



Unità Tecnica Finanza di Progetto



Dipartimento per la Programmazione e  
il Coordinamento della Politica Economica



## ***IL PROJECT FINANCING E IL PARTENARIATO PUBBLICO E PRIVATO NELLA PROVINCIA DI PARMA***

### **Partenariato pubblico e privato: il punto di vista della PA e il ruolo dell'UTFP**

**Giuliana Bo**

***Componente Unità Tecnica Finanza di Progetto***

**CIPE – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

**Parma, 25 settembre 2012**



## **Punto di vista della PA**

**Nell'attuale scenario vi è sempre più necessità di un supporto all'interno del processo decisionale della PA**

- **sia per la necessità di diffondere e cultura del PPP ed *expertise* tecniche**
- **sia al fine della corretta applicazione ed interpretazione delle recenti novità normative**

**A tal proposito meritano, infatti, di essere citati i numerosi provvedimenti legislativi adottati dall'attuale Governo volti a ristabilire l'equilibrio di finanza pubblica e la ripresa del Paese.**

## DECRETI E LEGGI GOVERNO MONTI

d.l. **SALVA - ITALIA** d.l. 201/2011 convertito l. 214/2011

d.l. **CRESCI - ITALIA** d.l. 1/2012 convertito l. 27/2012

d.l. **SEMPLIFICAZIONE** d.l. 5/2012 convertito l. 35/2012

d.l. **SEMPLIFICAZIONE FISCALE** d.l. 16/2012 convertito l.  
44/2012

d.l. **LAVORO** l. 92/2012 convertito l. 18/07/2012

d.l. **SPENDING REIEW** d.l. 52/2012 convertito l. 94/2012 e d.l.  
95/2012 convertito l. 135/2012

d.l. **SVILUPPO** d.l. 83/2012 convertito l. 134/2012

TEMI DI PPP	NOVITA' NORMATIVE
<p><b>PROCEDURE</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentazione di proposte per la realizzazione di opere pubbliche non presenti negli strumenti di programmazione</li> <li>2. Accelerazione iter approvazione dei progetti della legge obiettivo</li> <li>3. Il promotore della legge obiettivo</li> <li>4. Finanza di progetto per la nautica da diporto</li> <li>5. Semplificazione nella redazione e accelerazione dell'approvazione dei progetti</li> <li>6. Conferenza dei servizi preliminare e studio di fattibilità nella finanza di progetto</li> <li>7. Percentuale minima affidamento a terzi nelle concessioni</li> <li>8. Sponsorizzazione per i beni culturali</li> </ol>
<p><b>CONTRATTI</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concessione di lavori pubblici</li> <li>2. Principi generali per favorire la bancabilità degli interventi in fase di gara</li> <li><b>3. Contratto di disponibilità</b></li> </ol>
<p><b>STRUMENTI FINANZIARI</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Project bond</b></li> <li>2. PEF per le opere di interesse strategico</li> <li>3. Obbligazioni di scopo degli enti locali garantite da beni immobili</li> <li><b>4. Agevolazioni fiscali</b></li> <li>5. ISVAP</li> </ol>
<p><b>SETTORI INFRASTRUTTURALI DI INTERVENTO</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Edilizia carceraria</li> <li>2. Edilizia scolastica</li> <li>3. Porti turistici</li> <li>4. Porti commerciali</li> <li>5. Ferrovie e metropolitane</li> </ol>

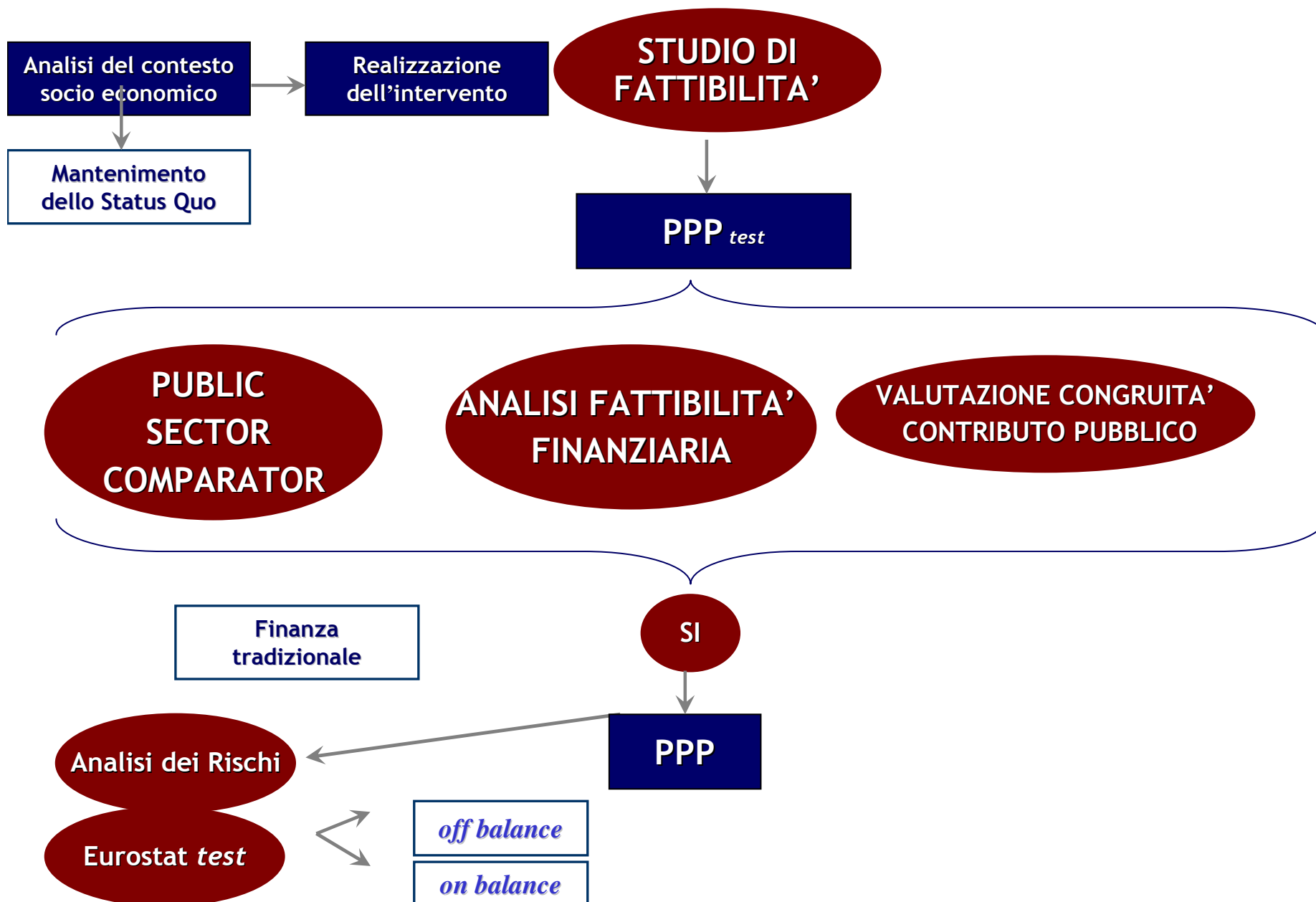
L'UTFP indica un percorso decisionale ideale, quale strada da percorrere al fine di realizzare efficacemente gli investimenti in PPP, percorso che va dalla fase della programmazione alla fase di gara, dalla fase di aggiudicazione e stipula del contratto alla fase di controllo della PA nella fase di gestione, in cui lo scopo della PA è di allocare le risorse nel migliore dei modi, individuando un modello ottimale per la realizzazione dell' investimento.

