3,36	3,36	0	9	4	17,82	4,45
luglio	5	3	49,86	16,62	2	2	41,83	20,92	0	17	15	198,64	13,24
agosto	3	1	4,03	4,03	1	1	1,29	1,29	0	8	4	7,76	1,94
settembre	7	2	42,81	21,40	0	0	0	-	0	3	3	9,61	3,20
ottobre	11	8	119,56	14,94	0	0	0	-	0	6	5	54,07	10,81
novembre	3	2	5,00	2,50	3	3	9,97	3,32	0	12	12	38,55	3,21
dicembre	1	1	87,00	87,00	2	2	5,27	2,63	0	7	4	132,39	33,10
Totale 2001	**139**	**78**	**3.379,68**	**43,33**	**27**	**26**	**261,77**	**10,07**	**10**	**117**	**87**	**997,04**	**11,46**
Anno 2002													
gennaio	4	4	75,00	18,75	16	16	1.664,91	104,06	0	16	15	170,90	11,39
febbraio	7	5	31,00	6,20	5	5	20,87	4,17	0	12	11	38,75	3,52
marzo	17	7	254,99	36,43	5	4	29,45	7,36	0	12	12	100,89	8,41
aprile	20	18	46,77	2,60	7	6	84,29	14,05	0	11	9	22,49	2,50
maggio	45	20	139,58	6,98	9	9	35,84	3,98	0	17	11	39,95	3,63
giugno	67	35	327,66	9,36	4	4	218,73	54,68	0	11	9	89,14	9,90
luglio	5	3	15,41	5,14	4	3	23,01	7,67	0	15	7	21,46	3,07
agosto	2	1	3,00	3,00	5	5	78,50	15,70	0	9	7	65,81	9,40
settembre	5	4	88,44	22,11	4	4	52,88	13,22	0	7	7	37,77	5,40
ottobre	30	25	462,37	18,49	4	4	23,83	5,96	0	10	7	25,28	3,61
novembre	11	5	136,78	27,36	6	6	17,81	2,97	0	10	10	44,74	4,47
dicembre	6	5	48,24	9,65	10	9	39,55	4,39	0	10	8	81,75	10,22
Totale 2002	**219**	**132**	**1.629,24**	**12,34**	**79**	**75**	**2.289,67**	**30,53**	**20**	**140**	**113**	**738,91**	**6,54**
Totale triennio	**438**	**274**	**6.645,28**	**24,25**	**119**	**113**	**2.772,49**	**24,54**	**36**	**281**	**216**	**1.899,62**	**8,79**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo è calcolato soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 2A – AVVISI PER RICERCA PROMOTORI RILEVATI DAL 2000 AL 2002 PER TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

TIPOLOGIA DI ATTIVITA'	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo**		numero		importo**		numero		importo**	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA	**41**	**31**	**612,72**	**19,77**	**77**	**43**	**491,85**	**11,44**	**115**	**70**	**843,43**	**12,05**
edilizia residenziale	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
edilizia penitenziaria	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
edilizia commerciale	3	2	20,66	10,33	7	3	31,60	10,53	28	8	38,66	4,83
edilizia direzionale e per uffici	5	3	49,06	16,35	6	3	85,10	28,37	8	4	155,31	38,83
edilizia sanitaria	4	3	320,72	106,91	15	8	134,18	16,77	13	10	271,67	27,17
edilizia scolastica	-	-	-	-	2	1	13,94	13,94	2	1	15,49	15,49
edilizia universitaria	1	1	10,33	10,33	3	2	21,89	10,95	3	-	-	-
edilizia cimiteriale	3	3	28,41	9,47	7	1	3,00	3,00	10	6	15,72	2,62
edifici di culto	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1,19	1,19
riqualificazione urbana	2	2	18,18	9,09	6	5	55,57	11,11	11	11	87,81	7,98
opere per attività produttive	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	40,00	40,00
edilizia per caserme	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	6,43	3,22
parcheggi	18	16	165,26	10,33	30	19	145,56	7,66	31	24	209,98	8,75
altre opere di edilizia	5	1	0,10	0,10	1	1	1,00	1,00	2	2	1,15	0,58
RISORSE IDRICHE	**1**	**0**	**0,00**	**0,00**	**4**	**3**	**213,69**	**71,23**	**7**	**5**	**86,20**	**17,24**
trattamento e potabilizzazione delle acque	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	69,00	23,00
opere idrauliche ed acquedotti	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
opere fognarie e di depurazione	-	-	-	-	4	3	213,69	71,23	3	2	17,20	8,60
BENI CULTURALI	**1**	**1**	**10,33**	**10,33**	**2**	**2**	**3,58**	**1,79**	**8**	**4**	**99,71**	**24,93**
edilizia monumentale e storica	-	-	-	-	1	1	1,00	1,00	-	-	-	-
musei, biblioteche e attività culturali	1	1	10,33	10,33	1	1	2,58	2,58	8	4	99,71	24,93
IMPIANTI SPORTIVI E STRUTTURE RICETTIVE	**21**	**17**	**181,26**	**10,66**	**34**	**16**	**67,15**	**4,20**	**52**	**25**	**102,57**	**4,10**
impianti sportivi	11	10	10,05	1,01	29	13	37,21	2,86	40	18	69,97	3,89
strutture ricettive e turistiche	7	5	167,39	33,48	1	1	5,16	5,16	4	4	19,04	4,76
cinema, teatri	3	2	3,82	1,91	4	2	24,77	12,39	8	3	13,56	4,52
TRASPORTI E VIABILITA'	**10**	**10**	**813,70**	**81,37**	**13**	**8**	**2.496,15**	**312,02**	**21**	**14**	**334,90**	**23,92**
strade	2	2	7,80	3,90	1	1	5,84	5,84	8	5	34,18	6,84
autostrade	-	-	-	-	1	1	671,39	671,39	1	1	160,00	160,00
ponti e viadotti	1	1	53,20	53,20	-	-	-	-	-	-	-	-
gallerie e tunnel	1	1	258,23	258,23	3	3	1.755,21	585,07	-	-	-	-
metropolitane e tramvie	2	2	355,23	177,61	1	-	-	-	2	-	-	-
aeroporti	1	1	36,15	36,15	-	-	-	-	-	-	-	-
opere marittime	1	1	53,00	53,00	6	2	53,72	26,86	5	4	93,65	23,41
ferrovie	1	1	3,62	3,62	-	-	-	-	1	1	10,40	10,40
altre infrastrutture di trasporto	1	1	46,48	46,48	1	1	10,00	10,00	4	3	36,67	12,22
OPERE A RETE	**5**	**5**	**18,36**	**3,67**	**3**	**3**	**17,26**	**5,75**	**6**	**5**	**60,46**	**12,09**
opere di urbanizzazione non classificabili	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	47,00	47,00
rete gas	2	2	10,28	5,14	2	2	13,75	6,87	1	-	-	-
impianti termotecnici	1	1	1,24	1,24	-	-	-	-	-	-	-	-
impianti elettrici	1	1	1,03	1,03	-	-	-	-	3	3	5,20	1,73
reti di comunicazioni	-	-	-	-	1	1	3,51	3,51	1	1	8,26	8,26
altre opere a rete	1	1	5,81	5,81	-	-	-	-	-	-	-	-
AMBIENTE	**1**	**0**	**0**	**0,00**	**6**	**3**	**90**	**30,00**	**10**	**9**	**102**	**11,33**
trattamento e lo smaltimento dei rifiuti	-	-	-	-	4	3	90,00	30,00	6	6	83,12	13,85
arredo urbano	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	8,30	8,30
parchi e verde pubblico	-	-	-	-	1	-	-	-	2	1	0,15	0,15
difesa del suolo	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	10,40	10,40
bonifiche ambientali	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Totale	**80**	**64**	**1.636**	**25,57**	**139**	**78**	**3.379,68**	**43,33**	**219**	**132**	**1.629,24**	**12,34**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 2B – AVVISI PER RICERCA PROMOTORI RILEVATI DAL 2000 AL 2002 PER REGIONE (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

