

Project financing, ora tocca agli investitori

Tutte le 14 misure introdotte nei due decreti Monti – Da verificare la risposta del sistema finanziario

DI ALESSANDRO AROIA

Il governo Monti ha messo in campo con i due decreti legge Salva-Italia e Cresci-Italia 14 misure per spingere il project financing nelle opere pubbliche. Nel decreto legge 1/2012, pubblicato la settimana scorsa, spiccano l'estensione dei project bond, il Pf per le carceri, il contratto di disponibilità, la prelazione al promotore nella procedura a fase unica per le grandi opere.

A dicembre erano arrivati la cessione di immobili, più "facile" in sostituzione del contributo pubblico, la cessione e gestione anche anticipata delle opere connesse, l'allungamento a 50 anni per le opere sopra un miliardo, la possibilità delle assicurazioni di considerare riserva tecnica gli investimenti nel project financing, l'estensione molto decisa del campo di applicazione della cosiddetta "Tremonti infrastrutture", cioè gli sconti fiscali al Pf introdotti nella legge di stabilità (tutte le novità, con i riferimenti normativi, nel tabellone qui a destra).

Il settore delle costruzioni, imprese grandi (soprattutto) e piccole, ha accolto con grande favore queste misure, che sono in buona parte frutto del lavoro fatto nel corso del 2011 dal tavolo Castelli, il gruppo tecnico coordinato dalle fondazioni Astrid, Italiadecide e Respublica, presenti il ministero delle Infrastrutture, Confindustria, l'Ance, Cassa depositi e prestiti, le grandi banche, i grandi enti appaltanti (Fs, Anas, Autostrade). Tavolo al quale, tra l'altro, sedeva come amministratore delegato di Biis (Intesa Sanpaolo). L'attuale viceministro delle Infrastrutture, Mario Ciaccia.

Ora però, per le principali di queste misure di sostegno al project financing, si apre

la sfida di trovare le risorse dal sistema finanziario (banche, assicurazioni, fondi pensione e di investimento, fondazioni bancarie), proprio in questo momento di scarsa liquidità e di rubinetti delle banche quasi chiusi. Un gruppo di misure prevede infatti di ampliare le forme di remunerazione dell'investimento privato, sostituendole al contributo pubblico in fase di costruzione (tra queste: gli sconti fiscali "Tremonti", la gestione anticipata di opere connesse, la permuta estesa, il contratto di disponibilità, il Pf per le carceri), ma questo significa aumentare la necessità, per il concessionario privato di farsi anticipare dalle banche le risorse necessarie per realizzare l'opera.

Un altro pacchetto di misure, invece, prevede il coinvolgimento diretto di investitori istituzionali nel finanziamento dell'opera in modo "innovativo": investimenti delle assicurazioni come "riserve tecniche", project bond, fondazioni bancarie per le carceri in Pf.

In entrambi i gruppi di misure si apre ora la scommessa di trovare davvero banche e investitori disposti a credere ancora di più nel project financing per edifici e infrastrutture pubbliche. Sempreché, ovviamente, ci credano in primis gli enti appaltanti nel costruire progetti che attuino queste nuove possibilità, e le imprese private disposte a rischiare nelle nuove iniziative.

La prudenza è d'obbligo, perché – come ha detto nei giorni scorsi il **ministro dello Sviluppo e infrastrutture, Corrado Passera**, al convegno Astrid-Respublica-Italiadecide – «le infrastrutture sono un animale strano».

IL PROJECT BOND

Le obbligazioni emesse da società di progetto conces-



Le obbligazioni dei concessionari sono uno strumento importante, di natura privatistica. Coprono anche la fase di costruzione; non è poco

■ Mario Ciaccia, viceministro Infrastrutture

sionarie di opere pubbliche in project financing esistevano già (articolo 157 del Codice contratti), ma non hanno mai funzionato. Ora il Governo, con il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, tenta di rilanciare lo strumento, in due modi.