Tra queste fasi, riveste un ruolo di primaria importanza la fase della programmazione all'interno del quale sono inclusi dei meccanismi decisionali che vanno dalla:

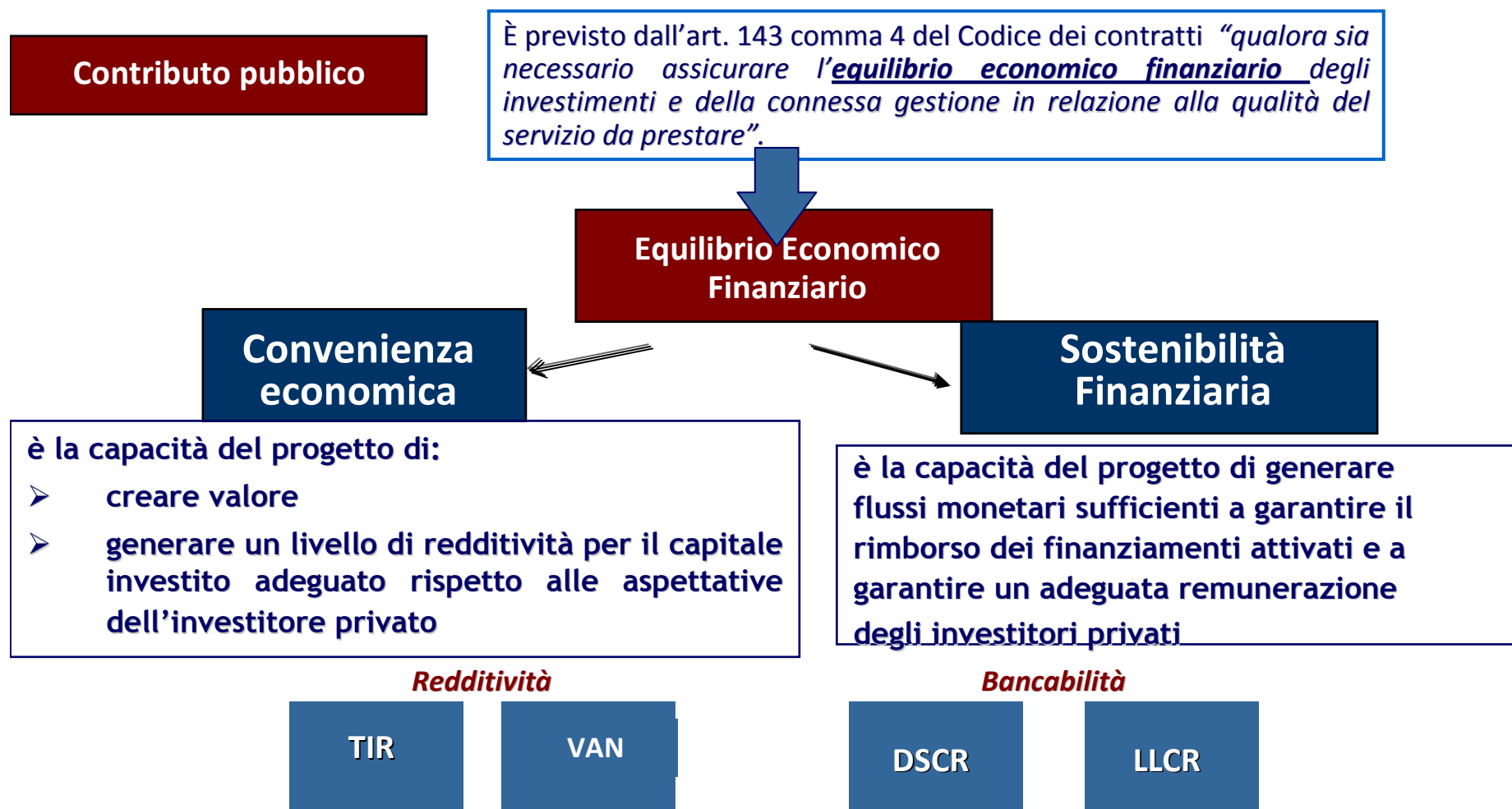
- ✓ verifica delle condizioni per il ricorso al PPP (*PPP test*)
- ✓ verifica dell'EEF e AFF
- ✓ analisi dei rischi e contabilizzazioni fuori bilancio

all'interno di tali decisioni è importante la fase di valutazione della congruità del contributo pubblico ai fini dell'uso corretto delle risorse pubbliche.

