

Rassegna stampa del

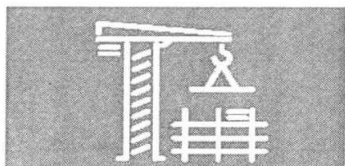
26 Agosto 2013



Lavori pubblici. Il decreto del fare aumenta le garanzie finanziarie per realizzare le infrastrutture con la partecipazione dei soggetti privati

Appalti, rafforzato il ruolo delle banche

Istituti coinvolti fin da subito per verificare la fattibilità dei piani economici nelle concessioni



PAGINA A CURA DI
Giorgia Romitelli

Banche e istituti finanziari devono essere coinvolti in anticipo nelle scelte sulle opere pubbliche da realizzare con capitali privati. Anche il Dl 69 – convertito nella legge 98/2013 dal Parlamento – con alcune modifiche agli articoli 143 e 144 del Codice degli appalti pubblici introduce una serie di importanti novità volte a creare le condizioni concrete per favorire la "bancabilità" e quindi il *closing* finanziario (ovvero il contratto di finanziamento) delle iniziative realizzate in concessione di lavori pubblici.

La principale novità consiste nel richiedere un costruttivo coinvolgimento degli istituti di credito, già dall'avvio della pro-

cedura di gara lanciata per affidare la concessione: lo scopo è quello di arrivare – diversamente da quanto è avvenuto sino a oggi – al *closing* finanziario a breve distanza dalla sottoscrizione del contratto di concessione con la stazione appaltante, in linea con le *best practice* europee.

Per la prima volta l'istituto finanziatore diventa anche formalmente uno degli attori con cui le amministrazioni pubbliche dovranno dialogare per poter impostare da subito l'operazione in modo che essa sia bancabile. Infatti il decreto "del fare" prevede che, se la concessione viene affidata con la procedura ristretta, la stazione appaltante può indire – prima della scadenza del termine di presentazione

L'ANTICIPAZIONE

Dal 21 agosto tutti i bandi devono prevedere di versare all'impresa il 10% del contratto all'apertura del cantiere

delle offerte – una consultazione preliminare con gli operatori economici invitati a presentare offerte al fine di verificare le eventuali criticità del progetto sotto il profilo della finanziabilità. In questo modo l'amministrazione può adeguare già gli atti di gara in funzione delle indicazioni ricevute e garantire l'effettiva coerenza dell'iniziativa con gli attuali parametri di bancabilità.

Anche in caso di procedura aperta, il bando di gara può prevedere che l'offerta sia corredata da una dichiarazione sottoscritta da uno o più istituti finanziari con cui essi manifestano l'interesse a finanziare l'operazione. Non si tratta a rigore di un impegno vincolante da parte della banca, ma in ogni caso si creano anche concrete aspettative che poi quell'istituto di credito finanzia l'iniziativa, dal momento che la manifestazione di interesse deve essere prestata tenendo conto dei contenuti dello schema di contratto e del piano economico-finanziario, e quindi all'esito – si suppone – di una ap-

profondita valutazione della disciplina di concessione e della relativa matrice dei rischi.

Sempre nella prospettiva di agevolare il reperimento di capitale di debito, il Dl 69 ritorna sul tema cruciale dell'equilibrio economico-finanziario e chiarisce in modo fermo che quando per qualsiasi motivo indipendente dal concessionario, dovuto principalmente a un evento di cambiamento nella normativa, la sostenibilità dell'iniziativa è alterata, sorge sempre il diritto del privato a rivedere la concessione al fine di ristabilirne l'equilibrio. A ciò si lega la necessità, introdotta con il decreto, di:

- definire nella convenzione i presupposti e le condizioni su cui si basa l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione;
- ancorare la definizione di equilibrio economico-finanziario a puntuali indicatori di redditività e di sostenibilità del debito;
- disciplinare in modo puntuale modalità e tempistiche di verifica dell'equilibrio.