REGIONE	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo **		numero		importo **		numero		importo **	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
Nord ovest	**7**	**6**	**193,98**	**32,33**	**31**	**19**	**1.805,76**	**95,04**	**34**	**22**	**333,05**	**15,14**
Valle d'Aosta	2	2	24,31	12,16	-	-	-	-	1	1	73,00	73,00
Piemonte	1	1	10,33	10,33	8	7	38,73	5,53	8	6	97,62	16,27
Liguria	1	-	-	-	7	2	629,00	314,50	6	4	76,49	19,12
Lombardia	3	3	159,34	53,11	16	10	1.138,03	113,80	19	11	85,94	7,81
Nord est	**12**	**8**	**539,87**	**67,48**	**22**	**6**	**42,79**	**7,13**	**27**	**16**	**568,31**	**35,52**
Trentino AA	1	1	10,33	10,33	1	1	5,00	5,00	-	-	-	-
Veneto	6	4	265,85	66,46	14	3	31,86	10,62	17	9	465,66	51,74
Friuli V. Giulia	2	2	5,46	2,73	2	1	2,00	2,00	4	4	73,16	18,29
Emilia Romagna	3	1	258,23	258	5	1	3,93	3,93	6	3	29,49	9,83
Centro	**27**	**26**	**520,30**	**20,01**	**39**	**30**	**957,85**	**31,93**	**63**	**32**	**291,35**	**9,10**
Toscana	1	-	-	-	12	7	52,63	7,52	13	6	60,00	10,00
Umbria	5	5	60,01	12,00	1	-	-	-	3	1	25,00	25,00
Marche	3	3	17,30	5,77	3	2	138,29	69,15	18	18	118,12	6,56
Lazio	18	18	442,99	24,61	23	21	766,93	36,52	29	7	88,22	12,60
Sud	**29**	**19**	**205,46**	**10,81**	**37**	**16**	**443,09**	**27,69**	**91**	**59**	**366,04**	**6,20**
Abruzzo	1	1	26,00	26,00	3	1	1,86	1,86	15	14	98,11	7,01
Molise	-	-	-	-	2	-	-	-	2	2	69,00	34,50
Campania	20	12	192,60	16,05	13	7	277,99	39,71	18	8	22,18	2,77
Basilicata	1	1	2,53	2,53	-	-	-	-	-	-	-	-
Puglia	7	6	10,33	1,72	19	9	165,10	18,34	55	34	175,60	5,16
Calabria	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1,14	1,14
Isole	**5**	**4**	**150,75**	**37,69**	**10**	**6**	**128,33**	**21,39**	**4**	**3**	**70,49**	**23,50**
Sicilia	2	1	3,05	3,05	7	3	96,58	32,19	3	2	55,00	27,50
Sardegna	3	3	147,71	49,24	3	3	31,75	10,58	1	1	15,49	15,49
Totale	**80**	**64**	**1.636,36**	**25,57**	**139**	**78**	**3.379,68**	**43,33**	**219**	**132**	**1.629,24**	**12,34**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 2C – AVVISI PER RICERCA PROMOTORI RILEVATI DAL 2000 AL 2002 PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

STAZIONE	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo **		numero		importo **		numero		importo **	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
Amm. ni dello Stato (centrali e periferiche)	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Consorzi, comunità montane e altro	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	134,00	33,50
Province	3	2	12,76	6,38	3	1	1,00	1,00	2	1	34,36	34,36
Regioni	1	1	11,31	11,31	1	1	206,00	206,00	3	2	233,00	116,50
Ospedali USL ASL	2	2	320,00	160,00	7	4	78,00	19,50	5	4	205,33	51,33
Università ed enti di ricerca	1	1	10,33	10,33	4	3	27,89	9,30	2	-	-	-
IACP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Concessionarie e privati sovvenzionati	2	-	-	-	1	1	671,39	671,39	5	2	57,00	28,50
Comune sotto 5.000 ab.	7	7	21,69	3,10	2	1	7,75	7,75	13	10	62,95	6,29
Comune 5.000-100.000 ab.	35	31	355,60	11,47	80	33	229,53	6,96	137	93	681,69	7,33
Comune sopra 100.000 ab.	4	2	304,71	152,35	7	3	87,84	29,28	4	1	52,00	52,00
Comune capoluoghi di regione	25	18	599,97	33,33	34	31	2.070,28	66,78	42	15	168,91	11,26
Totale	**80**	**64**	**1.636,36**	**25,57**	**139**	**78**	**3.379,68**	**43,33**	**219**	**132**	**1.629,24**	**12,34**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 2D – AVVISI PER RICERCA PROMOTORI RILEVATI DAL 2000 AL 2002 IN NUMERO E VALORE PER CLASSI D'IMPORTO (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

anno	non valorizzati	Numero dei bandi di gara per classi di importo														Valore dei bandi di gara per classi di importo (valori in milioni di Euro)													
		fino a 200.000		da 200.000 a 1.000.000		da 1.000.000 a 4.000.000		da 4.000.000 a 20.000.000		da 20.000.000 a 100.000.000		oltre 100.000.000		totale valorizzati		fino a 200.000		da 200.000 a 1.000.000		da 1.000.000 a 4.000.000		da 4.000.000 a 20.000.000		da 20.000.000 a 100.000.000		oltre 100.000.000		totale valorizzati	
	n°	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%
2000	16	2	3,1%	8	12,5%	16	25,0%	26	40,6%	7	10,9%	5	7,8%	64	100,0%	0,2	0,01%	4,8	0,3%	38,4	2,3%	263,4	16,1%	358,3	21,9%	971,3	59,4%	1.636,4	100%
2001	61	1	1,3%	2	2,6%	25	32,1%	35	44,9%	10	12,8%	5	6,4%	78	100,0%	0,1	0,00%	1,3	0,0%	56,4	1,7%	297,8	8,8%	391,4	11,6%	2.632,6	77,9%	3.379,7	100%
2002	87	8	6,1%	14	10,6%	46	34,8%	44	33,3%	17	12,9%	3	2,3%	132	100,0%	0,9	0,06%	6,7	0,4%	89,2	5,5%	467,8	28,7%	642,4	39,4%	422,3	25,9%	1.629,2	100%
totale	164	11	4,0%	24	8,8%	87	31,8%	105	38,3%	34	12,4%	13	4,7%	274	100,0%	1,2	0,02%	12,8	0,2%	184,0	2,8%	1.020,0	15,5%	1.392,1	20,9%	4.026,2	60,6%	6.645,3	100%

(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 3A – GARE SU PROGETTO DEL PROMOTORE RILEVATE DAL 2000 AL 2002 PER TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

TIPOLOGIA DI ATTIVITA'	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo **		numero		importo **		numero		importo **	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA	**2**	**1**	**4,80**	**4,80**	**17**	**16**	**203,32**	**12,71**	**41**	**37**	**510,36**	**13,79**
edilizia commerciale	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	1,29	1,29
edilizia direzionale e per uffici	-	-	-	-	1	1	11,72	11,72	3	2	72,30	36,15
edilizia sanitaria	-	-	-	-	3	2	40,44	20,22	7	7	240,85	34,41
edilizia scolastica	-	-	-	-	1	1	2,79	2,79	-	-	-	-
edilizia universitaria	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	32,48	16,24
edilizia cimiteriale	1	1	4,80	4,80	-	-	-	-	13	12	64,51	5,38
edifici di culto	-	-	-	-	1	1	5,37	5,37	-	-	-	-
riqualificazione urbana	-	-	-	-	5	5	24,79	4,96	-	-	-	-
edilizia per caserme	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	5,06	5,06
parcheggi	-	-	-	-	6	6	118,21	19,70	11	10	82,96	8,30
impianti speciali	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	9,35	9,35
altre opere di edilizia	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1,56	1,56
RISORSE IDRICHE	**4**	**4**	**137,64**	**34,41**	**1**	**1**	**1,29**	**1,29**	**5**	**5**	**256,71**	**51,34**
opere idrauliche ed acquedotti	-	-	-	-	1	1	1,29	1,29	1	1	1,00	1,00
opere fognarie e di depurazione	4	4	137,64	34,41	-	-	-	-	4	4	255,71	63,93
BENI CULTURALI	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**
IMPIANTI SPORTIVI E STRUTTURE RICETTIVE	**4**	**4**	**35,69**	**8,92**	**5**	**5**	**34,91**	**6,98**	**19**	**19**	**77,18**	**4,06**
impianti sportivi	4	4	35,69	8,92	3	3	5,73	1,91	18	18	65,87	3,66
strutture ricettive e turistiche	-	-	-	-	1	1	25,82	25,82	1	1	11,31	11,31
cinema, teatri	-	-	-	-	1	1	3,36	3,36	-	-	-	-
TRASPORTI E VIABILITA'	**1**	**1**	**29,59**	**29,59**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**3**	**3**	**1.405,94**	**468,65**
autostrade	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	1.372,37	686,19
metropolitane e tramvie	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	33,57	33,57
altre infrastrutture di trasporto	1	1	29,59	29,59	-	-	-	-	-	-	-	-
OPERE A RETE	**2**	**2**	**13,33**	**6,66**	**4**	**4**	**22,25**	**5,56**	**10**	**10**	**38,73**	**3,87**
opere di urbanizzazione non classificabili	1	1	10,33	10,33	-	-	-	-	-	-	-	-
rete gas	-	-	-	-	2	2	15,27	7,64	5	5	20,03	4,01
impianti termotecnici	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
impianti elettrici	1	1	3,00	3,00	2	2	6,97	3,49	4	4	7,19	1,80
reti di comunicazioni	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	11,52	11,52
AMBIENTE	**0**	**0**	**0**	**0,00**	**0**	**0**	**0**	**0,00**	**1**	**1**	**1**	**0,74**
difesa del suolo	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,74	0,74
Totale	**13**	**12**	**221,05**	**18,42**	**27**	**26**	**261,77**	**10,07**	**79**	**75**	**2.289,67**	**30,53**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 3B – GARE SU PROGETTO DEL PROMOTORE RILEVATE DAL 2000 AL 2002 PER REGIONE (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

