

Introdotta in Italia dalla Legge 166 e dal Decreto Legislativo 190, il Project Financing ha profondamente trasformato il settore dell'edilizia pubblica. Con una sfida: migliorare gli standard attuali

Alternativa all'appalto

Stefano de Marinis*

* Avvocato, Studio De Marinis, Roma

La più recente legislazione in materia di lavori pubblici sembra trovare nel capitolo riguardante il finanziamento privato degli interventi uno dei momenti maggiormente innovativi ed efficaci.

Rispetto al quadro risalente al 1998 ed alle disposizioni che ne avevano successivamente attuato i contenuti, tanto la legge 166 del 2002, di aggiornamento della Merloni, che il coevo Decreto Legislativo 190, di attuazione della "Legge Obiettivo", hanno, infatti, introdotto un ampio ventaglio di modifiche il cui risultato è quello di collocare il nostro paese all'avanguardia, in Europa, in termini di dotazione di una compiuta ed efficace disciplina della materia.

E' noto, del resto, che mentre la Gran Bretagna, culla del project financing non abbisogna di una legislazione di riferimento vera e propria, mercè il sistema giuridico istituzionale che la contraddistingue, la legislazione italiana costituisce un valido punto di confronto anche per altri partner comunitari, in primo luogo

Spagna e Francia che risultano essersi mosse successivamente con analoghe previsioni già adottate o in via di adozione¹.

Non che le più recenti scelte normative nazionali non rechino anche elementi di forte perplessità, ad esempio in tema di "diritto di prelazione", riconosciuto dalla legge al proponente laddove all'affidamento in concessione si pervenga attraverso l'iniziativa del Promotore, la cui disciplina è attualmente a giudizio di fronte alla Corte dell'Aja a seguito di specifiche censure mosse dalla Commissione Europea; in termini generali, peraltro, i progressi in materia appaiono senz'altro significativi ed importanti.

Le regole introdotte nel 2002 sono, infatti, in grado di far decollare definitivamente questa importante modalità di esecuzione alternativa all'appalto che permette di realizzare un'opera senza iscriverne il costo a bilancio o senza iscriverlo per intero, drenando, in quest'ultimo caso, risorse anche dalla spesa corrente.

Così, peraltro, parlano i dati raccolti dall'Osservatorio Nazionale sul project financing, promosso dal Ministero dell'Economia, da Unioncamere e dalla Camera di Commercio di Roma, che evidenziano come detta modalità di intervento rappresenti ormai una quota ben superiore al 10% del mercato delle opere pubbliche, addirittura il 30 nell'anno 2003 se si considera il valore degli avvisi pubblicati che, peraltro, non sempre si traducono in iniziative concrete.

Ciò detto, vorremmo in questa sede concentrarci su alcuni aspetti che hanno consentito di aprire i nuovi spazi di intervento, rendendo realizzabili molte opere un tempo considerate non in grado di remunerare l'investimento, soprattutto nel campo dell'edilizia pubblica ed in specie di quella sanitaria.

Infatti, mentre per le infrastrutture in genere l'impatto innovativo delle nuove regole è senz'altro importante, è nel campo dell'edilizia pubblica che il senso evolutivo delle nuove norme è maggiormente tangibile, al punto da rivoluzionare in modo significativo la tradizionale distinzione tra opere c.d. "calde", cioè in grado di remunerare l'investimento, e quelle "fredde", per cui tale possibilità è esclusa.

Ci si riferisce alla possibilità di affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta dello stesso concedente, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici².

Tali previsioni, peraltro comuni agli interventi della "Legge Obiettivo"³, unitamente a quelle che consentono di pagare il concessionario anche mediante cessione di beni immobili e di ricomprendere nell'oggetto della concessione l'erogazione di forniture e servizi, hanno permesso di realizzare operazioni in passato difficilmente ipotizzabili.

Come si diceva il caso degli ospedali è emblematico, essendo ormai numeroso l'elenco di iniziative che vedono proprio

in questo genere di interventi il campo di applicazione più significativo delle nuove operazioni di project financing; tra di esse meritano apposita segnalazione il S. Anna di Como, che, sebbene oggi bloccato per problemi legati alla localizzazione dell'immobile, è da considerarsi come la vera e propria esperienza apripista in materia, Mestre, i cui lavori sono in fase di avvio essendo stato chiuso anche il finanziamento dell'operazione con le banche, e l'Ospedale del Mare di Napoli, che tra le opere di maggior impegno economico da realizzarsi direttamente in concessione è la più recente.

Ai tre casi ricordati, importanti anche in ragione dell'entità dell'impegno finanziario richiesto, se ne aggiungono, poi, molti altri, tra i quali, con indicazione non certo esaustiva, vanno citati gli Spedali Riuniti di Brescia, l'Umberto I di Siracusa, Perugia, il Microcitemico di Cagliari, l'ospedale di Filettino a La Spezia, il rifacimento e l'ampliamento dei nosocomi di Montebelluna e Castel Franco Veneto, il nuovo ospedale di Valpocceva a Genova, i quattro ospedali toscani di Prato Pistoia Lucca e Massa, peraltro banditi con un'unica procedu-

Il project financing permette di realizzare un'opera senza iscriverne il costo a bilancio o senza iscriverlo per intero.



ra, e quelli di Parma, Fidenza e Ferrara. L'analisi dei contenuti di tali operazioni evidenzia come, secondo quanto si accennava poc'anzi, l'elemento qualificante è che l'acquirente del servizio riveniente dallo sfruttamento dell'opera realizzata non è solo il terzo, come era fin qui avvenuto nelle concessioni classiche, ad esempio per un'autostrada, bensì lo stesso concedente, nella specie l'ASL o l'azienda ospedaliera, che nella struttura edificata ex novo o ristrutturata acquista dal concessionario, cui essa viene data in gestione per un periodo che di regola va dai 20 ai 30 anni, un certo numero di

Gli ospedali sono il campo di applicazione più significativo delle nuove operazioni di project financing.

posti letto ovvero di prestazioni e servizi in genere, pagando per questo un prezzo prevalentemente sotto forma di canone annuale di utilizzo.