Le banche, chiamate a interve-

nire in sede di consultazione preliminare e a manifestare il proprio interesse a finanziare l'operazione, avranno per l'appunto un ruolo decisivo nel dare alla stazione appaltante da subito indicazioni su come scrivere proprio queste previsioni della convenzione, che sono cruciali per la bancabilità dell'iniziativa.

Da adesso in poi la palla passa alle stazioni appaltanti chiamate a implementare le novità del decreto nel contesto concreto della gara e delle sue regole di trasparenza, imparzialità e *par condicio*. Anche se il legislatore è stato chiaro sul fronte del rischio finanziario: esso rimane a carico del concessionario e se entro un congruo termine fissato dal bando di gara – e comunque non superiore a 24 mesi dall'approvazione del progetto definitivo – il contratto di finanziamento non viene sottoscritto, la concessione va risolta e al privato non è dovuto alcun rimborso per le spese sostenute, neppure per quelle di progettazione.

Altra novità di rilievo per i la-



Concessione

● La concessione di lavori pubblici è un contratto di partenariato pubblico privato con finanziamento totale o parziale a carico di privati, che ha ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici, nonché la loro gestione. La controprestazione per il concessionario consiste nella gestione dell'opera realizzata, la cui alea economico-finanziaria deve rimanere a carico del privato. Per la sostenibilità dell'iniziativa può venire corrisposto un prezzo in corso d'opera, oppure nel caso di opere cosiddette "fredde" ovvero non suscettibili di generare flussi di cassa, può essere previsto un canone, ma il rischio di gestione deve rimanere al concessionario.

vori pubblici destinata a trovare l'ampio consenso delle imprese colpite dalla crisi economica riguarda la reintroduzione dell'anticipazione del prezzo d'appalto nella misura del 10%, in deroga al divieto già previsto dai tempi della legge Merloni.

Con la versione finale del decreto legge, l'anticipazione del prezzo prima prevista come una facoltà della stazione appaltante, è diventata obbligatoria per la Pa che la dovrà pubblicizzare nel bando. È questa una misura concreta che potrà dare ossigeno alle imprese di costruzione fino al 31 dicembre 2014 e varrà per i lavori oggetto di bandi pubblicati dopo mercoledì 21 agosto, data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto. La norma (articolo 26-ter) specifica che nel caso di contratti di appalto relativi a lavori di durata pluriennale l'anticipazione andrà compensata fino alla concorrenza dell'importo sui pagamenti effettuati nel corso del primo anno contabile.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le misure



LE AUTORIZZAZIONI

La dichiarazione

A rafforzamento del principio di bancabilità dell'opera pubblica il Dl 69 specifica che all'atto della consegna dei lavori il concedente deve dichiarare di disporre di tutte le autorizzazioni previste dalla normativa e che esse sono legittime, efficaci e valide.

Tra le cause più frequenti di ritardo di incertezza nella realizzazione di questi interventi c'è proprio l'indisponibilità di tutte le autorizzazioni. In particolare, quando il prezzo è rappresentato dalla cessione di beni immobili il beneficio per il concessionario dipende dalla loro adeguata valorizzazione che però presuppone un quadro autorizzatorio completo, certo e coerente con le destinazioni dal punto di vista urbanistico.



LE BANCHE

La consultazione preliminare

Viene promosso un più tempestivo e concreto coinvolgimento degli istituti finanziari già a partire dalla procedura di affidamento della concessione di lavori pubblici. In un mercato del credito che ha serie difficoltà ad erogare prestiti alle imprese, la bancabilità delle iniziative in finanza di progetto per essere migliorata richiede che i soggetti finanziari vengano coinvolti dall'inizio: questo avviene attraverso il meccanismo della consultazione preliminare prima della presentazione delle offerte e attraverso la manifestazione di interesse a finanziare l'operazione, acquisita anche questa prima della conclusione della gara con cui si individua il partner privato.