REGIONE	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo **		numero		importo **		numero		importo **	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
Nord ovest	**2**	**2**	**30,73**	**15,36**	**5**	**5**	**53,61**	**10,72**	**15**	**15**	**102,72**	**6,85**
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	*1*	*11,31*	*11,31*
Piemonte	-	-	-	-	-	-	-	-	*4*	*4*	*24,30*	*6,07*
Liguria	*2*	*2*	*30,73*	*15,36*	*3*	*3*	*6,87*	*2,29*	-	-	-	-
Lombardia	-	-	-	-	*2*	*2*	*46,74*	*23,37*	*10*	*10*	*67,11*	*6,71*
Nord est	**1**	**1**	**2,38**	**2,38**	**1**	**1**	**2,22**	**2,22**	**12**	**12**	**908,31**	**75,69**
Trentino AA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	-	-	-	-	*1*	*1*	*2,22*	*2,22*	*8*	*8*	*895,12*	*111,89*
Friuli V. Giulia	-	-	-	-	-	-	-	-	*3*	*3*	*9,26*	*3,09*
Emilia Romagna	*1*	*1*	*2,38*	*2,38*	-	-	-	-	*1*	*1*	*3,93*	*3,93*
Centro	**4**	**4**	**47,31**	**11,83**	**8**	**8**	**161,64**	**20,21**	**12**	**10**	**738,96**	**73,90**
Toscana	*1*	*1*	*2,58*	*2,58*	*4*	*4*	*131,74*	*32,94*	*7*	*6*	*47,86*	*7,98*
Umbria	-	-	-	-	*2*	*2*	*14,51*	*7,26*	-	-	-	-
Marche	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	-	*0,00*	-
Lazio	*3*	*3*	*44,73*	*14,91*	*2*	*2*	*15,39*	*7,70*	*4*	*4*	*691,10*	*172,78*
Sud	**6**	**5**	**140,64**	**28,13**	**10**	**9**	**27,58**	**3,06**	**33**	**31**	**447,74**	**14,44**
Abruzzo	-	-	-	-	*1*	*1*	*2,07*	*2,07*	*2*	*2*	*38,10*	*19,05*
Molise	-	-	-	-	*1*	*1*	*1,29*	*1,29*	*2*	*1*	*2,19*	*2,19*
Campania	*1*	*1*	*3,00*	*3,00*	*7*	*7*	*24,22*	*3,46*	*12*	*12*	*248,30*	*20,69*
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Puglia	*5*	*4*	*137,64*	*34,41*	*1*	-	*0,00*	-	*16*	*15*	*159,09*	*10,61*
Calabria	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	*1*	*0,05*	*0,05*
Isole	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**3**	**3**	**16,72**	**5,57**	**7**	**7**	**91,94**	**13,13**
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	*5*	*5*	*21,98*	*4,40*
Sardegna	-	-	-	-	*3*	*3*	*16,72*	*5,57*	*2*	*2*	*69,95*	*34,98*
Totale	**13**	**12**	**221,05**	**18,42**	**27**	**26**	**261,77**	**10,07**	**79**	**75**	**2.289,67**	**30,53**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 3C – GARE SU PROGETTO DEL PROMOTORE RILEVATE DAL 2000 AL 2002 PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

STAZIONE	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo **		numero		importo **		numero		importo **	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
Amm. ni dello Stato (centrali e periferiche)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consorzi, comunità montane e altro	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	*1*	*9,35*	*9,35*
Province	-	-	-	-	-	-	-	-	*5*	*4*	*20,51*	*5,13*
Regioni	-	-	-	-	-	-	-	-	*3*	*3*	*918,29*	*306,10*
Ospedali USL ASL	-	-	-	-	*2*	*2*	*40,44*	*20,22*	*3*	*3*	*237,39*	*79,13*
Università ed enti di ricerca	-	-	-	-	-	-	-	-	*2*	*2*	*32,48*	*16,24*
IACP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Concessionarie e privati sovvenzionati	-	-	-	-	*1*	*1*	*2,07*	*2,07*	*1*	*1*	*671,39*	*671,39*
Comune sotto 5.000 ab.	*1*	*1*	*10,33*	*10,33*	*1*	*1*	*12,91*	*12,91*	*7*	*7*	*19,14*	*2,73*
Comune 5.000-100.000 ab.	*9*	*8*	*177,61*	*22,20*	*18*	*17*	*85,82*	*5,05*	*45*	*42*	*204,11*	*4,86*
Comune sopra 100.000 ab.	*3*	*3*	*33,10*	*11,03*	*1*	*1*	*11,72*	*11,72*	*4*	*4*	*86,10*	*21,52*
Comune capoluoghi di regione	-	-	-	-	*4*	*4*	*108,81*	*27,20*	*8*	*8*	*90,92*	*11,37*
Totale	**13**	**12**	**221,05**	**18,42**	**27**	**26**	**261,77**	**10,07**	**79**	**75**	**2.289,67**	**30,53**

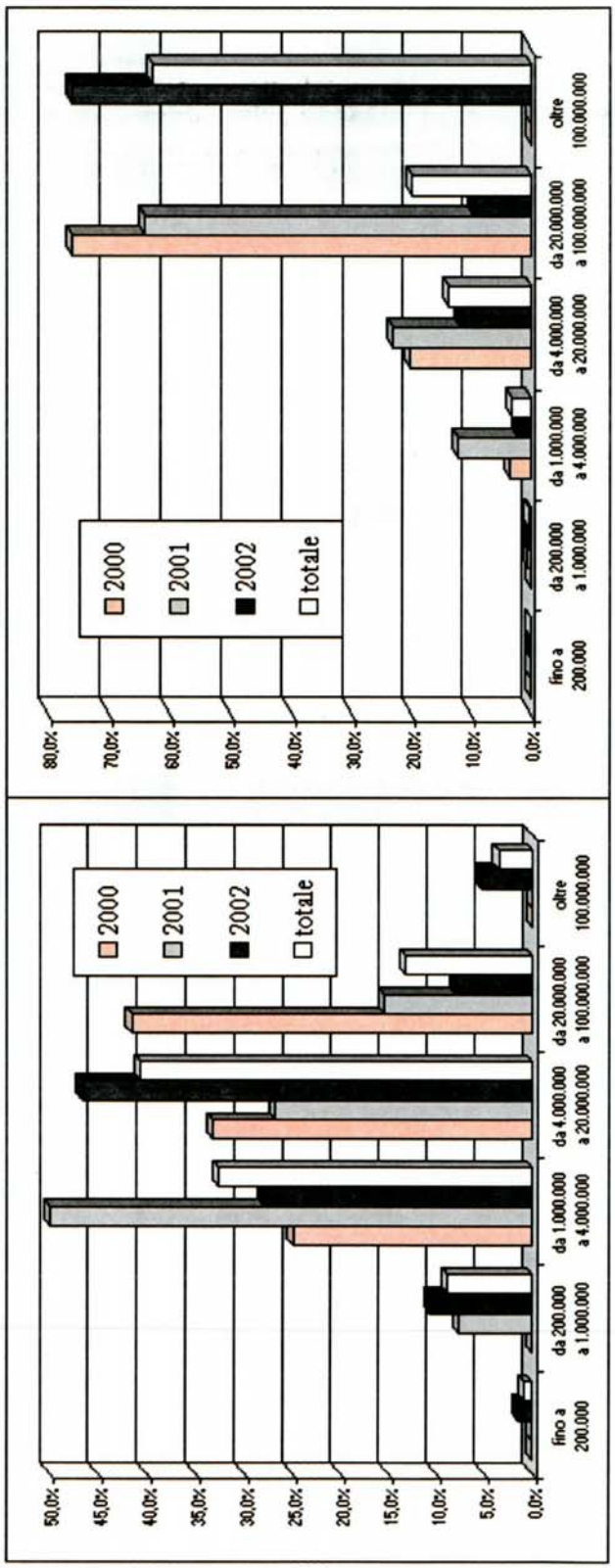
* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 3D – GARE SU PROGETTO DEL PROMOTORE RILEVATE DAL 2000 AL 2002 IN NUMERO E VALORE PER CLASSI D'IMPORTO (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