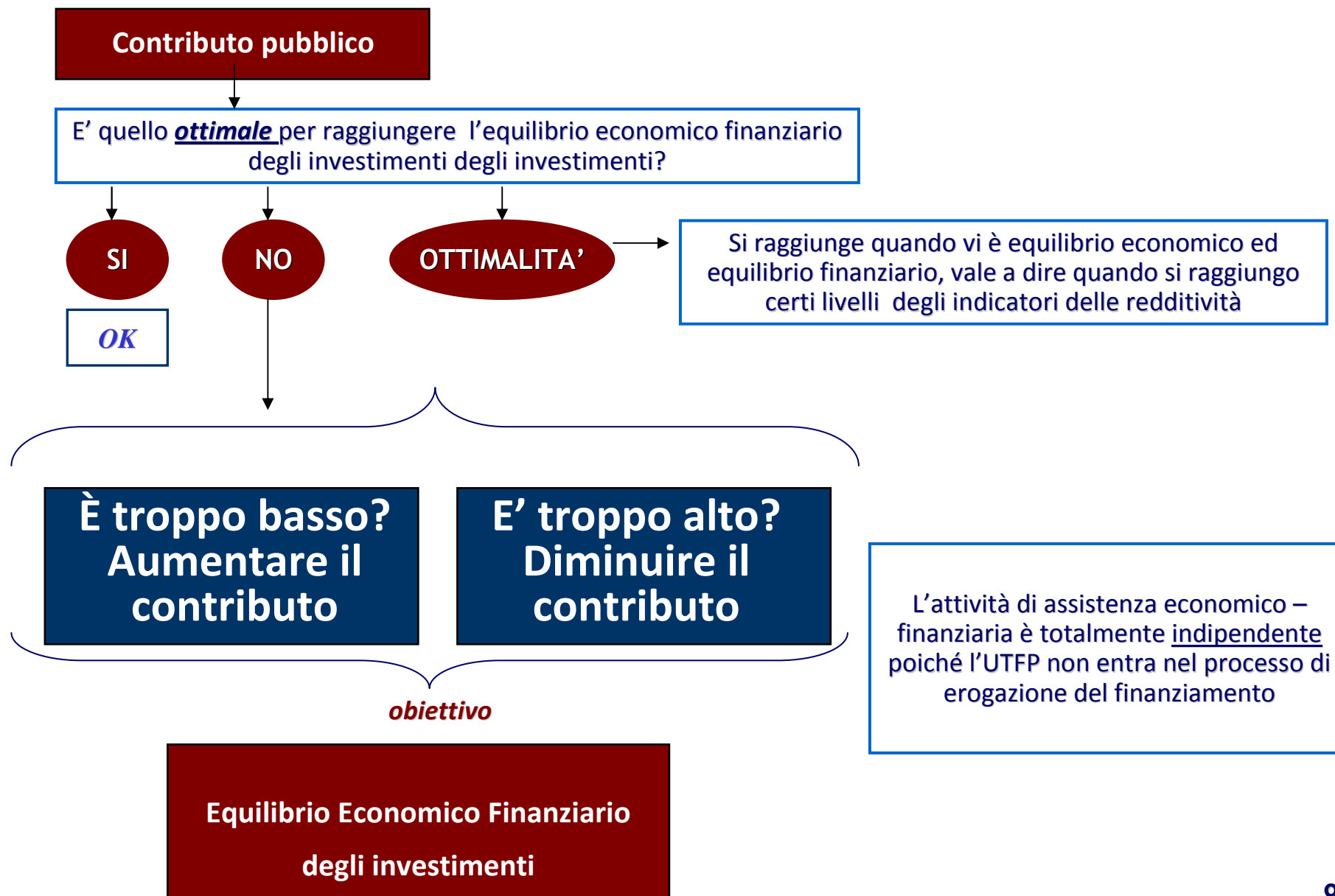
# IM PORTANZA DELLA FASE DELLA PROGRAMMAZIONE DELLA PA



E' quel processo valutativo mediante il quale si determina la quantità ottimale di contribuzione pubblica in un progetto di investimento infrastrutturale pubblico, al fine di far raggiungere e garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione in un'operazione di PPP finanziata con finanziamenti strutturati in finanza i progetto.









## **Ruolo dell'UTFP**

## LEGGE ISTITUTIVA

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) è un organismo tecnico, istituito ai sensi dell'art. 7 della L. n.144/1999, inizialmente collocato presso il CIPE all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze.

A seguito di alcune modifiche normative e decreti riorganizzativi che nel 2007 hanno trasferito il CIPE alla PCM, attualmente, opera alle dirette dipendenze del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della PCM, all'interno del quale è presente anche lo stesso CIPE.

## COMPITI ISITUZIONALI

L'UTFP, ai sensi della legge istitutiva, ha il compito principale di :

- ✓ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, il ricorso a capitali privati secondo schemi di Partenariato Pubblico - Privato (PPP) per il finanziamento di infrastrutture e per la successiva gestione dei servizi;
- ✓ fornire supporto alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti il finanziamento delle opere infrastrutturali del Paese;
- ✓ fornire supporto e assistere, gratuitamente, le amministrazioni che ne fanno richiesta, in tutte le fasi dei procedimenti attraverso cui si realizzano progetti in PPP.

## L'ATTIVITA'

L'UTFP, al fine di assolvere ai compiti istituzionali assegnati, svolge le seguenti attività:

- ✓ fornisce supporto al CIPE e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella valutazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale individuate dalla L.433/2001, c.d. legge obiettivo;
- ✓ organizza e presta servizi di assistenza tecnica, legale, amministrativa e finanziaria alle amministrazioni pubbliche che ne fanno richiesta;
- ✓ individua i settori di attività suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private;
- ✓ monitora la normativa primaria e secondaria concernente la materia del PPP;
- ✓ collabora con il Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) anch'esso operante presso il DIPE;
- ✓ attiva rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni al fine di migliorare e promuovere il PPP.

Recentemente alcune norme, al fine di permettere la corretta classificazione delle operazioni di PPP nel bilancio delle amministrazioni aggiudicatrici, hanno esteso i compiti

✓ nel **2008** è l'organismo deputato a ricevere le informazioni e la documentazione relative alle operazioni di PPP, ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat del 2004 (opere fredde), da parte delle stazioni appaltanti che hanno l'obbligo di comunicare all'UTFP, secondo modalità e termini indicati in un'apposita Circolare emanata dalla PCM d'intesa con l'ISTAT, al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico di tali operazioni (ai sensi L. n. 31/2008, art. 1, c.1). Tale attività è di supporto all'ISTAT al fine di classificare i PPP nell'ambito dei conti nazionali in linea con il SEC;

✓ nel **2009**, al fine di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, l'UTFP trasmette tali dati (raccolti in virtù della L. 31/2008) al MEF – Ragioneria dello Stato e all'ISTAT, ai sensi della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, L.196/09, art. 14.

## L'ATTIVITA' DI ASSISTENZA ALLA PA

In base alla legge istitutiva, L. 144/1999, art. 7 c. 4, l'UTFP assiste le amministrazioni pubbliche, su richiesta e a titolo gratuito, per la realizzazione di opere di pubbliche utilità e la gestione dei relativi servizi secondo forme di PPP.

Tale supporto è riferito a tutte le procedure di PPP e per l'intero *iter* procedurale, in particolare:

- ✓ nella fase di impostazione dell'iniziativa;
- ✓ nella fase di valutazione delle proposte presentate dai promotori;
- ✓ nelle fasi di gara, per la predisposizione del bando;
- ✓ nella fase di esecuzione del contratto.

Tale attività di assistenza si concretizza fornendo chiarimenti, elaborando pareri e predisponendo relazioni tecniche, giuridiche ed economico-finanziarie.

A tal fine l'UTFP è composta da esperti di vari settori (legale, tecnico, economico-finanziario), del settore pubblico e privato, al fine di rispondere alle esigenze di “multi-disciplinarietà” richieste dalle operazioni di PPP.

Le indicazioni ed i pareri forniti dall'UTFP non sono vincolanti per l'amministrazione richiedente che rimane libera di assumere le proprie determinazioni nell'ambito della propria discrezionalità.

..... evitare ritardi, dirimere controversie, sconsigliare il ricorso al PPP quando non è opportuno, evitando spreco di risorse, quindi non solo ruolo di assistenza, ma anche di controllore ....

La procedura di assistenza si attiva attraverso l'invio formale di apposita richiesta con lettera su carta intestata e protocollo dell'amministrazione richiedente con la specificazione dell'oggetto dell'assistenza.



Dal 2011 sono state adottate nuove procedure per l'attivazioni dell'assistenza al fine di rendere più proficua l'attività di assistenza su progetti eleggibili, ovvero con un minimo di documentazione minimale (sdf, pef, ecc.),

A seguito della richiesta, l'UTFP contatta l'amministrazione per fissare un incontro preliminare o per la richiesta di documentazione.



## LA COMUNICAZIONE

L'UTFP, ai sensi della legge istitutiva (L. 144/1999, art. 7, c. 11), rende nota l'attività svolta e i risultati conseguiti annualmente predisponendo una **Relazione annuale** che viene trasmessa dal CIPE al Parlamento entro il 31 luglio di ogni anno e pubblicata sul sito web.

Nel **sito web** istituzionale dell'UTFP (<http://www.utfp.it>) sono pubblicati periodicamente, inoltre, **documenti tecnici, studi e rapporti** predisposti dalla struttura nello svolgimento dei propri compiti istituzionali **scaricabile gratuitamente**

Si segnalano, in particolare:

- "UTFP news", newsletter trimestrale a cura della struttura per la divulgazione di notizie e approfondimenti sul tema PPP;
- "L'UTFP: 100 domande e risposte" edizione 2009;
- "La nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti";
- "Value for Money, analisi dei rischi e *Public Sector Comparator operative*";
- "Relazione annuale" dell'attività svolta annualmente.



## ATTIVITA' ASSISTENZA ALLE PA NEL 2000 -2012

Un recente lavoro di monitoraggio sull'attività di assistenza fornite dall'UTFP sull'intero periodo 2000 – 2012, si è rilevato che nei 12 anni di attività l'UTFP ha ricevuto 682 richieste di assistenza da parte di amministrazioni pubbliche centrali e locali relative a 493 opere.