LE CONSULTAZIONI

La procedura a inviti

Nelle concessioni affidate con la procedura ristretta (a inviti) la stazione appaltante può indire, prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, una consultazione preliminare con gli operatori economici invitati a presentare offerta al fine di verificare le eventuali criticità del progetto sotto il profilo della finanziabilità. Alla fine della consultazione l'amministrazione adeguerà gli atti di gara in funzione delle indicazioni ricevute in modo da garantire l'effettiva coerenza dell'iniziativa con i correnti parametri di bancabilità. Il nuovo termine di presentazione delle offerte non può essere inferiore a 30 giorni decorrenti dalla comunicazione agli interessati.



L'INTERESSE

L'impegno della banca

Nelle procedure aperte il bando di gara può prevedere che l'offerta sia corredata da una dichiarazione sottoscritta da uno o più istituti finanziari che manifestano l'interesse a finanziare l'operazione. Per rendere la manifestazione di interesse il più possibile effettiva – e comunque più incisiva del mero «preliminare coinvolgimento» delle banche previsto dalla normativa precedente – viene richiesto che la manifestazione di interesse venga prestata in considerazione anche dei contenuti dello schema di contratto e del piano economico-finanziario e quindi sulla base di una approfondita valutazione della disciplina di concessione e della matrice dei rischi dell'iniziativa.



LA RISOLUZIONE

La mancata sottoscrizione

I contratti di concessione prevedono la risoluzione del rapporto nel caso in cui entro un congruo termine fissato dal bando di gara e comunque non superiore a 24 mesi dall'approvazione del progetto definitivo non dovesse venire sottoscritto il contratto di finanziamento o sottoscritti o collocati i *project bond* previsti dall'articolo 157 del Codice degli appalti. Dato che il finanziamento è un rischio che rimane comunque a carico del concessionario, in caso di risoluzione per mancato raggiungimento del *financial closing* dell'iniziativa, al privato non è dovuto alcun rimborso per le spese sostenute, comprese quelle di progettazione.



I LOTTI

Il finanziamento parziale

Nel caso in cui l'opera oggetto del contratto di concessione riesca a ottenere sul mercato un finanziamento solo parziale – corrispondente però a uno stralcio tecnicamente ed economicamente funzionale – la risoluzione del contratto è solo parziale. In un'ottica di conservazione del contratto, la concessione prosegue infatti per la parte coperta dal finanziamento. Questo consente di salvaguardare l'obiettivo di realizzazione anche parziale ma comunque utilizzabile dell'opera pubblica, ma al tempo stesso, è in linea con la novità introdotta dal decreto del fare a favore delle piccole e medie imprese, per cui gli appalti vanno di regola suddivisi e affidati per lotti funzionali.



L'ANTICIPAZIONE

Subito il 10%

Il Dl 69 ha ripristinato in via temporanea fino al 31 dicembre 2014 l'anticipazione finanziaria sui lavori pubblici, abolita dall'epoca della legge Merloni. Per bandi pubblicati dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione – 21 agosto – la stazione appaltante deve prevedere di erogare all'inizio dei lavori una somma pari al 10% dell'importo contrattuale. Ma all'impresa di costruzioni è richiesta una fidejussione bancaria o assicurativa progressivamente svincolata di pari importo. Nel caso di lavori pluriennali l'anticipazione va compensata in modo progressivo con i pagamenti effettuati nel corso del primo anno contabile.

L'esecuzione. Dopo lo stop del Consiglio di Stato all'obbligo di subappalto

Qualificazione da rifare per i lavori specialistici

■ Sui lavori specialistici rischia di avere effetti a catena il ricorso straordinario dell'Agi (associazione grandi imprese di costruzione) al Presidente della Repubblica per ottenere l'annullamento di un ampio ventaglio di previsioni contenute nel Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (Dpr 207/2010) considerate fortemente penalizzanti per queste imprese.