anno	non valorizzati	Numero dei bandi di gara per classi di importo														Valore dei bandi di gara per classi di importo (valori in milioni di Euro)													
		fino a 200.000		da 200.000 a 1.000.000		da 1.000.000 a 4.000.000		da 4.000.000 a 20.000.000		da 20.000.000 a 100.000.000		oltre 100.000.000		totale valorizzati		fino a 200.000		da 200.000 a 1.000.000		da 1.000.000 a 4.000.000		da 4.000.000 a 20.000.000		da 20.000.000 a 100.000.000		oltre 100.000.000		totale valorizzati	
	n°	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%
2000	1	-		-	0,0%	3	25,0%	4	33,3%	5	41,7%	-	0,0%	12	100,0%	-	0,0%	6,2	0,2%	88,8	3,2%	370,7	13,7%	554,2	20,0%	221,0	12,7%	1.240,9	100,0%
2001	1	-		2	7,7%	13	50,0%	7	26,9%	4	15,4%	-	0,0%	26	100,0%	-	0,0%	1,2	0,5%	31,6	12,1%	60,8	23,2%	168,2	64,3%	-	0,0%	261,8	100,0%
2002	4	1	1,3%	8	10,7%	21	28,0%	35	46,7%	6	8,0%	4	5,3%	75	100,0%	0,05	0,0%	5,0	0,2%	49,3	2,2%	274,0	12,0%	217,7	9,5%	1.743,6	76,2%	2.289,7	100,0%
totale	6	1	0,9%	10	8,8%	37	32,7%	46	40,7%	15	13,3%	4	3,5%	113	100,0%	0,05	0,0%	6,2	0,2%	88,8	3,2%	370,7	13,7%	554,2	20,0%	1.743,6	62,9%	2.772,5	100,0%



(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 4A – GARE PER CONCESSIONI *EX* ART. 19, COMMA 2 L. 109/94 RILEVATE DAL 2000 AL 2002 PER TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

TIPOLOGIA DI ATTIVITA'	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo * *		numero		importo * *		numero		importo * *	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA	**9**	**4**	**35,22**	**8,81**	**50**	**37**	**247,27**	**6,68**	**72**	**57**	**389,11**	**6,83**
edilizia residenziale	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	55,11	13,78
edilizia commerciale	-	-	-	-	1	-	-	-	4	4	3,69	0,92
edilizia direzionale e per uffici	1	-	-	-	6	2	125,03	62,52	5	4	89,12	22,28
edilizia sanitaria	4	4	35,22	8,81	16	14	53,35	3,81	17	14	128,43	9,17
edilizia scolastica	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	1,05	0,26
edilizia universitaria	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
edilizia cimiteriale	-	-	-	-	4	4	14,00	3,50	6	6	22,09	3,68
edifici di culto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
riqualificazione urbana	-	-	-	-	2	1	0,52	0,52	3	3	17,19	5,73
opere per attività produttive	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
edilizia per caserme	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,77	0,77
parcheggi	1	-	-	-	11	8	46,43	5,80	14	9	53,09	5,90
impianti speciali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
impiantistica per l'edilizia	-	-	-	-	1	1	1,24	1,24	4	4	5,66	1,42
ingegneria clinica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
altri impianti	-	-	-	-	5	5	4,97	0,99	7	1	0,26	0,26
altre opere di edilizia	3	-	-	-	2	2	1,74	0,87	3	3	12,65	4,22
RISORSE IDRICHE	**1**	**1**	**0,15**	**0,15**	**2**	**2**	**13,53**	**6,77**	**6**	**6**	**92,25**	**15,38**
opere idrauliche ed acquedotti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
opere fognarie e di depurazione	1	1	0,15	0,15	2	2	13,53	6,77	6	6	92,25	15,38
BENI CULTURALI	**1**	**1**	**2,89**	**2,89**	**2**	**1**	**129,00**	**129,00**	**3**	**1**	**0,62**	**0,62**
edilizia monumentale e storica	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
musei, biblioteche e attività culturali	1	1	2,89	2,89	2	1	129,00	129,00	2	1	0,62	0,62
IMPIANTI SPORTIVI E STRUTTURE RICETTIVE	**9**	**6**	**27,23**	**4,54**	**30**	**22**	**90,30**	**4,10**	**38**	**34**	**113,47**	**3,34**
impianti sportivi	7	5	21,45	4,29	21	16	52,39	3,27	28	27	91,03	3,37
strutture ricettive e turistiche	1	-	-	-	7	4	32,48	8,12	8	6	17,76	2,96
cinema, teatri	1	1	5,78	5,78	2	2	5,42	2,71	2	1	4,67	4,67
TRASPORTI E VIABILITA'	**1**	**1**	**74,89**	**74,89**	**11**	**9**	**464,81**	**51,65**	**2**	**1**	**12,34**	**12,34**
autostrade	1	1	74,89	74,89	-	-	-	-	-	-	-	-
gallerie e tunnel	-	-	-	-	2	1	361,52	361,52	-	-	-	-
altre opere stradali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
metropolitane e tramvie	-	-	-	-	1	1	39,25	39,25	-	-	-	-
opere marittime	-	-	-	-	2	1	23,76	23,76	-	-	-	-
altre infrastrutture di trasporto	-	-	-	-	6	6	40,28	6,71	2	1	12,34	12,34
OPERE A RETE	**2**	**2**	**4,90**	**2,45**	**15**	**11**	**31,57**	**2,87**	**18**	**13**	**129,32**	**9,95**
opere di urbanizzazione non classificabili	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	36,10	18,05
rete gas	2	2	4,90	2,45	10	7	21,90	3,13	14	9	49,76	5,53
impianti per fluidi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
impianti termoelettrici	-	-	-	-	1	1	0,72	0,72	-	-	-	-
impianti elettrici	-	-	-	-	2	2	8,52	4,26	2	2	43,45	21,73
reti di comunicazioni	-	-	-	-	2	1	0,43	0,43	-	-	-	-
AMBIENTE	**1**	**1**	**18**	**18,39**	**7**	**5**	**21**	**4,11**	**1**	**1**	**2**	**1,81**
trattamento e lo smaltimento dei rifiuti	1	1	18,39	18,39	4	3	18,70	6,23	-	-	-	-
arredo urbano	-	-	-	-	2	2	1,86	0,93	-	-	-	-
parchi e verde pubblico	-	-	-	-	1	-	-	-	1	1	1,81	1,81
Totale	**24**	**16**	**163,66**	**10,23**	**117**	**87**	**997,04**	**11,46**	**140**	**113**	**738,91**	**6,54**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 4B – GARE PER CONCESSIONI *EX* ART. 19, COMMA 2 L. 109/94 RILEVATE DAL 2000 AL 2002 PER REGIONE (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

