



*Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica
Unità Tecnica Finanza di Progetto*

Il ruolo dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto nello sviluppo dei Partenariati Pubblico Privati

Gennaio 2010



UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

L'UTFP e i compiti istituzionali

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) è stata istituita dalla legge 17 maggio 1999 n. 144, art. 7 presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

La Struttura opera alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' costituita da un Coordinatore e 11 componenti, nominati con decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega sul CIPE, su proposta del Capo Dipartimento del DIPE.

Tra i compiti prioritari dell'UTFP vi è quello 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.

A partire dal 2008 l'UTFP è l'organismo deputato a ricevere la documentazione relativa ai contratti di PPP conclusi dalle Amministrazioni pubbliche e ricadenti nelle categorie individuate da Eurostat - ai sensi dell'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31 - con l'obiettivo di permetterne la corretta classificazione nei bilanci pubblici delle Amministrazioni aggiudicatrici. L'attività dell'UTFP è di supporto all'ISTAT ed ha per oggetto la classificazione delle PPP nell'ambito dei conti nazionali in linea con il Sistema Europeo dei Conti (SEC 95).

Le attività svolte

Al fine di assolvere i compiti istituzionali assegnati, l'UTFP 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. 443/2001, c.d. Legge Obiettivo;
- organizza e presta servizi di assistenza tecnica, legale e amministrativa alle pubbliche Amministrazioni;
- 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.

Che cosa è il PPP

Con il termine **Partenariato Pubblico Privato (PPP)** viene indicata una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Il ricorso al PPP, attraverso le diverse metodologie attuative, può essere previsto in tutti i casi in cui una pubblica Amministrazione intenda affidare ad un operatore privato l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi.

In un'operazione di PPP coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi:

- progettazione
- finanziamento
- costruzione o rinnovamento
- gestione
- manutenzione.

Caratteristiche di un'operazione di PPP sono:

- il ruolo importante dell'operatore economico, che partecipa a varie fasi del progetto; il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi;
- la modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte del settore privato; spesso quote di finanziamento pubblico, a volte ingenti, possono aggiungersi ai finanziamenti privati;
- la ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato; tale ripartizione si effettua caso per caso, in funzione della capacità delle parti di identificare, valutare, controllare e gestire i rischi;
- la durata relativamente lunga della collaborazione tra il partner pubblico ed il partner privato riguardo ai vari aspetti di un progetto da realizzare.

Quali sono i vantaggi del PPP

Gli schemi di PPP devono essere utilizzati quando il ricorso a capitali e risorse privati può comportare benefici per la pubblica amministrazione e per gli utenti finali dei servizi. Tali benefici possono essere sia di carattere economico, e concretizzarsi in una riduzione dei costi di realizzazione e gestione dell'infrastruttura, sia riconducibili ad un incremento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi erogati.

Oltre ai benefici che possono derivare alla collettività in termini di efficienza gestionale, di qualità delle opere e di efficacia dei servizi resi, il ricorso al PPP può consentire di superare i vincoli sulla spesa pubblica e sui saldi di bilancio derivanti dall'adesione all'Unione monetaria.

Inoltre, l'intervento dei soggetti privati nel finanziamento e nella gestione dei progetti pubblici permette di perseguire ulteriori finalità, tra le quali:

- l'affinamento delle metodologie di valutazione dei progetti, reso possibile dal ricorso a tecniche di whole life costing (i.e. intero ciclo di vita dell'infrastruttura), che permettono l'ottimizzazione degli esborsi di conto capitale;
- la stima rigorosa dei benefici che l'operatore pubblico può conseguire con soluzioni partenariali in alternativa al tradizionale finanziamento a carico del bilancio pubblico (value for money);
- la possibilità di trasferire in modo trasparente, proporzionato e mirato parte dei rischi del progetto al settore privato.

Che cosa è il PF

Per Project Financing (PF – Finanza di Progetto) si intende il finanziamento di un progetto in grado di generare, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto per la sua realizzazione e remunerare il capitale di rischio.