Il Consiglio di Stato, il 26 luglio scorso, attraverso una commissione speciale ha dato ragione alle obiezioni dell'Agi in tema di accesso delle imprese alle gare di lavori e ha espresso così parere positivo all'annullamento degli articoli 109, comma 2 e 107, comma 2, del Regolamento. Queste norme infatti hanno trasformato in eccezione la regola generale per cui l'impresa generale in possesso della qualificazione nella categoria prevalente di lavori da appaltare indicata nel bando, e cioè quella di importo più elevato, può qualificarsi ed eseguire anche tutti i restanti lavori di cui si compone l'opera (i cosiddetti lavori scorporabili), anche se non ha le qualificazioni specialistiche.

Di fatto questa regola è rimasta di marginale applicazione: se infatti i lavori scorporabili rientrano in una delle 46 categorie a qualificazione obbligatoria (su 52 totali) l'impresa generalista che intende partecipare alla gara deve subappaltare i lavori ad altri soggetti qualificati nelle categorie specialistiche. Oppure nel caso di opere «super-specialistiche» (in 24 categorie) di importo superiore al 15% dell'importo totale dei lavori,

solo il 30% potrà essere subappaltato, mentre per la restante parte va costituita un'associazione tra impresa generale e specialistica.

Ora il Consiglio di Stato ha detto che la regola deve ritornare ad essere tale: la qualificazione in una categoria generale già comprende nella normalità dei casi l'idoneità a eseguire una serie di opere specialistiche accessorie.

Ma quali saranno le conseguenze? Da quando la nuova disciplina dovrà essere applicata? L'annullamento effettivo delle disposizioni del Regolamento dovrà attendere il decreto del Presidente della Repubblica, a cui è stato indirizzato il ricorso da parte dell'Agi e che riceverà il parere del Consiglio di Stato. Fino a quel momento il Regolamento rimarrà in vita e quindi le stazioni appaltanti dovrebbero continuare ad applicarlo integralmente. Non si possono tuttavia escludere contenziosi da parte di singoli operatori che non vorranno perdere l'occasione di giocare su questa carta. Il parere rilasciato dal Consiglio di Stato infatti riconosce che il Regolamento ben potrebbe essere oggetto comunque di contestazione da parte dell'impresa al momento della pubblicazione del bando di gara e cioè quando la lesione si concretizza con l'atto applicativo: le disposizioni regolamentari in questione, se in violazione di norme di livello superiore potranno essere disapplicate dal giudice amministrativo.

Inoltre l'annullamento delle previsioni del Regolamento aprirà un vuoto da colmare al

più presto: senza un'integrazione e un coordinamento delle norme si rischia un caos normativo che, mettendo a rischio la stessa esistenza delle categorie a qualificazione obbligatoria, porterebbe a una situazione di eccesso opposta a quella lamentata dall'Agi. Infatti le imprese generali qualificate nella categoria prevalente sarebbero sempre ammesse a partecipare alle gare di lavori anche in presenza di lavorazioni scorporabili riconducibili alle categorie a qualificazione «ex obbligatoria». All'opposto, le imprese qualificate nelle categorie a qualificazione «ex obbligatoria» entrerebbero in gara solo nella misura in cui l'impresa generale per propria strategia commerciale intenda subappaltare una parte dei lavori o comunque allargare l'iniziativa costituendo un'associazione temporanea.

Una volta che verranno annullate le previsioni censurate del Regolamento dovrà quindi intervenire il legislatore a ridefinire, in funzione del livello di complessità tecnica e del contenuto tecnologico, l'ambito delle categorie a qualificazione obbligatoria e di quelle super-specialistiche «al fine di realizzare un più equilibrato contemperamento» tra le opposte esigenze delle imprese generali e di quelle specialistiche, così come suggerito dal Consiglio di Stato. Certo questo è un iter lungo ed articolato. Nel frattempo le stazioni appaltanti nei loro bandi di gara potranno indicare solo categorie di lavori scorporabili che, seppure specialistiche o anche super-specialistiche, saranno a qualificazione non obbligatoria ai fini della gara e della successiva esecuzione dei lavori. Con la conseguenza ulteriore che solo nel caso in cui il concorrente decidesse di subappaltare questi lavori, le relative qualificazioni andranno richieste alle imprese subappaltatrici.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