REGIONE	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo * *		numero		importo * *		numero		importo * *	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
Nord ovest	**14**	**8**	**57,38**	**7,17**	**34**	**26**	**134,08**	**5,16**	**45**	**39**	**272,68**	**6,99**
Valle d'Aosta	-	-	-	-	6	6	40,28	6,71	-	-	-	-
Piemonte	5	4	22,93	5,73	11	9	26,76	2,97	12	11	110,55	10,05
Liguria	1	1	18,08	18,08	1	1	23,76	23,76	7	6	84,88	14,15
Lombardia	8	3	16,37	5,46	16	10	43,28	4,33	26	22	77,25	3,51
Nord est	**4**	**3**	**25,78**	**8,59**	**25**	**19**	**424,40**	**22,34**	**24**	**21**	**145,90**	**6,95**
Trentino AA	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	0,00	-
Veneto	1	1	5,78	5,78	6	5	18,31	3,66	6	5	12,29	2,46
Friuli V. Giulia	-	-	-	-	6	3	369,78	123,26	2	1	2,58	2,58
Emilia Romagna	3	2	20,00	10,00	13	11	36,31	3,30	15	15	131,03	8,74
Centro	**3**	**3**	**75,60**	**25,20**	**14**	**9**	**263,89**	**29,32**	**24**	**21**	**86,28**	**4,11**
Toscana	1	1	0,57	0,57	8	4	7,59	1,90	9	9	21,54	2,39
Umbria	-	-	-	-	2	2	2,06	1,03	3	2	2,20	1,10
Marche	-	-	-	-	2	1	0,77	0,77	3	3	2,07	0,69
Lazio	2	2	75,04	37,52	2	2	253,47	126,73	9	7	60,47	8,64
Sud	**2**	**1**	**3,35**	**3,35**	**38**	**30**	**162,61**	**5,42**	**37**	**27**	**165,85**	**6,14**
Abruzzo	-	-	-	-	1	1	7,75	7,75	2	0	0,00	-
Molise	1	1	3,35	3,35	3	2	6,35	3,18	1	1	0,05	0,05
Campania	1	-	0,00	-	20	19	65,15	3,43	15	11	60,03	5,46
Basilicata	-	-	-	-	3	-	0,00	-	2	-	0,00	-
Puglia	-	-	-	-	11	8	83,36	10,42	7	7	56,40	8,06
Calabria	-	-	-	-	-	-	-	-	10	8	49,36	6,17
Isole	**1**	**1**	**1,55**	**1,55**	**6**	**3**	**12,07**	**4,02**	**10**	**5**	**68,21**	**13,64**
Sicilia	-	-	-	-	2	1	9,30	9,30	4	2	41,04	20,52
Sardegna	1	1	1,55	1,55	4	2	2,77	1,39	6	3	27,17	9,06
Totale	**24**	**16**	**163,66**	**10,23**	**117**	**87**	**997,04**	**11,46**	**140**	**113**	**738,91**	**6,54**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

(Elaborazione UFP su dati CICE e UFP)

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

TABELLA 4C – GARE PER CONCESSIONI *EX* ART. 19, COMMA 2 L. 109/94 RILEVATE DAL 2000 AL 2002 PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

STAZIONE	ANNO 2000				ANNO 2000				ANNO 2000			
	numero		importo * *		numero		importo * *		numero		importo * *	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
Amm. ni dello Stato (centrali e periferiche)	-	-	-	-	1	1	129,00	129,00	1	1	33,73	33,73
Consorzi, comunità montane e altro	1	1	18,39	18,39	5	3	12,09	4,03	5	4	42,67	10,67
Province	-	-	-	-	8	7	40,71	5,82	1	-	-	-
Regioni	-	-	-	-	1	1	0,77	0,77	1	1	11,78	11,78
Ospedali USL, ASL	2	2	19,32	9,66	7	6	30,06	5,01	12	12	127,59	10,63
Università ed enti di ricerca	-	-	-	-	2	1	14,46	14,46	1	1	0,27	0,27
IACP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Concessionarie e privati sovvenzionati	2	1	74,89	74,89	3	3	127,77	42,59	7	7	84,31	12,04
Comuni sotto 5.000 ab.	5	3	10,68	3,56	10	7	15,49	2,21	27	19	24,27	1,28
Comuni 5.000-100.000 ab.	9	8	25,06	3,13	63	45	564,30	12,54	67	54	283,42	5,25
Comuni sopra 100.000 ab.	2	1	15,34	15,34	10	7	38,58	5,51	11	8	44,69	5,59
Comuni capoluoghi di regione	3	-	-	-	7	6	23,81	3,97	7	6	86,18	14,36
Totale	**24**	**16**	**163,66**	**10,23**	**117**	**87**	**997,04**	**11,46**	**140**	**113**	**738,91**	**6,54**

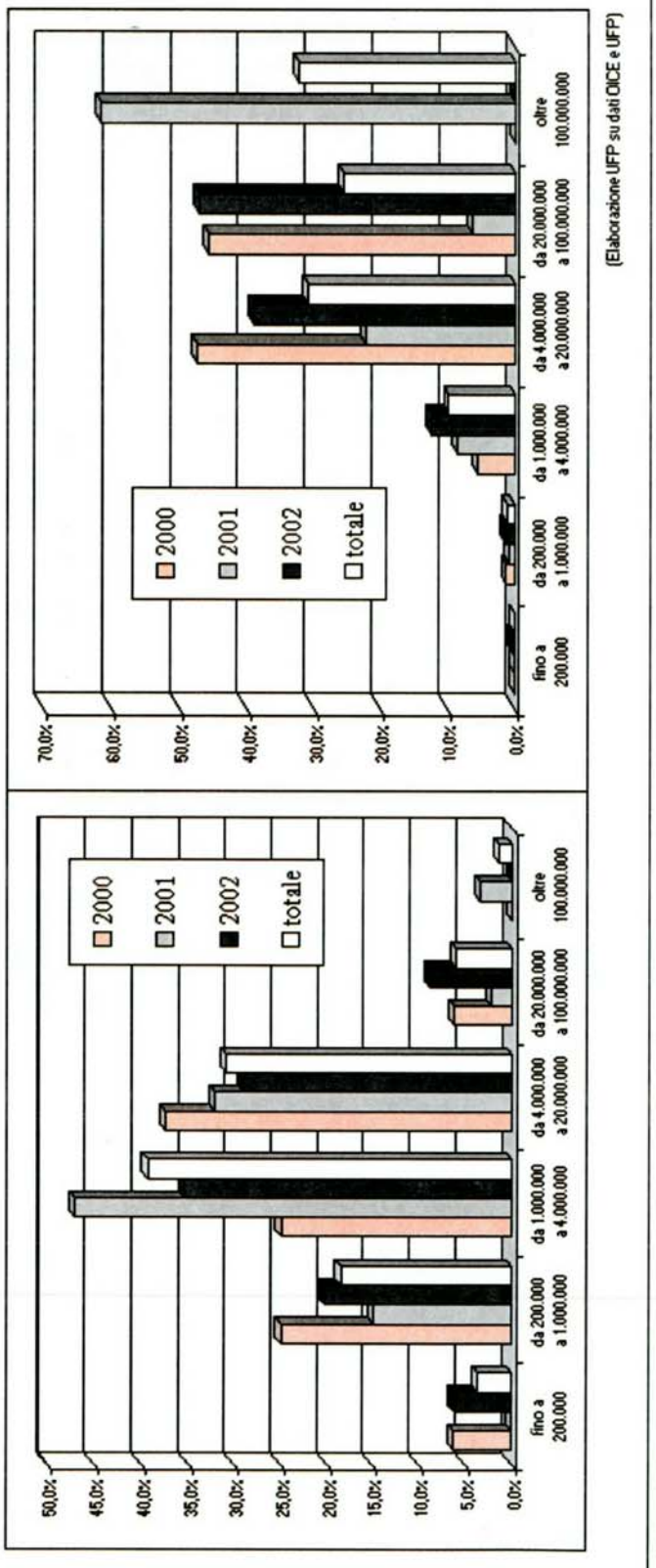
* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

(Elaborazione UFP su dati CICE e UFP)