Il progetto si presenta come entità autonoma rispetto ai soggetti che lo promuovono e viene valutato dai finanziatori principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa. Il PF nasce come modalità di finanziamento di progetti pubblici o privati, finanziariamente indipendenti, caratterizzati da elevati fabbisogni finanziari e dalla possibilità di ripartire i rischi sui diversi soggetti partecipanti all'operazione.

Nell'ordinamento giuridico italiano, la concessione di lavori costituisce uno dei possibili strumenti per finanziare opere pubbliche in PF.

Quali sono le differenze tra PPP e PF

Con il termine Partenariato Pubblico Privato ci si riferisce a tutte quelle forme di cooperazione tra pubblico e privato finalizzate alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Il Project Financing è una modalità di finanziamento strutturato che può essere utilizzato in alcune operazioni di PPP per finanziare un progetto infrastrutturale.

Quali sono i vantaggi del PF

I principali vantaggi del ricorso al Project Financing possono essere distinti, con riferimento ai soggetti coinvolti, in base alle classificazioni che seguono.

Vantaggi per il settore pubblico:

- possibilità di realizzare un'iniziativa di notevole interesse per la collettività, limitandone l'impatto sul bilancio pubblico e senza assumere i rischi finanziari e di mercato, che dovrebbero essere posti a carico dei privati;
- garantire, tendenzialmente, una più elevata qualità della progettazione, tempi ridotti di realizzazione e maggiore efficienza gestionale.

Vantaggi per il settore privato:

- possibilità di limitare l'impatto sul proprio bilancio di un eventuale fallimento del progetto, in quanto il progetto si presenta come entità autonoma;
- possibilità di accedere a nuovi finanziamenti "fuori bilancio", evitando di peggiorare i propri indici di indebitamento;
- possibilità di attivare un'elevata leva finanziaria (con percentuali di debito su mezzi propri che può giungere anche al 70-90 per cento);
- possibilità di mettere in comune con altre imprese (pubbliche e private) competenze e risorse su progetti innovativi e per questo più rischiosi.

L'UTFP e la Legge Obiettivo

Ai sensi di quanto previsto dal Codice dei Contratti (art. 163 comma 2, lettera f-bis del D.lgs. 163/06), l'UTFP fornisce supporto e assistenza diretta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'istruttoria di progetti inseriti nel primo Programma delle opere strategiche, previsto dalla Legge Obiettivo e oggetto di valutazione da parte del CIPE.

La struttura ha il compito di verificare l'esistenza di presupposti per la concreta attuabilità di modelli di PPP con il ricorso a capitali privati.

In particolare, l'UTFP ha fornito assistenza per:

- Strade e autostrade (Pedemontana Lombarda, Bre.Be.Mi, autostrada A12 Cecina - Civitavecchia, A15-CISA Parma - Nogarole);
- Metropolitane (linea C della metropolitana di Roma; linee 2, 3, 4 e 5 della metropolitana di Milano; Sistema metropolitano della Campania e della città di Torino);
- Ferrovie (Brennero, Torino - Lione);
- Porti e Interporti (porti di Civitavecchia, Taranto, Trieste e Ancona; interporto di Battipaglia).

L'UTFP e le pubbliche Amministrazioni

In base alla legge istitutiva, l'UTFP assiste le Amministrazioni pubbliche, su richiesta e a titolo gratuito, per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e la gestione dei relativi servizi secondo forme di PPP. Tale supporto è assicurato in tutte le fasi progettuali previste per la realizzazione dell'infrastruttura: impostazione delle iniziative, predisposizione di bandi e avvisi, valutazione delle offerte ed esecuzione del contratto.

L'attività si concretizza fornendo chiarimenti, elaborando pareri e predisponendo relazioni tecniche, giuridiche ed economico-finanziarie. Al fine di consentire l'espletamento delle attività ogni Amministrazione deve inviare all'UTFP la documentazione necessaria in relazione al tipo di assistenza richiesta e alla fase del procedimento oggetto di interesse. Inoltre, nell'ottica di una proficua collaborazione, è sempre opportuno che le Amministrazioni comunichino l'esito del procedimento per il quale è stata richiesta l'assistenza, consentendo così all'UTFP di individuare gli eventuali casi di successo (best practice) nell'applicazione degli istituti 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.