In sintesi

01 | IL PARERE

Il 26 luglio il Consiglio di Stato ha espresso parere positivo su un ricorso dell'Agì che chiedeva l'annullamento delle norme del Regolamento appalti che impongono alle imprese generali di subappaltare gran parte dei lavori specialistici alle imprese qualificate nella singola specializzazione oppure di costituire un'associazione temporanea di impresa

02 | IL PRINCIPIO

Per i giudici di Palazzo Spada la qualificazione generale è talmente ampia da ricomprendere anche i lavori specializzati

03 | LA DECORRENZA

L'annullamento dell'obbligo scatterà solo quando arriverà in «Gazzetta» il decreto con cui il Presidente della Repubblica accoglierà il parere del Consiglio di Stato. Ma intanto non sono esclusi contenziosi

04 | LE CONSEGUENZE

In attesa di un intervento normativo le amministrazioni dovranno indicare nei bandi le categorie specialistiche senza obbligo di subappalto o di associazione temporanea e sarà l'impresa generale a decidere se eseguirle direttamente o subappaltarle

I controlli. Il certificato può essere utilizzato per 120 giorni

Addio al Durc usa e getta: l'atto è valido per più gare

■ L'obiettivo della semplificazione amministrativa perseguito ad ampio raggio dal Dl 69/2013 (convertito nella legge 98/2013) riguarda anche il Durc negli appalti pubblici. L'articolo 31 sposta solo sulle stazioni appaltanti, comprese quelle diverse dalle pubbliche amministrazioni, l'obbligo di provvedere d'ufficio all'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva, esonerando le imprese dal presentare il certificato per accertare quanto auto-dichiarato in fase di ammissione alla gara e per consentire i pagamenti agli appaltatori ed ai subappaltatori.

L'agevolazione per le imprese è di ampio impatto se si considera che l'onere dell'acquisizione d'ufficio del certificato viene esteso a tutte le stazioni appaltanti - anche diverse dalle amministrazioni aggiudicatrici - e ai soggetti privati comunque chiamati ad applicare le disposizioni del Codice dei contratti pubblici.

Il riutilizzo

Il decreto "del fare" incide anche su una semplificazione interna. Si consente infatti l'utilizzo dello stesso Durc in corso di validità (passata a 120 giorni) che, acquisito d'ufficio per la verifica delle dichiarazioni sostitutive presentate in gara, può essere utilizzato anche ai fini dell'aggiudicazione e della stipula del contratto.

Inoltre, a ulteriore snellimento degli oneri procedurali, si prevede che la stazione appaltante può utilizzare nell'ambito di altri appalti pubblici il Durc acquisito in occasione di

altri contratti. Nella fase successiva di esecuzione dell'appalto il Durc acquisito ogni 120 giorni verrà impiegato per i pagamenti degli stati di avanzamento lavori e delle prestazioni relative a servizi e forniture, oltre che per il certificato di collaudo e di regolare esecuzione. Solo per il pagamento del saldo finale la stazione appaltante dovrà acquisire un nuovo Durc.

La difficile congiuntura economica e la carenza di liquidità delle imprese spiegano però

l'adozione anche di ulteriori misure: nel caso in cui gli enti competenti riscontrino la mancanza dei requisiti per il rilascio del Durc, ne informano l'interessato o il suo consulente del lavoro mediante posta elettronica e lo invitano a regolarizzare la propria posizione entro un massimo di 15 giorni. In ogni caso se il Durc segnala un inadempimento contributivo le stazioni appaltanti pagano comunque l'appaltatore, trattenendo dal certificato di pagamento il debito contributivo e provvedendo poi direttamente al relativo versamento agli enti previdenziali.