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

TABELLA 4D – GARE PER CONCESSIONI *EX* ART. 19, COMMA 2 L. 109/94 RILEVATE DAL 2000 AL 2002 IN NUMERO E VALORE PER CLASSI D'IMPORTO (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

anno	non valorizzati	Numero dei bandi di gara per classi di importo														Valore dei bandi di gara per classi di importo (valori in milioni di Euro)													
		fino a 200.000		da 200.000 a 1.000.000		da 1.000.000 a 4.000.000		da 4.000.000 a 20.000.000		da 20.000.000 a 100.000.000		oltre 100.000.000		totale valorizzati		fino a 200.000		da 200.000 a 1.000.000		da 1.000.000 a 4.000.000		da 4.000.000 a 20.000.000		da 20.000.000 a 100.000.000		oltre 100.000.000		totale valorizzati	
	n°	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%	imp.	%
2000	8	1	6,3%	4	25,0%	4	25,0%	6	37,5%	1	6,3%	-		16	100,0%	0,15	0,09%	2,01	1,2%	9,03	5,5%	77,58	47,4%	74,89	45,8%	-		163,66	100,0%
2001	30	-		13	14,9%	41	47,1%	28	32,2%	2	2,3%	3	3,4%	87	100,0%	-		8,68	0,9%	87,00	8,7%	223,37	22,4%	63,01	6,3%	614,99	61,7%	997,04	100,0%
2002	27	7	6,2%	23	20,4%	40	35,4%	33	29,2%	10	8,8%	-		113	100,0%	0,90	0,12%	9,36	1,4%	91,74	12,4%	288,72	39,1%	347,57	47,0%	-		738,91	100,0%
totale	65	8	3,7%	40	18,5%	85	39,4%	67	31,0%	13	6,0%	3	1,4%	216	100,0%	1,05	0,1%	20,07	1,1%	187,77	9,9%	589,68	31,0%	485,46	25,6%	614,99	32,4%	1899,62	100,0%



(Elaborazione UFP su dati OICE e UFP)

TABELLA 5A – AGGIUDICAZIONE GARE *EX* ART. 37 *QUATER* L. 109/94 RILEVATE DAL 2000 AL 2002 PER TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

TIPOLOGIA DI ATTIVITA'	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo * *		numero		importo * *		numero		importo * *	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**8**	**8**	**216,36**	**27,05**
edilizia sanitaria	-	-	-	-	-	-	-	-	*3*	*3*	*205,70*	*68,57*
edilizia scolastica	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	*1*	*2,79*	*2,79*
riqualificazione urbana	-	-	-	-	-	-	-	-	*4*	*4*	*7,87*	*1,97*
RISORSE IDRICHE	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**1**	**1**	**7,75**	**7,75**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**
opere fognarie e di depurazione	-	-	-	-	*1*	*1*	*7,75*	*7,75*	-	-	-	-
BENI CULTURALI	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**1**	**1**	**3,36**	**3,36**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**
cinema, teatri	-	-	-	-	*1*	*1*	*3,36*	*3,36*	-	-	-	-
IMPIANTI SPORTIVI E STRUTTURE RICETTIVE	**4**	**4**	**34,29**	**8,57**	**6**	**5**	**35,58**	**7,12**	**4**	**4**	**13,42**	**3,35**
impianti sportivi	*4*	*4*	*34,29*	*8,57*	*5*	*4*	*9,76*	*2,44*	*4*	*4*	*13,42*	*3,35*
strutture ricettive e turistiche	-	-	-	-	*1*	*1*	*25,82*	*25,82*	-	-	-	-
TRASPORTI E VIABILITA'	**1**	**1**	**29,59**	**29,59**	**2**	**2**	**53,92**	**26,96**	**6**	**6**	**31,65**	**5,27**
autostrade	-	-	-	-	*2*	*2*	*53,92*	*26,96*	*5*	*5*	*30,36*	*6,07*
opere marittime	*1*	*1*	*29,59*	*29,59*	-	-	-	-	-	-	-	-
ferrovie	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	*1*	*1,29*	*1,29*
OPERE A RETE	**1**	**1**	**38,73**	**38,73**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**2**	**0**	**0,00**	**0,00**
altre infrastrutture di trasporto	*1*	*1*	*38,73*	*38,73*	-	-	-	-	-	-	-	-
impianti termoelettrici	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	-	-	-
impianti per fluidi	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	-	-	-
AMBIENTE	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**
Totale	6	6	102,62	17,10	10	9	100,61	11,18	20	18	261,43	14,52

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati CICE e UFP)

TABELLA 5B – AGGIUDICAZIONE GARE *EX* ART. 37 *QUATER* L. 109/94 RILEVATE DAL 2000 AL 2002 PER REGIONE (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

REGIONE	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo * *		numero		importo * *		numero		importo * *	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
Nord ovest	**2**	**2**	**17,35**	**8,68**	**2**	**1**	**3,36**	**3,36**	**6**	**5**	**62,47**	**12,49**
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Piemonte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	*2*	*2*	*17,35*	*8,68*	*1*	*1*	*3,36*	*3,36*	*1*	*1*	*2,22*	*2,22*
Lombardia	-	-	-	-	*1*	-	-	-	*5*	*4*	*60,25*	*15,06*
Nord est	**1**	**1**	**2,38**	**2,38**	**2**	**2**	**6,25**	**3,12**	**4**	**4**	**178,65**	**44,66**
Trentino AA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	-	-	-	-	*2*	*2*	*6,25*	*3,12*	*2*	*2*	*171,10*	*85,55*
Friuli V. Giulia	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	*1*	*3,62*	*3,62*
Emilia Romagna	*1*	*1*	*2,38*	*2,38*	-	-	-	-	*1*	*1*	*3,93*	*3,93*
Centro	**2**	**2**	**32,18**	**16,09**	**3**	**3**	**79,74**	**26,58**	**3**	**3**	**9,29**	**3,10**
Toscana	*1*	*1*	*2,58*	*2,58*	*3*	*3*	*79,74*	*26,58*	*1*	*1*	*4,02*	*4,02*
Umbria	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	*1*	*2,79*	*2,79*
Marche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lazio	*1*	*1*	*29,59*	*29,59*	-	-	-	-	*1*	*1*	*2,48*	*2,48*
Sud	**1**	**1**	**38,73**	**38,73**	**1**	**1**	**2,07**	**2,07**	**7**	**4**	**7,87**	**1,97**
Abruzzo	-	-	-	-	*1*	*1*	*2,07*	*2,07*	*1*	*1*	*1,86*	*1,86*
Molise	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	*1*	*1,29*	*1,29*
Campania	-	-	-	-	-	-	-	-	*5*	*4*	*7,87*	*1,97*
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Puglia	*1*	*1*	*38,73*	*38,73*	-	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Isole	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**2**	**2**	**9,19**	**4,60**	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	-	-	-	-	*2*	*2*	*9,19*	*4,60*	-	-	-	-
Totale	**6**	**6**	**90,64**	**15,11**	**10**	**9**	**100,61**	**11,18**	**20**	**18**	**261,43**	**14,52**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati CICE e UFP)

TABELLA 5C – AGGIUDICAZIONE GARE *EX* ART. 37 *QUATER* L. 109/94 RILEVATE DAL 2000 AL 2002 PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

STAZIONE	ANNO 2000				ANNO 2001				ANNO 2002			
	numero		importo * *		numero		importo * *		numero		importo * *	
	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio	tot.	*	totale	medio
Amm.ni dello Stato (centrali e periferiche)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consorzi, comunità montane e altro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Province	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regioni	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ospedali USL-ASL	-	-	-	-	-	-	-	-	*3*	*3*	*205,70*	*68,57*
Università ed enti di ricerca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IACP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Concessionarie e privati sovvenzionati	-	-	-	-	*1*	*1*	*2,07*	*2,07*	-	-	-	-
Comuni sotto 5.000 ab.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comuni 5.000-100.000 ab.	*3*	*3*	*70,91*	*23,64*	*7*	*6*	*43,02*	*7,17*	*14*	*12*	*36,47*	*3,04*
Comuni sopra 100.000 ab.	*1*	*1*	*2,38*	*2,38*	-	-	-	-	*1*	*1*	*5,84*	*5,84*
Comuni capoluoghi di regione	*2*	*2*	*29,33*	*14,67*	*2*	*2*	*55,52*	*5,51*	*2*	*2*	*13,41*	*6,71*
Totale	**6**	**6**	**102,62**	**17,10**	**10**	**9**	**100,61**	**11,18**	**20**	**18**	**261,43**	**14,52**

* In questa colonna è riportato il numero di avvisi di cui è noto il valore

** L'importo complessivo e l'importo medio sono calcolati soltanto sugli avvisi di valore noto

(Elaborazione UFP su dati CICE e UFP)

4. LE ATTIVITÀ A SUPPORTO DEL CIPE E DI STRUTTURE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE

4.1 Gli studi pilota

4.1.1 I progetti selezionati

Nell'ambito della stagione delle grandi opere pubbliche rilanciata dal Governo, la delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121 (all'art. 1, comma 4) ha assegnato all'UFP il compito di effettuare studi pilota su alcuni progetti selezionati 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 opere strategiche - approvato dalla stessa delibera ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 - al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.