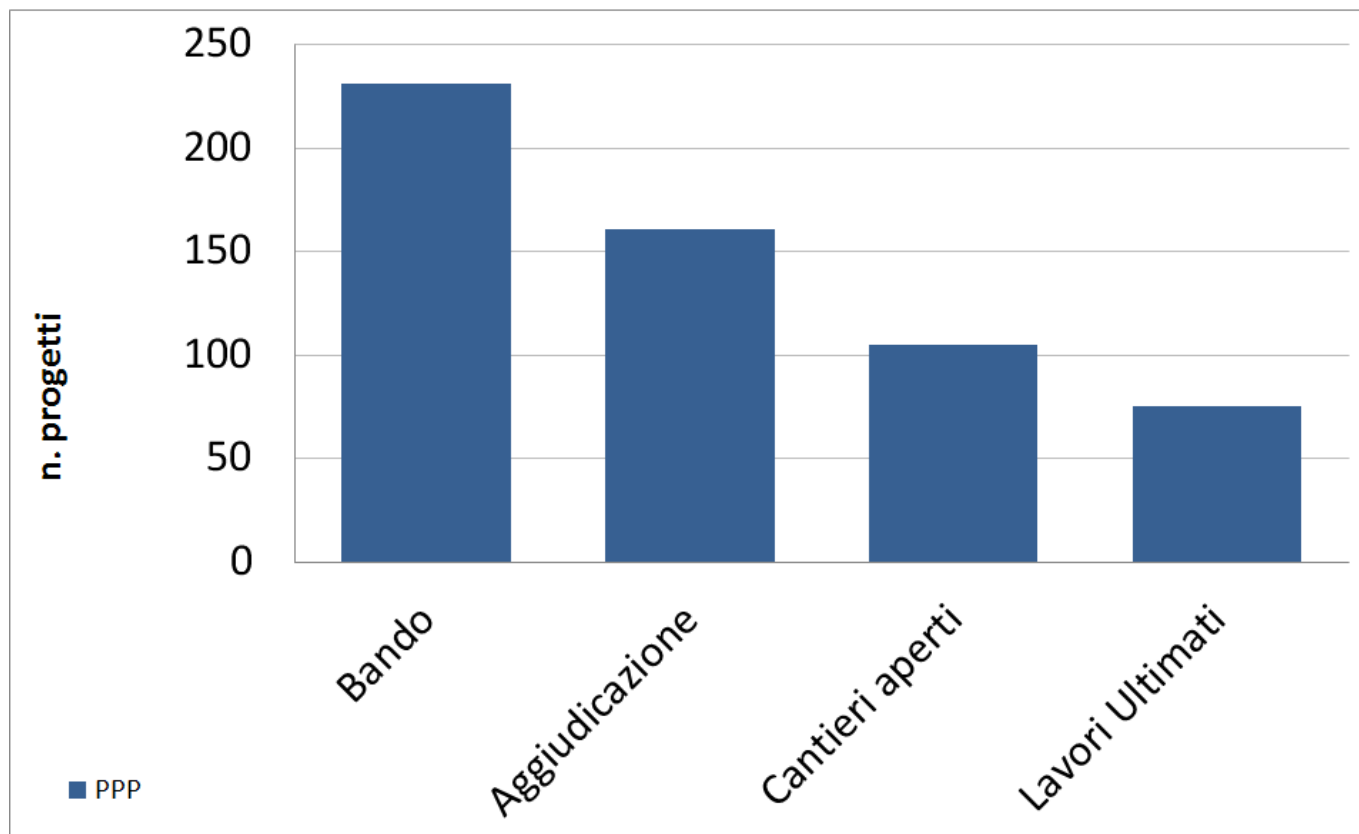
Nell'analisi è stato possibile suddividere le opere oggetto di assistenza tra:

- ✓ progetti per i quali, a oggi, non è stata raggiunta la fase di pubblicazione del bando (i.e. “opere non bandite”)
- ✓ opere bandite
- ✓ opere aggiudicate
- ✓ opere in corso
- ✓ opere ultimate.

### 224 OPERE NON BANDITE in particolare:

- ✓il 25% ha formato oggetto di assistenza nell'ultimo biennio (2010 – 2012) e potrebbe scontare un fisiologico periodo di programmazione e preparazione della fase di gara;
- ✓il 22% si riferisce ad assistenze prestate ad Amministrazioni con meno di 20.000 abitanti, quindi si tratta di Comuni di dimensioni modeste, spesso privi di adeguate expertise interne e di sufficienti risorse finanziarie per avvalersi di consulenze esterne, i quali incontrano difficoltà nella predisposizione della complessa documentazione richiesta dalle procedure di affidamento delle PPP;
- ✓nei restanti casi, la mancata pubblicazione del bando è per lo più riconducibile a: **i)** cambiamenti dei vertici politici e conseguenti modifiche delle priorità riguardo le opere programmate o da programmare, **ii)** sopravvenute modifiche normative relative alle modalità di affidamento dei contratti di PPP, che hanno creato spesso disorientamento tra gli operatori pubblici e privati del mercato, **iii)** mancata copertura finanziaria dell'opera.

## STATO AVANZAMENTO DELLE OPERE BANDITE MONITORATE



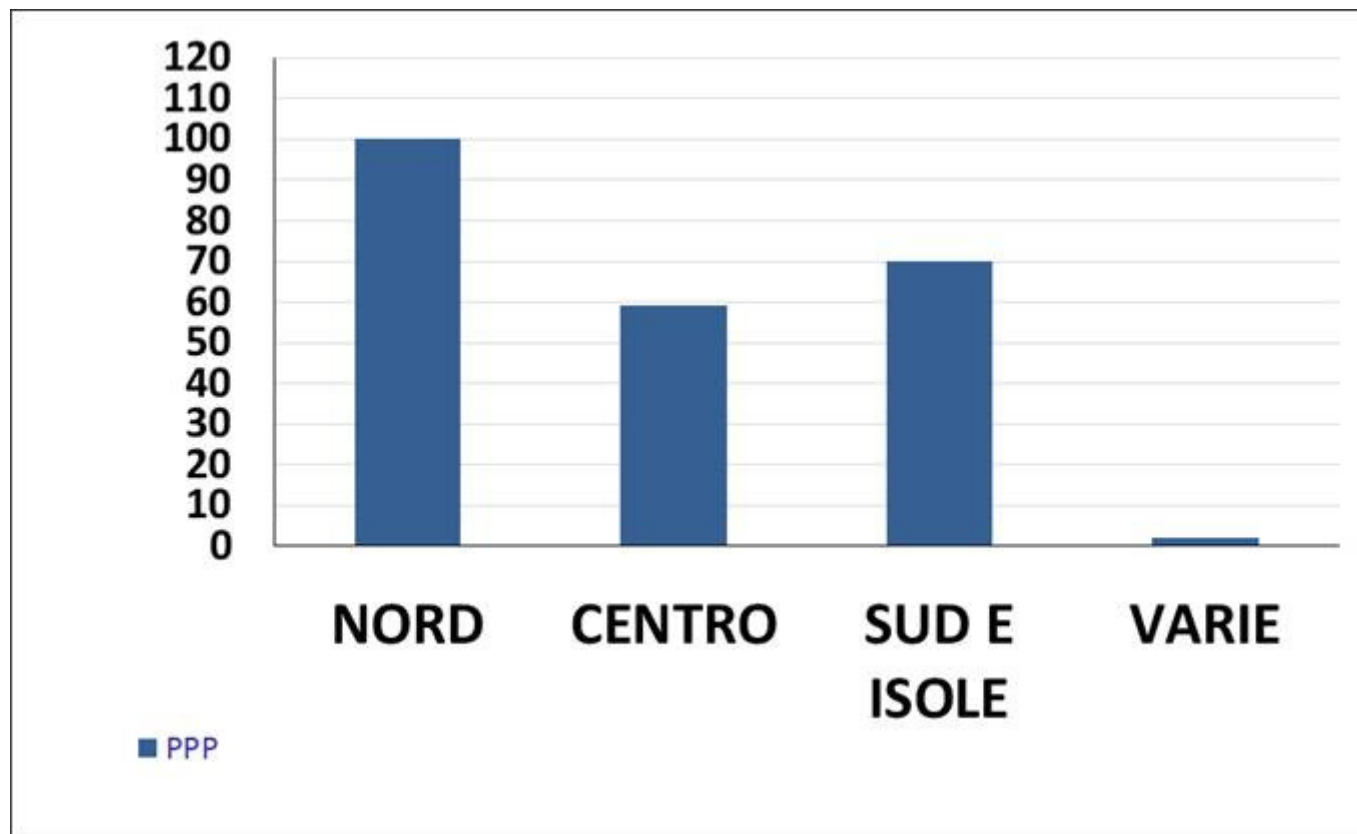
## 269 OPERE BANDITE di cui:

- ✓ **231** progetti sono stati banditi per l'affidamento di contratti di **PPP**;
- ✓ **38** progetti sono stati banditi con le procedure di **appalto tradizionale**: tale scelta spesso deriva dall'attività di assistenza dell'UTFP che ha valutato non idonei gli strumenti di PPP suggerendo l'adozione di una procedura di realizzazione diversa con risparmio di risorse

A seguire si evidenziano le opere bandite, oggetto dell'attività di assistenza dell'UTFP, per ripartizione geografica per macro – aree e regioni e per ripartizione settoriale.

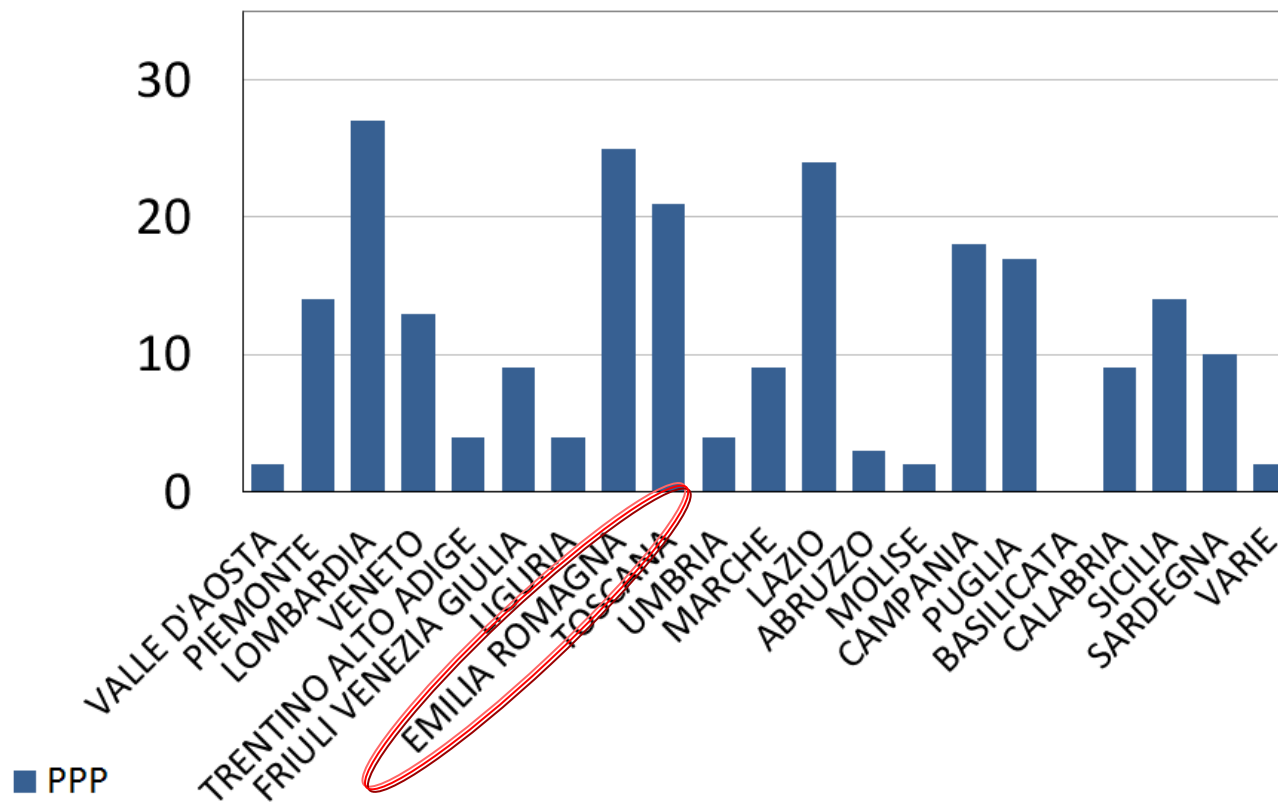
## RIPARTIZIONE GEOGRAFICA PER MACROAREE DELLE OPERE BANDITE

Il maggior numero di bandi è concentrato al Nord, seguono il Sud e isole e il Centro Italia