Infine il meccanismo di compensazione previsto dall'articolo 13-bis del Dl 52/2012 (convertito nella legge n. 94/2012), che consente il rilascio del Durc in presenza di una certificazione che attesti la sussistenza di crediti certi, liquidi ed esigibili nei confronti delle pubbliche amministrazioni di importo almeno pari agli oneri contributivi accertati e non ancora versati da parte di uno stesso soggetto, ha trovato finalmente la propria disciplina di dettaglio nel decreto del ministero dell'Economia pubblicato in «Gazzetta Ufficiale» dello scorso 16 luglio. Il Durc così rilasciato può essere utilizzato dall'impresa per ottenere il pagamento di stati di avanzamento lavori e delle prestazioni relative a servizi e forniture oggetto d'appalto. Scatta poi l'intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza contributiva.

FOCUS

Meno carte per i privati

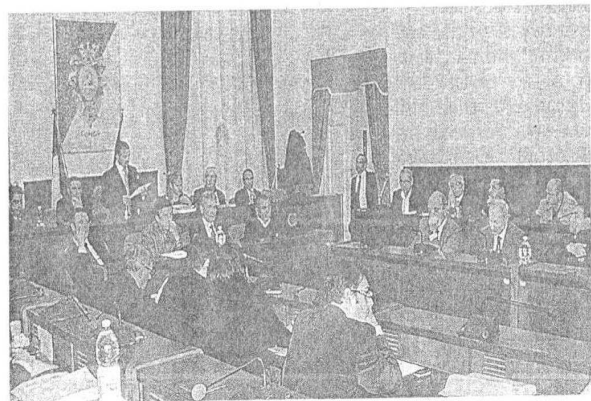
■ Anche per i lavori edili oggetto di appalti privati, il Durc ha validità di 120 giorni fino al 31 dicembre 2014. La riduzione della validità decisa dal Dl "del fare" per il Durc legato ai lavori pubblici si estende anche a quelli privati. Inoltre sempre per i lavori privati, con lo stesso decreto (articolo 31, Dl 69/2013) è stato chiarito che il documento di regolarità contributiva non serve per i lavori di manutenzione in edilizia realizzati direttamente in economia dal proprietario senza coinvolgere alcuna impresa.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Comiso sblocca i fondi per le imprese

Due delibere. Cessione dei crediti a terzi, riduzione dei tempi di attesa. Spataro: «Attuato quanto promesso»



Una seduta del consiglio comunale di Comiso

LUCIA FAVA

COMISO. Buone notizie per tutti coloro che vantano crediti nei confronti del Comune di Comiso. La giunta municipale ha approvato due delibere per agevolare i creditori dell'ente nel recuperare quanto loro dovuto. Naturalmente non parliamo delle somme che sono inspite nell'ingente massa passiva del comune casmese, bensì di debiti che l'ente ha contratto dal primo gennaio 2011. Ad illustrare, nel dettaglio, i due provvedimenti, è il sindaco di Comiso, Filippo Spataro.

“Il primo – spiega Spataro – permetterà a cittadini e imprese di cedere i propri crediti con l'Ente a Istituti di Credito ottenendo in cambio somme immediatamente disponibili”. Per poterne usufruire, i titolari di crediti dovranno richiedere all'Ente apposita certifica-

zione del credito stesso.

Il secondo provvedimento è diretto invece a ridurre i lunghi tempi di attesa per i pagamenti. “Con tali deliberazioni – aggiunge il primo cittadino – la giunta offre a cittadini ed imprese, alternativi e validi strumenti per fronteggiare gli effetti negativi della congiuntura economica e finanziaria italiana che coinvolge nella crisi tutto il tessuto produttivo locale. Queste opportunità per i creditori – sottolinea Spataro – sarebbero state a disposizione dell'ente pubblico già dal 2012. Con queste due delibere – conclude –, ottemperiamo ad uno dei punti programmatici più volte illustrati in campagna elettorale: contribuire, secondo strumenti normativi adeguati, ad agevolare imprese, aziende e privati cittadini nella riscossione delle somme dovute ed attese da tempo”.