

**“Progetti per le scuole del terzo Millennio” - 4° Convegno
Università degli Studi di Roma “La Sapienza” 20/05/2011**

Ing. Michelangelo Smeriglio

Commissione Project Financing e PPP - Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma

Report integrativo delle diapositive dell’Intervento su

Il Finanziamento dei Progetti

Il Partenariato Pubblico Privato nella realizzazione delle scuole del terzo millennio

Premessa

Uno degli aspetti fondamentali dell’aspetto educativo è il luogo dell’educazione. Come evolvono le tecniche educative allo stesso tempo è necessaria l’evoluzione dei luoghi educativi. E’ necessario quindi trovare il modo di realizzare nuovi edifici scolastici o ristrutturare gli esistenti. Nella presente relazione vengono illustrate le modalità di finanziamento dei progetti, in particolare con il ricorso al Partenariato Pubblico Privato (di seguito PPP).

Infatti la costante e generale diminuzione delle risorse pubbliche per la realizzazione delle infrastrutture suggerisce il ricorso all’intervento del settore privato. Gli edifici scolastici fanno parte di quelle infrastrutture per le quali è possibile il ricorso al PPP.

Definizioni

Prima di entrare nello specifico di quali forme di PPP è possibile utilizzare è necessario fare una piccola premessa generale sul PPP; la definizione all’interno del Libro Verde del Partenariato fa riferimento ad una generica cooperazione tra autorità pubblica e imprese private. E’ interessante notare come la forma di cooperazione è indicata genericamente mentre è indicato chiaramente che questa forma di cooperazione è finalizzata ad una particolare infrastruttura o servizio.

La stessa definizione è indicata nel Codice dei Contratti (art. 3, comma 15 ter, D.Lgs. 163/2006), dove vengono anche indicate le principali forme di partenariato: la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l’affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste, l’affidamento a contraente generale con corrispettivo per la realizzazione dell’opera in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell’opera. Oltre all’elenco esemplificativo delle forme di partenariato viene fatto un esplicito riferimento ad uno degli aspetti fondamentali che è quello della ripartizione dei rischi.

Caratteristiche principali

Le caratteristiche principali di un PPP sono le seguenti:

- i) durata lunga, il partenariato in genere si estende su orizzonti temporali medio lunghi (anni e decenni);
- ii) finanziamento dell’operazione totalmente o almeno in parte garantito dal partner privato;
- iii) il privato in genere si concentra sui ruoli operativi;

- iv) mentre l'amministrazione pubblica si concentra sugli aspetti strategici;
- v) con una ripartizione ottimale dei rischi si ottengono delle operazioni virtuose.

Principali forme di PPP

Le forme principali di PPP sono le seguenti:

- **Locazione finanziaria**, art.160-bis, D.Lgs 163/2006
- **Appalto in permuta**, art. 53, c. 6, D.Lgs 163/2006
- **Project Financing - Concessione lavori pubblici**, art.143, D.Lgs 163/2006
- **Concessione di servizi**, art. 30, D.Lgs 163/2006

Quelle che ci interessano maggiormente in questo caso sono le prime tre, la concessione dei servizi è poco diffusa, al suo interno è possibile prevedere la realizzazione di lavori ma l'importo di questi lavori deve essere minoritario rispetto all'importo relativo alla gestione. Le forme che possono interessare per la realizzazione degli edifici scolastici sono di seguito esplicitate.

Locazione finanziaria

In breve le caratteristiche della locazione finanziaria sono le seguenti:

- Con un'unica gara si cercano due soggetti distinti: un soggetto finanziatore ed un soggetto costruttore, il primo si occupa di finanziare la Pubblica Amministrazione mentre il secondo si occupa della costruzione dell'opera.
- Dopo la realizzazione la gestione rimane in capo alla Pubblica Amministrazione.