Nel pacchetto delle prestazioni da corrispondersi dal concessionario si va dalla più tradizionale manutenzione delle opere e degli impianti una volta realizzati alla fornitura di arredi, personal computer, stampanti e reti informatiche, dalla manutenzione delle apparecchiature sanitarie, alla fornitura dell'energia elettrica e del calore, dalla preparazione e distribuzione dei pasti, ai servizi di pulizia, lavanderia, raccolta e smaltimento rifiuti, vigilanza ecc.

Nell'ottica di garantire un prezzo al concessionario può rientrare anche la cessione ad esso, a titolo definitivo, di alcune aree e/o immobili la cui utilizzazione sia strumentale o connessa all'opera da realizzare.

Limite dell'operazione, peraltro ben nota nel Regno Unito dove assume il nome di PFI, è rappresentato, nella legislazione nazionale e comunitaria, dalla necessità che permanga comunque in capo al concessionario, cioè a prescindere dal prezzo che il concedente si impegna a



corrispondergli, l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera.

Ciò si ottiene, ad esempio, commisurando il canone di utilizzo della struttura all'effettiva occupazione dei posti letto o all'entità delle forniture e/o servizi che verranno di fatto acquistati.

Nello stesso senso si potrà prevedere che una parte dei proventi su cui il concessionario conta per la remunerazione del capitale investito nell'operazione derivi dalla vendita a terzi di servizi quali, ad esempio, quello sanitario ed alberghiero per pazienti intenzionati a farsi assistere con modalità privatistiche e quello alberghiero per visitatori e parenti, ovvero dallo sfruttamento di aree interne dedicate ad attività commerciali e di rappresentanza, dalla gestione in proprio della ristorazione, dei bar, dei parcheggi, ecc.

Tutto ciò dovrà emergere dal piano economico finanziario dell'intervento dove non tutti i costi dell'investimento potranno essere coperti da un corrispettivo il cui incasso è certo, e cioè totalmente slegato dalle capacità e dal rischio di gestione proprie del concessionario.

Nei costi non potrà, peraltro, considerarsi solo quello di costruzione, ma anche tutto ciò che deriva dalla conduzione quotidiana dell'immobile e delle sue strutture, dalla sua manutenzione ordinaria e straordinaria e, non ultimo, dalla remunerazione del capitale di prestito a servizio dell'operazione. Molteplici positivi effetti derivano, per la mano pubblica, dall'adozione di siffatto modello di intervento: dal fatto di attrarre capitale privato per colmare le risorse in bilancio mancanti, alla possibilità di drenare risorse dai capitoli che riguardano la spesa corrente, dalla facoltà di avvalersi di modelli gestionali privatistici, spesso invocati per migliorare costi e qualità dei servizi offerti in campo pubblico, alla possibilità di conseguire risparmi di spesa.

Attrazione di capitale privato a parte, il



drenaggio di risorse imputate alla spesa corrente deriva dalla circostanza che la concessione non ha più per oggetto la sola costruzione dell'opera, ma anche la concessione al concedente di tutte quelle forniture e servizi ulteriori che riguardano la vita ordinaria della struttura, con il che il canone da corrispondersi al concessionario potrà in larga parte finanziarsi proprio sui corrispondenti capitoli.

Circa il vantaggio derivante dall'uso di modelli gestionali privatistici è evidente come legando la remunerazione del concessionario all'operatività della struttura, sia in termini di tempistica per la sua messa in esercizio una volta realizzata sia di successivo funzionamento, con conseguente capacità di "raccolgere clientela", la possibilità di migliorare gli standard attuali ne consegue direttamente; in tale contesto l'adozione di appositi indici di soddisfazione del cliente, da verificare periodicamente ed in rapporto all'esito dei quali determinare, in tutto o in parte, la remunerazione del concedente, è senz'altro consigliabile oltre che coerente con lo spirito del project financing voluto dal legislatore nazionale.

Sul risparmio di spesa vale la pena di considerare il vantaggio derivante dal fat-

Il project financing rende realizzabili molte opere un tempo considerate non in grado di remunerare l'investimento.

to che è il concessionario a doversi far carico di tutta una serie di funzioni ed adempimenti un tempo gestiti direttamente dal concedente, quali l'attivazione della struttura una volta realizzata, la gestione delle molteplici procedure riguardanti l'approvvigionamento dei beni e servizi necessari alla sua ordinaria conduzione, il coordinamento di ciascuno di tali passaggi con assunzione del relativo rischio amministrativo ecc.

Sul piano delle cautele che lo stesso concedente dovrà assumere, infine, oltre al già ricordato utilizzo di indici di soddisfazione del cliente, occorrerà mantenere un elevato controllo sull'attività del concessionario e determinare la durata della concessione ricomprendendovi il tempo necessario per dare eseguite le opere.

Note

¹ In questo senso è il documento sul partenariato pubblico privato PPP COM (2004) 327 del 30.04.2004, in via di elaborazione in vista dell'emanazione di un apposito Libro Verde da parte dei competenti uffici della Commissione UE.

² Di cui al comma 2 bis dell'art. 19 della legge 109.

³ In virtù del richiamo contenuto nel primo comma dell'art. 7 del Decreto 190.