

 Luca Benci

Secondo la Corte dei Conti nella convenzione di *project financing* della Regione Toscana si riscontra “una spiccata convenienza per il concessionario” (soggetto privato), facendo ricadere la gran parte dei rischi sul concedente (la stessa Regione). Il rischio di mercato è sbilanciato sulla parte pubblica e l’attività di controlli che doveva fare la Regione viene definita dai magistrati contabili “modesta”.

Circa due anni fa (aprile 2015) pubblicammo su questo blog un post dedicato al [project financing degli ospedali in un’ottica nazionale](#) e con un focus sulla Toscana, dove ben 4 ospedali erano stati costruiti con questa modalità. La tesi di fondo era che il project financing non era la strada giusta per la realizzazione degli ospedali pubblici, con un forte squilibrio a vantaggio della componente privata. Una tesi che risulta confermata da una recentissima analisi della Corte dei Conti.

Ricordiamo i punti salienti della tecnica di finanziamento del *project financing*:

- si caratterizza per un vero e proprio “partenariato” tra un soggetto pubblico (concedente) e uno privato (concessionario);
- il punto centrale della complessa operazione è il finanziamento che il soggetto privato ottiene dal sistema creditizio e che utilizza per la costruzione dell’ospedale;
- il soggetto privato (concessionario) ottiene per un periodo decisamente lungo (dai

- venti ai trenta anni) la gestione dei servizi “non sanitari” dell’ospedale;
- alla fine del periodo la struttura diventa interamente pienamente nella governance pubblica.

Il *project financing* è un mezzo alternativo rispetto all’appalto e si configura come un “finanziamento tramite terzi” in cui - in teoria - la maggior parte dei capitali viene investita dal privato che la recupera, oltre che con un contributo in conto lavori che sostiene il pubblico, con un canone di concessione e con lo sfruttamento degli spazi commerciali e di servizio.

La normativa italiana (c.d. legge Merloni) si mostrò decisamente a maglie larghe e recentemente è stata ristretta dal codice degli appalti. In particolare sono stati messi dei paletti al “contributo in conto lavori” che il soggetto pubblico - Regioni e Asl - può mettere e che non può superare il 49% del totale.

Avevamo notato che tutta l’operazione è sbilanciata con oneri di rischio a carico della parte pubblica e pressoché nulli verso la parte privata. Avevamo, infatti, definito la gestione dei servizi non sanitari attribuiti ai concessionari “una gallina dalle uova d’oro” e profitti garantiti.

Una forma di indebitamento più che di finanziamento “tramite terzi” in cui la gestione degli ospedali diventa decisamente onerosa per i decenni successivi. Il grido di allarme era già giunto dal presidente della Regione Veneto Zaia che aveva chiesto una riforma legislativa nazionale anche sulla scorta dell’intervento della Corte dei conti del Veneto che con il *project financing* l’opera veniva a costare molto più del previsto aggravando il debito pubblico.

L’intervento della Corte dei conti sugli ospedali della Toscana

È recentemente intervenuta la Corte dei conti - sezione regionale di controllo per la Toscana - in un documento denominato “Decisione relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione Toscana per l’esercizio finanziario 2016” (vedi **Risorse**) **in cui mette, ancora una volta, sotto accusa, questa tecnica finanziaria.** La Corte, dopo avere analizzato le differenze tra *project* e appalto, sottolinea che lo strumento della finanza di progetto è indicato solo quando l’intervento pubblico non supera la metà del valore dell’opera.

Secondo la Corte si ha un vero contratto di finanza di progetto quando nel contratto ci sono i seguenti elementi:

- ripartizione del rischio di impresa tra concedente e concessionario;
- determinazione delle tariffe per la remunerazione delle prestazioni erogate dal concessionario;
- caratteristiche della concessione.

Il soggetto privato deve assumersi **il rischio di costruzione** (ritardo nei tempi di consegna, non rispetto degli standard di progetto, aumento dei costi, mancato completamento dell'opera) e uno tra **il rischio di disponibilità** (mancata disponibilità, parziale o totale) della struttura per l'utilizzo a cui era destinata; impossibilità di erogare il servizio atteso) e **il rischio di domanda** (domanda del servizio inferiore alle aspettative e altro).