I vantaggi che si possono ottenere da questo tipo di contratto sono i seguenti:

- Inizio pagamento delle rate solo dopo il collaudo dell'opera
- Iter procedurale unico
- Certezza di:
 - costi
 - tempi
 - qualità della costruzione

Le criticità che possono essere presenti in questo tipo di PPP sono le seguenti:

- Costi finanziari maggiori di quelli tradizionali (es. CDP)

- Importanza dei soggetti finanziatori (restringimento del mercato)

Appalto in permuta

Le principali caratteristiche dell'appalto in permuta sono le seguenti:

- Unica gara per la costruzione, il corrispettivo parziale o totale è costituito dal trasferimento della proprietà di immobili di proprietà della PA (già dismessi o da dismettere).
- Dopo la realizzazione la gestione rimane in capo alla Pubblica Amministrazione.

I vantaggi che si possono ottenere da questo tipo di contratto sono i seguenti:

- Corrispettivo non impatta sul bilancio
- Finalizzazione dell'iter di trasferimento della proprietà degli immobili costituenti il corrispettivo solo dopo la costruzione dell'opera

Le criticità che possono essere le seguenti:

- Aggiudicazione della costruzione e della cessione degli immobili a due soggetti differenti (possibilità eventuale alla luce di quanto previsto dall'art. 53, c. 6-12, D.Lgs 163/2006)
- Progettazione a carico della PA (a meno che non si tratti di un appalto integrato)
- Difficoltà nella valutazione immobili da dismettere
- Costruttore con capacità di investimento (nel caso di unico soggetto aggiudicatario)

Project Financing-Concessione di costruzione e gestione.

E' senza dubbio un'operazione più complessa rispetto a quelle viste precedentemente.

In questo caso la PA ricerca un partner privato al quale affidare la progettazione, la costruzione, il finanziamento e la gestione dell'opera. La PA rientra nella piena disponibilità dell'opera realizzata al termine della durata della concessione. La remunerazione per il partner privato è costituita dal diritto di sfruttare economicamente l'opera realizzata per un determinato lasso di tempo (medio-lungo).

Gli edifici scolastici rientrano tra quelle opere cosiddette Fredde, cioè opere per le quali è lo Stato il principale acquirente e pagatore dei beni e servizi forniti dall'infrastruttura realizzata.

I proventi diretti o non sono presenti o non sono sufficienti alla sostenibilità economico finanziaria dell'operazione. Per questa ragione la PA eroga un canone periodico al partner privato, l'erogazione di tale canone deve essere condizionata all'effettiva disponibilità dell'infrastruttura e all'effettiva erogazione dei servizi nelle quantità e nella qualità stabilite all'interno del contratto di concessione. In tal modo attraverso questo pagamento del canone condizionato si cerca di ottenere un incentivo per il partner privato ad una corretta costruzione (visto che deve gestire l'opera per lungo tempo) ed ad una corretta gestione.

I vantaggi se l'operazione è strutturata correttamente sono:

- Finanziari
 - il finanziamento è prevalentemente a carico del privato
 - viene limitato l'utilizzo di risorse finanziarie della PA
- Economici
 - i costi e i tempi di costruzione e di gestione sono certi
 - gli extracosti rimangono a carico del Privato
- Amministrativi
 - È possibile razionalizzare il processo di identificazione degli investimenti della PA
 - Diminuzione dei contenziosi durante la fase di costruzione
- Qualitativi
 - certezza della qualità dell'opera
 - servizi forniti nella quantità e qualità prestabilite

Le criticità di questo tipo di PPP sono:

- Economiche
 - maggiori costi di strutturazione dell'operazione
 - individuazione della bancabilità dell'opera
- Amministrative
 - complessità della procedura
 - allungamento dei tempi di avvio dell'iniziativa
 - difficoltà nella valutazione delle proposte pervenute
 - complessità del processo di identificazione ed allocazione dei rischi
 - rigidità della struttura contrattuale

Esempi realizzati

Nelle diapositive sono riportati i principali dati di alcuni edifici scolastici realizzati con le diverse forme di PPP trattate.

Conclusioni

Abbiamo visto come sia possibile realizzare delle nuove infrastrutture scolastiche attraverso l'ausilio del settore privato.

Se le iniziative sono strutturate in maniera corretta è possibile realizzare delle operazioni virtuose.

La complessità delle operazioni richiede una preparazione specifica, che spesso non è presente né all'interno della PA né per all'interno delle imprese private.

In ogni caso qualsiasi sia la forma di partenariato scelta rimane imprescindibile il ruolo centrale della PA per assicurare il pubblico interesse.