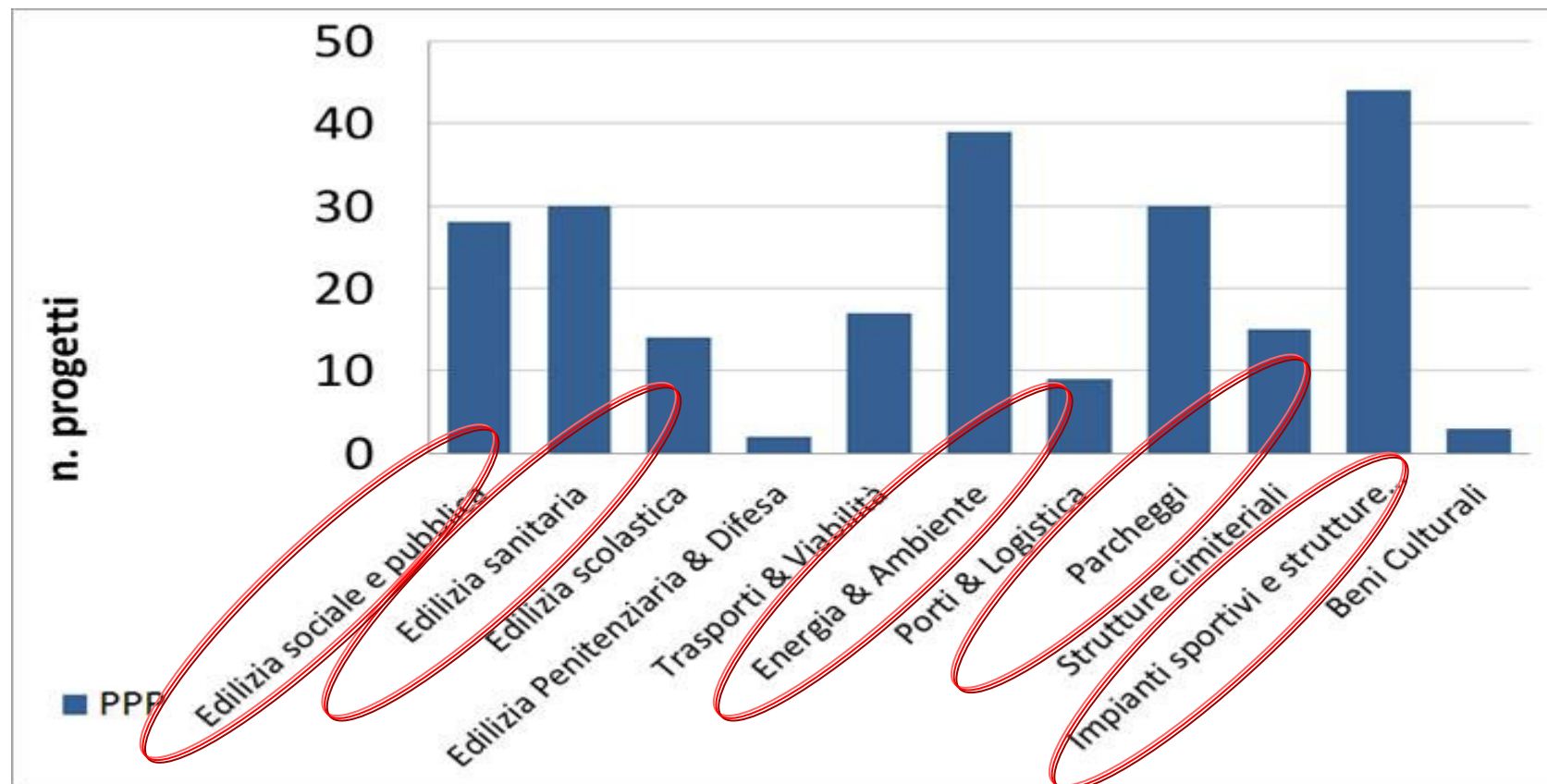
## RIPARTIZIONE GEOGRAFICA REGIONALE DELLE OPERE BANDITE

Le regioni con il più elevato numero di bandi pubblicati sono la Lombardia (27), l'Emilia Romagna (25), il Lazio (24) e la Toscana (21); la prima regione del Mezzogiorno è la Campania (18) seguita dalla Puglia (17) e dalla Sicilia (14)



## RIPARTIZIONE SETTORIALE DELLE OPERE BANDITE

In coerenza con la struttura del mercato italiano del PPP, prevalgono i bandi per impianti sportivi e strutture ricettive (44) seguiti da energia e ambiente (39, di cui 15 per interventi relativi a energia rinnovabile e risparmio energetico), dall'edilizia sanitaria (30, di cui 25 progetti ospedalieri) e dai parcheggi (30). Si rilevano, inoltre, 17 progetti banditi nel settore trasporti & viabilità, tutti di importo superiore a 10 milioni di euro.





## COSTO MEDIO DELLE OPERE BANDITE

In coerenza con quanto rilevato nel mercato del PPP in Italia, anche tra i progetti sottoposti all'UTFP prevalgono le opere di dimensioni medio - piccole, sebbene con una presenza significativa (circa la metà del totale delle opere bandite) di opere di importo superiore ai 10 milioni di euro, concentrate prevalentemente nei settori trasporti e sanità:

Sulle 231 opere bandite le classi d'importo prevalenti risultano comprese:

- per il 29% del totale dei bandi tra i 5 e 20 milioni di euro
- per il 21% del totale tra 20 e 100 milioni di euro.

## OPERE AGGIUDICATE

Sul totale dei progetti banditi (231), circa il 70% è giunto all'aggiudicazione. Nello stesso periodo, il tasso medio di aggiudicazione per le concessioni di costruzione e gestione, in base ai dati di mercato è pari a circa il 45%.

Il confronto suggerisce un effetto benefico per le Amministrazioni che richiedono il supporto dell'UTFP nella fase di predisposizione della gara.

L'UTFP ha fornito assistenza sia di tipo tecnico sia giuridico ed economico finanziario.