Primo: si consente di derogare alla regola dell'articolo 2412 del codice civile – che impone di garantire le obbligazioni tramite ipoteca se il loro importo supera il doppio del capitale sociale, della riserva legale e delle riserve disponibili – nel caso in cui le obbligazioni siano destinate alla sottoscrizione solo da parte di investitori qualificati, che si suppone sappiano quello che fanno. Per «investitori qualificati», in base al regolamento Consob 14 maggio 1999 e successive modifiche, si intendono le persone giuridiche autorizzate o ammesse a operare sui mercati finanziari, compresi le banche, le imprese di investimento, le assicurazioni, le società di gestione del risparmio, i fondi pensione, gli intermediari finanziari, le fondazioni bancarie, le imprese la cui attività principale consista nel negoziare per conto proprio merci, «come pure le entità non autorizzate né regolamentate aventi

come esclusivo scopo sociale l'investimento in strumenti finanziari».

Togliere l'obbligo di ipoteca, purché il bond sia rivolto appunto a investitori qualificati, dovrebbe rendere molto più semplice per i concessionari ricorrere allo strumento.

La **seconda novità** del decreto legge 1/2012 è la possibilità che le obbligazioni di progetto siano garantite anche durante la fase di costruzione dell'opera, e non solo da quando l'opera entra in esercizio. Questo renderà possibile emettere project bond da subito, utilizzando i prestiti degli investitori per contribuire al finanziamento della fase realizzativa dell'opera.

La possibilità di garantire i bond in questa prima fase è riservata dalla norma al «sistema finanziario, fondazioni e fondi privati». Ovviamente questa garanzia costerà cara, perché dovrà integralmente coprire il rischio di costruzione, il rischio cioè che l'opera non venga completata, o i tempi si allunghino, o i costi salgano. Al di là dell'incidenza sul piano economico-finanziario, comunque, il problema è capire se davvero il nostro sistema finanziario dispone di investitori istituzionali disposti a investire in infrastrutture in costruzione e gestione.

INCOGNITA INVESTITORI

Anche il **fondo F2i** guidato da **Vito Gamberale** e partecipato da Cassa depositi e prestiti, fondazioni bancarie e banche, a cui erano legate alte aspettative per la possibile spinta al project financing, ha investito finora 1,7 miliardi di euro interamente in brownfield, cioè in partecipazioni in società che gestiscono infrastrutture già in esercizio, e mai in iniziative greenfield, cioè per la costruzione e gestione di nuove opere.

Gamberale ha spiegato nei giorni scorsi che l'orizzonte temporale degli investitori del fondo era tale da



«Temo che in un sistema finanziario come il nostro, dove si fatica a collocare anche i bond ordinari, quelli per il Pf non risolveranno i problemi

■ Matteo Del Fante, direttore Cassa Depositi

nari (i project bond o i bond per le opere locali) da parte di investitori di lungo periodo, gli investimenti delle assicurazioni con le riserve tecniche, la disponibilità a garantire i project bond nella fase di costruzione. E qui qualche prudenza sembra subito arrivare.

«Temo che in un sistema finanziario come il nostro – spiega il direttore generale della Cassa depositi e prestiti, Matteo Del Fante – che già fatica ad assorbire i bond corporate ordinari (le obbligazioni societarie, ndr), e dove in generale questa quota di finanziamento è per le imprese marginale rispetto a molti altri Paesi europei, il project bond non risolverà il problema del finanziamento delle opere pubbliche. Insomma: in Italia i fondi pensione e i fondi istituzionali non comprano i bond ordinari, non vedo perché dovrebbero comprare i project bond. Credo anche che non funzioni la norma che prevede la garanzia al project bond solo per la fase di costruzione: la garanzia deve essere per tutto il periodo».

«Confermo: collocare project bond non è affatto semplice», spiega Claudio D'Eletto, managing director (amministratore delegato) di Societe generale Corporate & Investment banking, una delle società più attive in Italia nel Pf e nei corporate bond. «Abbiamo curato l'emissione – spiega – di un project bond, chiamato "Andromeda", per finanziare un impianto fotovoltaico a Montalto di Castro da 100 milioni di euro; eppure, nonostante fosse garantito da Sace e Bei, siamo riusciti a collocarlo con grande difficoltà».