Il primo elenco dei progetti selezionati[22] in attuazione di tale delibera è riportato nel riquadro seguente.

RIQUADRO 2 PROGETTI COMPRESI NEL 1° PROGRAMMA DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE SELEZIONATI PER L'EFFETTUAZIONE DI STUDI PILOTA

LINEA FERROVIARIA TORINO-LIONE

Realizzazione della tratta internazionale del collegamento ferroviario transalpino Torino-Lione;

CENTRI INTERMODALI FERROVIARI

Realizzazione di tre nuovi terminali intermodali, nell'area di Milano-Sud, Roma-Nord e Napoli.

TANGENZIALE ESTERNA DI MILANO

Realizzazione del tratto Est (collegamento A51-A4-A1) del nuovo anello esterno delle tangenziali milanesi

SALERNO REGGIO-CALABRIA

Ammodernamento della tratta autostradale Sa-Rc

QUADRILATERO MARCHE-UMBRIA

Realizzazione dell'asse viario Marche Umbria e del quadrilatero di penetrazione interna

SISTEMA DI COLLEGAMENTO TRASVERSALE NORD-SUD (BASILICATA)

Realizzazione di una tratta autostradale sulla direttrice Nord-Sud, tra l'asse tirrenico e quello adriatico da Lauria a Candela

COMPLETAMENTO ALLACCI PLURIMODALI NEL SISTEMA INTERPORTUALE DI GIOIA TAURO

Interventi di potenziamento dei collegamenti plurimodali e realizzazione di opere infrastrutturali nell'ambito dell'Hub interportuale di Gioia-Tauro

[22] I primi cinque progetti compresi nell'elenco sono stati indicati all'UFP con nota del 4 giugno 2002 del Ministro Delegato per il CIPE. Con successiva nota del 26 luglio 2002 il Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha indicato gli ulteriori tre interventi infrastrutturali relativi al Mezzogiorno, individuati d'intesa con il Ministro Delegato per il Mezzogiorno. Con nota del 22 ottobre 2002 il Ministro Delegato per il CIPE ha esteso ulteriormente l'elenco con l'inserimento del progetto "Schemi idrici Mezzogiorno".

CORRIDOIO TRASVERSALE A1 (SAN VITTORE) - A14 (TERMOLI)

Realizzazione di una infrastruttura stradale di collegamento tra S.Vittore (A1) e Termoli (A14)

SCHEMI IDRICI MEZZOGIORNO

Realizzazione di oltre 60 interventi a valenza regionale e interregionale miranti a risolvere le emergenze idriche del Mezzogiorno, di natura potabile, irrigua e industriale.

4.1.2 La metodologia di lavoro

Nel corso del secondo semestre 2002 l'UFP, in adempimento ai nuovi compiti assegnati dalla citata delibera CIPE 121/01, ha avviato l'attività istruttoria sui progetti selezionati.

Appare opportuno sottolineare che gli studi pilota vengono effettuati per il CIPE e, pertanto, non presuppongono una relazione diretta tra l'UFP e le amministrazioni aggiudicatrici di ogni singolo progetto.

Si è, pertanto, resa necessaria l'individuazione di una metodologia di lavoro che tenesse conto di questa specificità.

A tale scopo, d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati costituiti, con riferimento a ciascuno dei progetti, appositi gruppi di lavoro, con la partecipazione dei soggetti istituzionali di riferimento.

L'attività dei gruppi di lavoro è volta a:

- acquisire la documentazione relativa alle singole iniziative (studi di fattibilità, documenti preparatori, relazioni e studi di *advisors*, ecc.);
- analizzare la documentazione disponibile ed identificare le problematiche e criticità tecniche, giuridiche ed economico-finanziarie relative a ciascun progetto;
- identificare gli adempimenti di rispettiva competenza, ai fini di integrare e/o fornire ulteriori elementi di valutazione;
- effettuare, per quanto di competenza, approfondimenti su specifici temi.

L'attività svolta dovrà consentire di definire, per ciascun progetto, il quadro di riferimento generale sotto il profilo tecnico, ambientale, giuridico-amministrativo ed economico finanziario.

Su tale base l'UFP, identificate le peculiarità e problematiche relative a ciascuno degli interventi ed alla specifica tipologia di opere da realizzare, provvederà a formulare osservazioni e proposte sulle possibilità e sulle modalità di ricorso al capitale privato.

4.1.3 Lo stato di attuazione

Il 1° Rapporto sullo stato di avanzamento degli studi pilota è stato presentato al CIPE il 30 settembre 2002.

L'avanzamento degli studi risulta non omogeneo per tutti i progetti e ciò è da porre, prioritariamente, in relazione ai differenti *iter* procedurali ed al diverso stato di

maturazione dei progetti stessi sotto il profilo tecnico-amministrativo ed economico, da cui consegue la disponibilità o meno di documentazione funzionale agli approfondimenti richiesti dagli studi.

A progetti di lunga gestazione, come ad esempio la linea ferroviaria Torino-Lione, per il quale gli studi si protraggono da circa un decennio, si contrappongono, infatti, iniziative per le quali sono ancora da svolgere tutti gli approfondimenti di natura tecnico-progettuale.

Tuttavia, anche per i progetti che hanno raggiunto un maggior livello di maturazione non sempre fa riscontro un celere avanzamento dell'attività istruttoria condotta dai gruppi di lavoro - e, a cascata, dell'attività di studio dell'UFP - e questo per diversi ordini di motivi.

L'esperienza sinora condotta, pur contemplando settori ed opere di natura differente, (sistemi stradali ed autostradali, rete ferroviaria, sistema della logistica, ciclo integrato dell'acqua) rivela la presenza di alcuni fattori comuni.

Primo fra tutti la non sempre chiara identificazione del perimetro e dei contenuti dell'intervento, da cui consegue una non sempre evidente identificazione della stazione appaltante e dei soggetti istituzionalmente coinvolti nella realizzazione del progetto. In secondo luogo, a cascata, la non compiuta definizione dei processi decisionali tra detti soggetti.

Tali fattori assumono rilevanza critica specialmente nei casi in cui, per la numerosità dei soggetti coinvolti, risulta complesso riportare ad un tavolo comune tutti gli enti istituzionalmente interessati.

Ulteriore fattore di rallentamento è rappresentato dalla difficoltà di acquisire documentazione idonea ed esaustiva per l'attività dell'UFP, in quanto quella disponibile, prodotta nella maggior parte dei casi dai molteplici soggetti a diverso titolo interessati, risulta spesso redatta in tempi diversi e riferita a singoli segmenti dell'iniziativa.

In alcuni casi, inoltre, l'esistenza di procedimenti concorsuali in corso non ha consentito l'acquisizione immediata della documentazione disponibile.

Per quei progetti per i quali è stato possibile coinvolgere, da parte del gruppo di lavoro, sin dall'inizio tutti gli enti decisionali preposti e stabilire un programma di attività secondo scadenze programmate, si è potuto procedere speditamente ed in modo proficuo.

Tali casi si sono verificati, in particolare, per quei progetti che hanno avuto un proprio "*sponsor*", ovvero un soggetto che ha promosso l'iniziativa sia presso le amministrazioni pubbliche che presso i soggetti istituzionalmente coinvolti, ponendosi come *trait d'union* tra i vari livelli di governo interessati all'iniziativa. Ciò ha consentito ai molteplici soggetti pubblici e privati interessati alla realizzazione dell'infrastruttura di dialogare e trovare punti di accordo comuni, base di quel consenso necessario per la realizzazione dell'intervento, che spesso richiede forme innovative e sperimentali di finanziamento e di modalità realizzative.

Tali forme si traducono, anche se non costantemente, nell'utilizzo di strumenti giuridici non usualmente applicati per la realizzazione di infrastrutture complesse, quali le società per azioni a capitale misto che coordinano, promuovono e danno attuazione all'intera iniziativa. Il coinvolgimento di nuovi soggetti locali, quali le Fondazioni di origine bancaria e le Camere di commercio, possono consentire di

trovare nuove risorse finanziarie e ulteriore spinta, a livello locale, per accelerare l'avvio del processo di realizzazione delle infrastrutture programmate.