In particolare, l'UTFP ha fornito alle pubbliche Amministrazioni assistenza nei settori:

- Edilizia sociale e pubblica (Piano nazionale carceri, Centro Polivalente di Palermo), edilizia scolastica (Università di Enna e Salerno), edilizia sanitaria (ospedali di Mestre, Venezia, Garbagnate);
- Trasporti e porti (metropolitana di Roma linea D, porti di Fiumicino e Capo d'Anzio), parcheggi (Venaria Reale, Pisa, Roma);
- Energie rinnovabili (impianti fotovoltaici per le caserme dei Carabinieri della città di Reggio Calabria e di Vibo Valentia, per gli uffici pubblici e le scuole del Comune di Catania e della Provincia di Roma; teleriscaldamento per il Comune di Venaria Reale).

Nelle Figure 1 e 2 seguenti sono rappresentati i dati relativi all'assistenza fornita dall'UTFP nel biennio 2008 – 2009 classificati per settore e area geografica.

Fig. 1 - Ripartizione per settore dei progetti oggetto di assistenza da parte dell'UTFP (biennio 2008 – 2009)

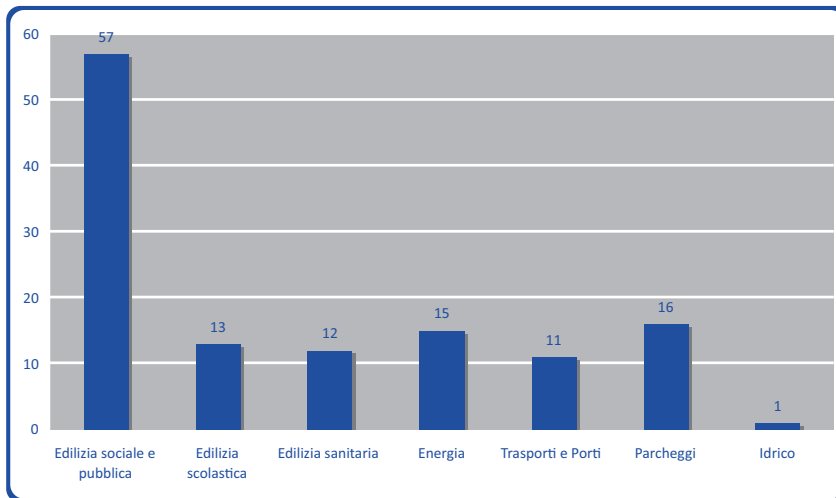
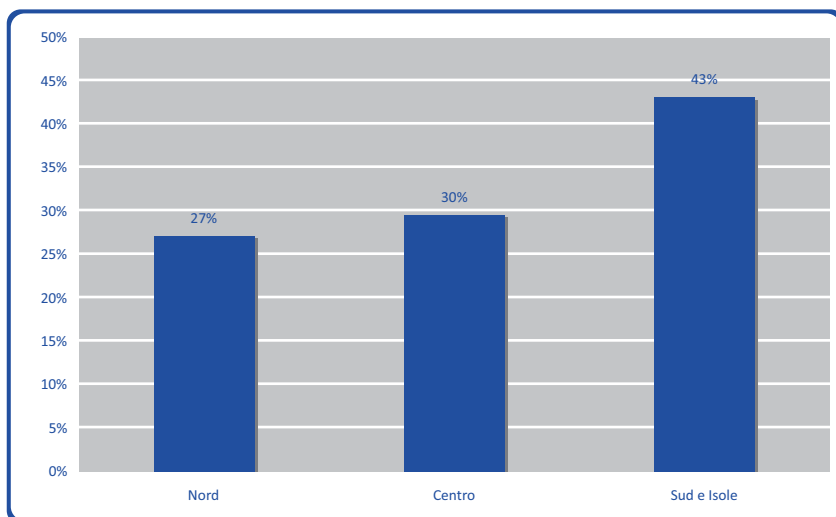