Questi paletti, ricorda però la Corte, non sono sufficienti in quanto "il partner privato-concessionario può trarre il corrispettivo per la realizzazione delle strutture e per la loro gestione da tre fonti principali:

- da un contributo in conto lavori;
- da un canone annuale;
- dal corrispettivo per la gestione di spazi commerciali e di servizio".

In particolare il "contributo in conto lavori" non deve superare il 50% del valore degli investimenti (lavori e forniture).

Gli ospedali della Toscana

Con un unico progetto denominato "Nuovi ospedali" la Regione Toscana ha costruito quattro strutture: Prato, Pistoia, Lucca e Massa.

Ecco la denuncia la Corte dei Conti

La spesa iniziale dell'opera ammontava a 312,3 milioni circa, dei quali 203,6 (cioè circa il 65%) avrebbero dovuto essere a carico delle Asl. In realtà, il costo finale di quattro nuovi edifici è salito del 21% a 379,6 milioni, ma la quota pubblica è cresciuta proporzionalmente assai più di quella a carico del mercato, situandosi a 300 milioni, pari all'80% dell'intera opera e con un incremento del 47% rispetto alla previsione iniziale. Conseguentemente l'operazione di finanziamento appare, sotto questo profilo, di non facile motivazione se non in termini di esternalizzazione del debito.

L'impegno finanziario della Regione è stato quindi dell'80% con un costo complessivo di 1,59 miliardi di euro.

È possibile affermare, prosegue la Corte, che nella convenzione di *project financing* della Regione Toscana si riscontra "una spiccata convenienza per il concessionario" (soggetto privato) facendo ricadere la gran parte dei rischi sul concedente (la stessa Regione). Il rischio di mercato è sbilanciato sulla parte pubblica e l'attività di controlli che doveva fare la Regione viene definita dai magistrati contabili "modesta".

Quello messo in campo dalla Regione Toscana non è un vero *project financing* in quanto non sussistono i presupposti di un'operazione di partenariato pubblico privato e l'operazione aumenta l'indebitamento, per gli anni a venire, delle casse regionali.

La Regione Toscana ha osservato che l'operazione è stata posta in essere prima dell'approvazione delle più severe norme europee Eurostat: la replica della Corte è stata lapidaria e afferma che tale giustificazione "nulla toglie alle valutazioni in merito alla natura debitoria o no delle partite in essere".

Nel 2016 anche l'ANAC (autorità nazionale anticorruzione) era intervenuta denunciando l'utilizzo distorto di tali contratti che non trasferiscono il rischio dalla parte pubblica alla parte privata e la "traslazione nel futuro dell'onere finanziario dell'operazione".

Conclusioni

I quattro ospedali della Toscana sono stati finanziati per l'80% dalla parte pubblica - Regione, Asl e dismissioni vecchi ospedali - e solo per un 20% dalla parte privata tramite un finanziamento ottenuto proprio in virtù dei servizi di gestione. La convenzione, già squilibrata all'origine (65%) è diventata dell'80% per avere la gestione privatistica dell'ospedale per due decenni. Ora capiamo il senso dell'intervista dell'assessore Stefania Saccardi quando affermava che la Regione stava pensando di "riprendersi gli ospedali". Gli ospedali in *project* nascono privati e diventano pubblici una volta obsoleti.

C'è da domandarsi cosa abbia spinto la Regione Toscana a utilizzare questa tecnica di finanziamento, quali siano i motivi che hanno portato a finanziare quasi per intero l'opera ma a darla in gestione a società private e a gravare in modo così pesante sulle casse regionali. Infine, vi è da domandarsi, quale sia il motivo di tutta questa compiacenza verso il privato caratterizzata, non soltanto, dalla mancanza di controlli denunciata dalla Corte dei conti.

Luca Benci, Giurista, Firenze.

Risorse

[Decisione relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2016](#) [PDF: 791 Kb]