## ATTIVITA' ASSISTENZA ALLE PA NEL 2011

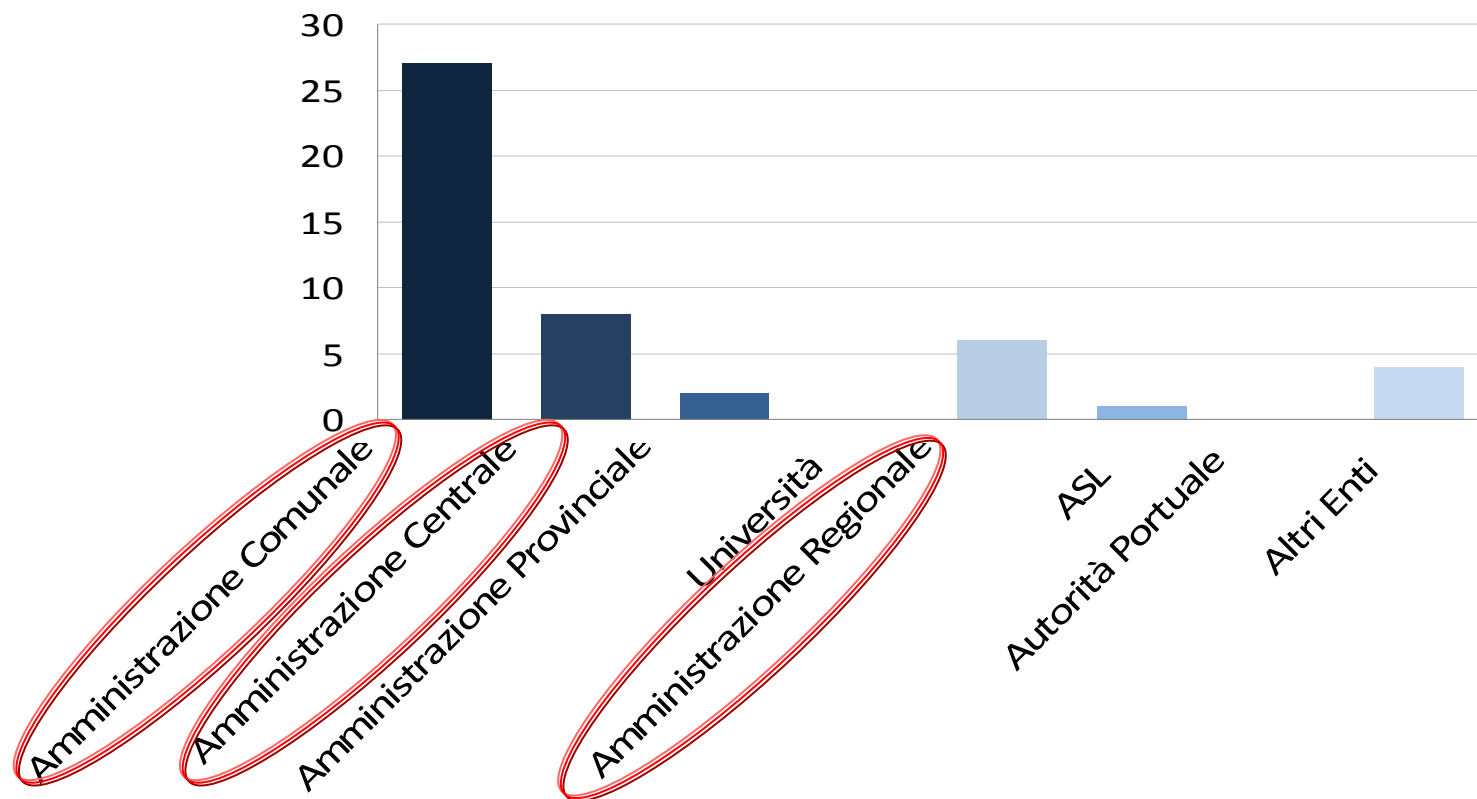
36 AMMINISTRAZIONI PER 48 PROGETTI

Circa il 40% in meno rispetto all'anno 2010

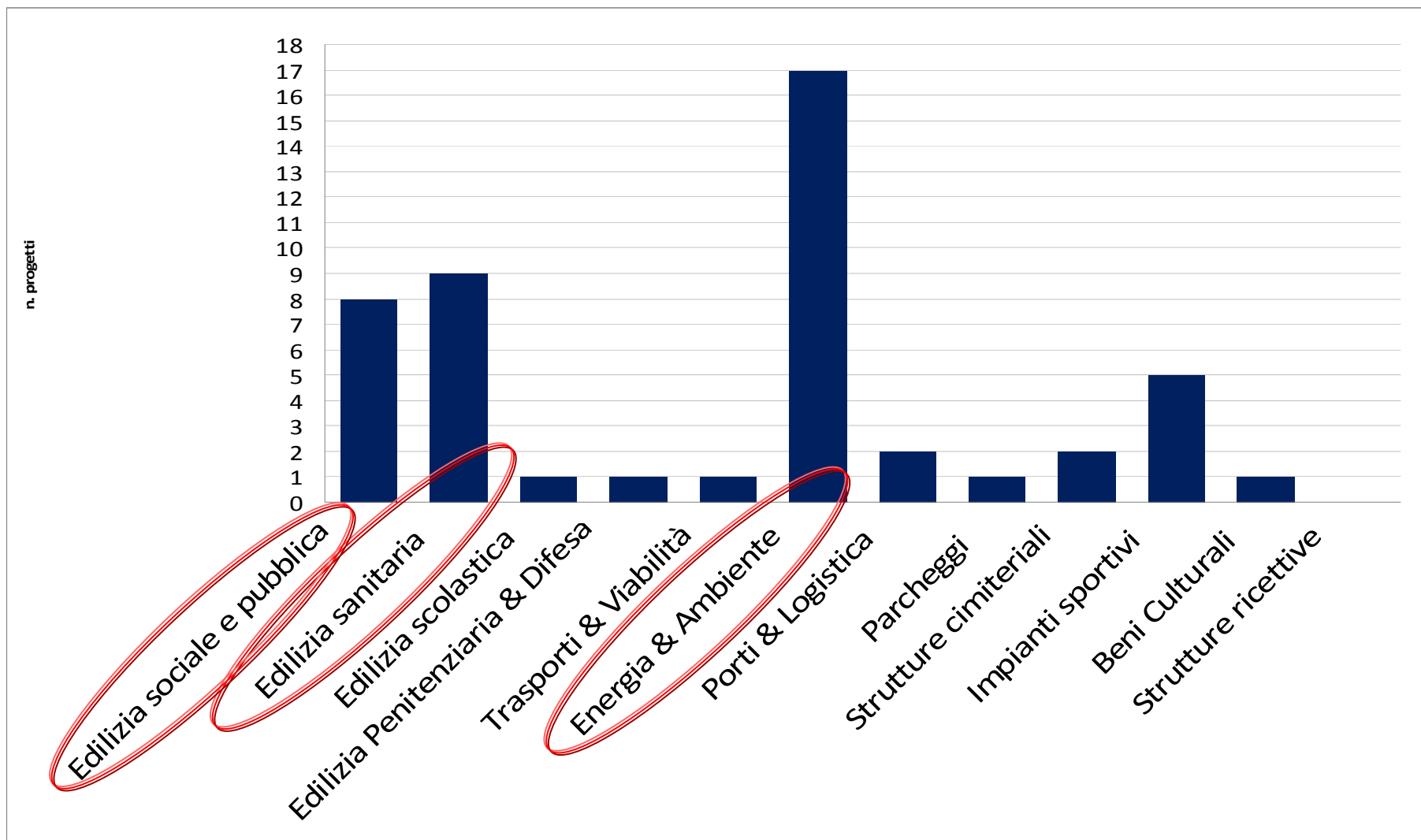
- ✓ per l'adozione di nuove procedure per l'attivazioni dell'assistenza al fine di rendere più proficua l'attività di assistenza su progetti eleggibili, ovvero con un minimo di documentazione minimale (sdf, pef, ecc.)
- ✓ per maggiore immobilità delle amministrazioni a prendere decisioni in merito a progetti di investimento che implicano l'utilizzo di risorse pubbliche

## ASSISTENZA FORNITA DALL'UTFP PER TIPO DI AMMINISTRAZIONE NEL 2011

Si conferma la tendenza che l'assistenza è fornita prevalentemente alle amministrazioni comunali (35 operazioni); inoltre per circa il 60% la richiesta è pervenuta da Comuni con abitanti compresi tra 5 e 50 mila, dal quale si evince la maggiore necessità di assistenza per i Comuni di piccole dimensioni, scarsamente provvisti di professionalità al proprio interno in grado di curare l'avvio di operazioni di PPP, nonché di risorse finanziarie per reclutare adeguate competenze.