Fig. 2 - Ripartizione percentuale dei progetti oggetto di assistenza da parte dell'UTFP per area geografica (biennio 2008 – 2009)



Le iniziative di informazione e comunicazione

Il sito web www.utfp.it è il principale strumento di comunicazione dell'Unità. Al suo interno sono pubblicati, oltre a notizie informative relative all'UTFP, i documenti tecnici, gli studi e i rapporti predisposti dalla struttura nello svolgimento dei propri compiti istituzionali. La documentazione disponibile sul sito consente diversi livelli di approfondimento sui temi della finanza di progetto e del PPP.

Inoltre, la newsletter *UTFP news*, a cadenza trimestrale e disponibile sul sito, approfondisce alcune tematiche attuali di rilevante interesse per la materia del partenariato pubblico privato, con l'obiettivo di far conoscere in modo diretto l'attività istituzionale dell'UTFP, nonché di promuovere ed incentivare l'utilizzo di modelli di PPP per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

L'UTFP organizza, inoltre, iniziative seminari e promuove la partecipazione dei propri esperti a convegni ed eventi di settore.

Ai sensi della delibera CIPE n. 80 del 1999, la struttura rende nota ogni anno l'attività svolta e i risultati conseguiti predisponendo una Relazione annuale che viene trasmessa dal CIPE al Parlamento e pubblicata sul sito web.

Le collaborazioni nazionali e internazionali

L'UTFP ha promosso negli anni alcune importanti collaborazioni con rilevanti istituzioni nazionali ed internazionali.

In particolare, in ambito nazionale:

Conferenza Stato Regioni – ITACA - Protocollo d'intesa sul Partenariato Pubblico-Privato siglato nel gennaio 2008 con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e l'Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti e della Compatibilità Ambientale (ITACA), con la finalità di sviluppare e divulgare il PPP nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche.

ENEA - Esecuzione dell'attività di ricerca avente ad oggetto "Modelli di PPP per il finanziamento del settore energetico", in virtù del protocollo d'intesa siglato nel giugno 2008.

ISTAT - Nell'ambito delle rispettive competenze tecniche e istituzionali, nel novembre 2009 ISTAT ed UTFP hanno siglato una convenzione attraverso la quale si è sviluppato un rapporto di collaborazione con l'obiettivo di conformare il sistema delle informazioni sulle operazioni di PPP fornite dalle pubbliche Amministrazioni ai fini della corretta ed esaustiva applicazione dei criteri dettati dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, avente ad oggetto la classificazione delle PPP nell'ambito dei conti nazionali in linea con il Sistema Europeo dei Conti (SEC 95).

INFRASTRUTTURE LOMBARDE (ILSPA) - Accordo di collaborazione, siglato nel gennaio 2010, con il quale UTFP e ILSPA hanno avviato un rapporto di collaborazione finalizzato allo sviluppo e alla condivisione di best practice da applicare in operazioni strutturate con modelli di PPP.

In ambito internazionale, sono in corso collaborazioni con:

EPEC – L'UTFP è parte dell'European PPP Expertise Centre (EPEC), promosso dalla Commissione Europea, dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI) e dagli Stati Membri; questi ultimi partecipano con le unità tecniche nazionali competenti in materia di PPP, mentre la BEI fornisce struttura organizzativa, logistica e finanziamenti.

KAZAKISTAN - Accordo siglato nel novembre 2009 con l'unità tecnica competente in materia di PPP del Kazakistan, finalizzato allo scambio di informazioni ed esperienze relative ad operazioni strutturate con modelli di PPP.



UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica
Unità Tecnica Finanza di Progetto
Via della Mercede, 9
00187 Roma

Tel. +39 06 6779 6394

Fax +39 06 6779 6573

Web: www.utfp.it