Per questi progetti, ove il raccordo tra i soggetti interessati è costante e la circolazione delle informazioni sulla loro evoluzione è più efficace, anche il lavoro dell'UFP si è rivelato più proficuo. E' stato possibile, infatti, sin dall'inizio, grazie alla chiara individuazione degli interlocutori, fornire un supporto costante sia nella fase di messa a punto degli studi di fattibilità, sia nella fase di identificazione delle criticità del progetto, evidenziandone gli aspetti da chiarire ed approfondire per consentire la corretta e concreta realizzazione dell'iniziativa secondo schemi di PPP.

La presentazione del II Rapporto sullo stato di avanzamento degli studi pilota è prevista per il 31 marzo 2003.

4.2 Le attività a supporto del CIPE

Nell'ambito dei rapporti di carattere istituzionale, particolare rilevanza assumono le attività di supporto fornite dall'UFP al CIPE in materia di finanziamento di opere infrastrutturali e, nel suo ambito, al NARS in materia di regolazione tariffaria.

In tale contesto, l'UFP:

- ha elaborato, su richiesta del Ministro delegato – Segretario del CIPE, un documento di valutazione in merito al programma AV/AC (Alta velocità/Alta capacità) ferroviaria, con riferimento alla struttura di finanziamento del programma ed alle diverse possibilità di coinvolgimento di capitali privati;

- ha predisposto un documento tecnico sulla stima del paramentro "k" per la remunerazione del capitale investito nel settore idrico[23];

- ha partecipato ai gruppi di lavoro, costituiti in ambito NARS, per l'elaborazione della raccomandazione concernente il metodo di adeguamento tariffario nel periodo c.d. transitorio nel settore idrico;

- ha partecipato ai gruppi di lavoro, costituiti in ambito NARS per la verifica delle modalità di applicazione del metodo del *price cap* nel settore delle concessioni autostradali nazionali.

4.3 Le attività a supporto di strutture del Ministero dell'economia e delle finanze

Nell'ambito delle attività svolte dall'UFP, in raccordo con altre strutture all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze, vanno segnalate:

- la partecipazione al progetto formativo NUVAL per l'identificazione di linee guida per la formazione a supporto dei Nuclei di Valutazione e

[23] Tale documento è stato predisposto per il Comitato di Vigilanza sull'uso delle risorse idriche che, ai sensi della delibera CIPE 28 marzo 2002, n.10, è rappresentato formalmente all'interno del NARS relativamente alle tematiche attinenti alle risorse idriche.

Verifica degli investimenti pubblici. In tale ambito ha curato la predisposizione del documento "*Il ricorso alla finanza privata nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici*";

- la partecipazione al gruppo di lavoro costituito presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione - Servizio Fondi Strutturali - per l'elaborazione di un documento di proposta, da presentare alla Commissione europea, in merito alla determinazione del contributo comunitario per la realizzazione di investimenti in infrastrutture generatori di entrate.

5. I RAPPORTI CON LE STRUTTURE DELLE REGIONI

5.1 Le ragioni di un cambiamento

L'esperienza consolidata in questi anni di attività ha rivelato esigenze territoriali di assistenza ben superiori a quelle inizialmente stimabili, cui l'UFP può far fronte, necessariamente, solo in misura parziale, in ragione del vincolo delle risorse effettivamente disponibili.

Con riferimento al duplice ruolo dell'UFP, così come è venuto delineandosi attraverso le successive competenze attribuite, ovvero di soggetto chiamato ad assistere le istanze provenienti dal territorio ed a supportare gli organi di governo, occorre sottolineare come, anche nell'attività più recente, la necessità di rispondere alle sollecitazioni delle amministrazioni locali abbia determinato un forte impegno della struttura. A riprova che la richiesta dal territorio è tuttora presente in maniera sensibile, sono i dati esposti nel capitolo 2.

Pur riconoscendo la valenza fortemente strategica di questo tipo di interventi, sia in termini di diffusione della cultura, sia di conoscenze acquisite, per il forte impegno richiesto in termini di risorse coinvolte sul territorio, si può ragionevolmente supporre che l'attività relativa a questo tipo di interventi possa essere oggetto di un ripensamento.

Alla base di tale riflessione si collocano, in linea principale, i seguenti due ordini di fattori:

- la nascita "spontanea" di strutture regionali appositamente dedicate alla promozione e al supporto delle attività relative al coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche;
- l'entrata in vigore delle disposizioni di riforma del Titolo V della Costituzione.

In ordine al primo punto, a sopperire all'esigenza di assistenza espressa dal territorio, alcune realtà regionali si sono già adoperate per istituire unità tecniche prendendo a modello l'UFP o attribuendo specifici compiti ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)[24], avviando, quindi, sia pur con modalità diverse, le necessarie esperienze locali. La diffusione a livello locale di tali strutture, che è bene ricordare avviene prima dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, si colloca a pieno titolo nei processi di innovazione della pubblica amministrazione.

In ordine al secondo punto, occorre ricordare che la riforma del Titolo V della Costituzione, che assegna alle Regioni nuove competenze in materia di lavori pubblici, sta dando luogo alla nascita di specifiche normative regionali, con conseguenti riflessi diretti sulle procedure.

A fronte della situazione che si è andata delineando, si è imposta, quindi, una riflessione in merito alla ricerca di differenti modalità di relazione tra l'UFP e le amministrazioni richiedenti, sia in funzione di risposta ad un'evidente esigenza di raccordo tra strutture, sia in funzione di garantire l'ottimizzazione del livello di

---

[24] Il riferimento è alla Regione Veneto che con la circolare 20 luglio 2001, n.13, approvata con D.G.R. 13 luglio 2001, n.1826, ha attribuito al NUVV specifici compiti in materia di finanza di progetto.

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 perseguimento 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

regionale[25]. 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 prima[26] 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.

---

[25]Cfr. D.G.R. 2 luglio 2001, n.5325, punto 4) secondo cui "L'Unità attiva iniziative di collaborazione volte a favorire un raccordo 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
Campania	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 *Previsto collegamento con l'UFP nazionale.*
Marche	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; *Previsto collegamento con l'UFP nazionale.*
Lombardia	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 *Previsto collegamento con l'UFP nazionale.*

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. *Previsto collegamento con l'UFP nazionale.*

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 similari, 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'UFP[27].

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 ricorrano 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
Numero accessi	Il numero di accessi nel semestre risulta pari a 23.577 con una media giornaliera di 109 accessi.
Pagine visitate	Le pagine del sito visitate con maggiore frequenza risultano: la pagina riguardante il *project financing* ed i suoi campi di applicazione (6.600 visite); la pagina contenente i documenti di carattere generale "*Project Financing* - Elementi introduttivi" 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).
Documenti scaricati	Tra i documenti a disposizione per il *download*, 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.
Tipologia degli utenti	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 *target* di riferimento istituzionale dell'attività di assistenza. Significativo, inoltre, è il numero di accessi da parte di società di consulenza, *leader* nel settore della finanza di progetto,operanti anche a livello internazionale.

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[28] – di cui fanno parte le principali associazioni interessate alla finanza di progetto, (ABI, AGI, ANCE, ANIA, ANIDA, CINSEDO, CONFSERVIZI, FEDERTRASPORTO, IGI[29]) 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[30].

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^ 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..

---

[28] Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica.

[29] 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.

[30] 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 mobilizzare l'intervento di investitori internazionali.

L'UFP mantiene, pertanto, contatti istituzionali con organismi governativi o paragovernativi 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 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"[31], 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.

---

[31] 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.

Sembrerebbero 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[32], 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 purtuttavia 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[33], 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

---

[32] 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.

[33] 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.[34] 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.[35] 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.

---

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

[35] 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.[36]

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[37].

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

---

[36] Cfr. capitolo 3 "L'Osservatorio sulla finanza di progetto".

[37] 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[38].

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.[39]

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 procedimentali 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

---

[38] Cfr. Capitolo 4, par. 4.1.

[39] 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 procedimentali. 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;[40]

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.*

---

[40] 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 condivisone 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* procedimentali 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 addizionale 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 finanza 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.