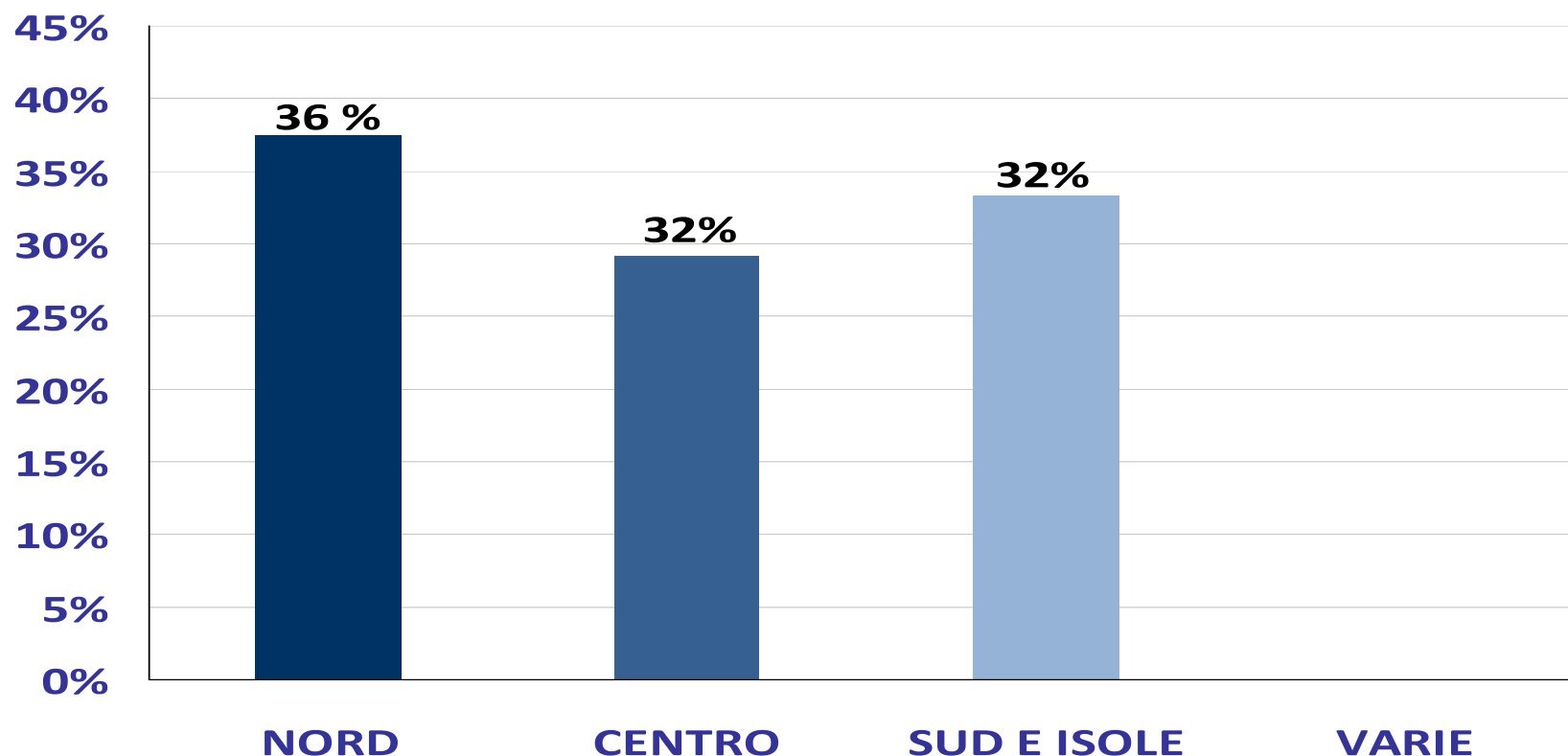


## RIPARTIZIONE PER SETTORI DELL'ASSISTENZA FORNITA DALL'UTFP



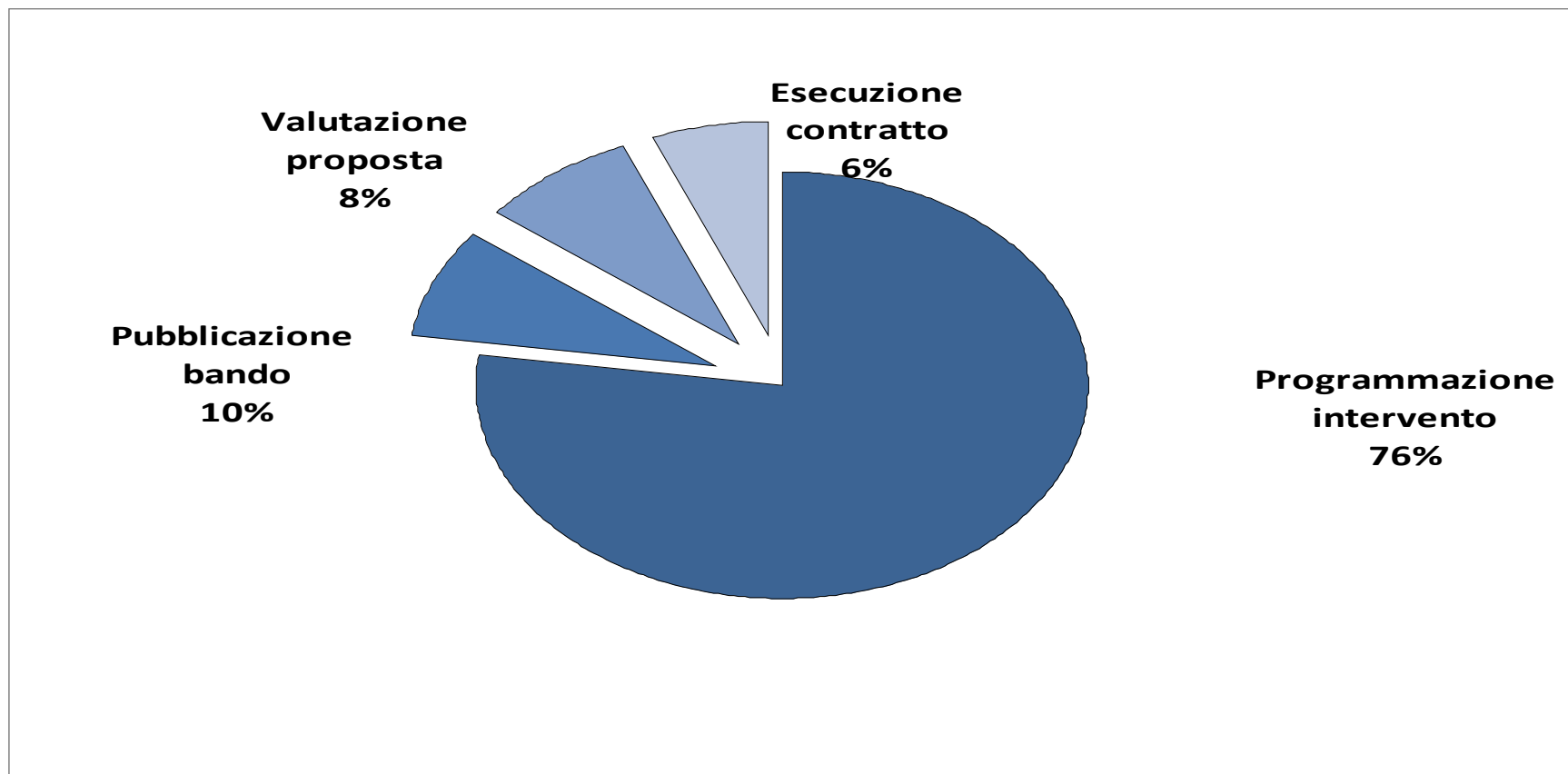
## RIPARTIZIONE PER AREA GEOGRAFICA DELL'ASSISTENZA FORNITA DALL'UTFP NEL 2011

Maggior numero di richieste di assistenza sono pervenute dalla Lombardia, Lazio e Piemonte, mentre le richieste provenienti dal mezzogiorno sono pervenute maggiormente dalla Calabria.



## RIPARTIZIONE PER FASI DEL PROCEDIMENTO DELLE RICHIESTE ASSISTENZA ALL'UTFP NEL 2011

Il 76% delle richieste esaminate dall'UTFP ha riguardato progetti in fase di programmazione, evidenziando le maggiori necessità di assistenza nella fase di avvio del progetto; questo fenomeno è parzialmente spiegabile dalle numerose modifiche normative, intervenute nell'arco dell'anno 2011, in tema di finanza di progetto.





Unità Tecnica Finanza di Progetto



Dipartimento per la Programmazione e  
il Coordinamento della Politica Economica



## Contatti

### Unità Tecnica Finanza di Progetto

Via della Mercede, 9

00187 Rome, Italy

Tel. +39 06 6779 6394

Fax. +39 06 6779 6573

Email: [segreteriautfp@governo.it](mailto:segreteriautfp@governo.it)

Web Site: [www.utfp.it](http://www.utfp.it)

**Giuliana Bo**

Tel. +39 06 67796522

Email: [g.bo@governo.it](mailto:g.bo@governo.it)

### Coordinatore

**Paolo Emilio Signorini**