PIANO CARCERI

Anche la buona riuscita del piano carceri (si veda la tabella) presuppone la piena adesione di investitori privati di rischio (qui l'operazione potrebbe funzionare, purché il canone corrisposto dal-



Il Governo ha fatto un lavoro straordinario su Pf e infrastrutture, recependo molte delle proposte del rapporto Astrid, Italiadecide, Respubblica

■ Cesare Trevisani, vicepresidente Confindustria

lo Stato sia tale da remunerare l'investimento) e delle fondazioni bancarie («o altri enti pubblici o con fini non lucrativi»). E coinvolgere questi secondi attori, a cui il decreto affida il compito – obbligatorio – di finanziare almeno il 20% dell'investimento, potrebbe essere un po' più complesso.

Altro ruolo che ovviamente i privati dovranno svolgere per ampliare ancora di più il project financing è quello di promotori/investitori; dovranno cioè dimostrare la volontà/capacità di investire in operazioni più complesse e più rischiose. Ad esempio per far funzionare il nuovo strumento del Contratto di disponibilità.

«DISPONIBILITÀ»

È in qualche modo una evoluzione del leasing in costruzione, con però più libertà di azione, ma anche più responsabilità, per l'investitore privato (si vedano la tabella e il servizio a pagina 8).

La remunerazione sarà data dal canone di disponibilità (già si usa abitualmente per le opere fredde come gli ospedali), più un eventuale contributo pubblico in corso d'opera e un eventuale prezzo finale di riscatto se a fine

contratto. L'amministrazione decide di diventare proprietaria dell'opera. Durante la costruzione e gestione, infatti, l'opera è a tutti gli effetti privata, «destinata all'esercizio di un pubblico servizio» (e questo aspetto è come nel leasing).

Le novità sono che l'affidatario ha l'onere di «assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera», il che significa che il canone deve essere variabile, cioè «proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità» dell'opera «per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice».

Altra novità, rispetto al leasing, è che a base di gara la Pa mette solo un capitolato prestazionale (e non il progetto preliminare), «che indica, in dettaglio, le caratteristiche tecniche e funzionali che deve assicurare l'opera costruita e le modalità per determinare la riduzione del canone di disponibilità». Tutte le fasi progettuali sono poi elaborate e auto-approvate dall'affidatario privato, mentre alla Pa spetta alla fine collaudare l'opera e verificare che sia coerente con quanto previsto dal capitolato.

«Il contratto di disponibilità – commenta Matteo Del Fante, direttore Cassa depositi – potrebbe aprire un filone interessante nel campo delle opere fredde».

SCONTI FISCALI

Dopo aver allargato molto il raggio d'azione della cosiddetta "Tremonti infrastrutturale", cioè gli sconti fiscali Irap, Ires e Iva alle società concessionarie Pf (al posto del contributo pubblico) previsti dall'articolo 18 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (si veda in tabella), ora il governo Monti deve emanare il decreto Economia-Infrastrutture necessario per fissare i dettagli della misura e renderla così operativa. ■

CONCESSIONI, PPP E GRANDI OPERE, LE NOVITÀ NEI DUE DECRETI MONTI

Argomento	Sintesi della novità normativa
	DECRETO SALVA-ITALIA (DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito legge 22/12/2011 n. 214) (1)
Grandi opere, procedure	Definizione più stringente della lista delle priorità (art. 41, c. 1), possibilità del Cipe, su proposta del ministero Infrastrutture (Mit), di approvare i progetti solo sul preliminare , rinviando il definitivo a un semplice ok tecnico del Mit (art. 41, c. 2), obbligo di trasmettere le delibere Cipe per la firma del Pdc entro 30 giorni , obbligo del Mit di autorizzare l'utilizzo dei fondi entro 60 gg dalla pubblicazione della delibera Cipe in Gu (art. 41, c. 3 e 4), ridotti di un terzo i tempi di esame delle delibere Cipe di legge obiettivo da parte della Corte dei conti (art. 41, c. 5).
Project financing, procedure (grandi opere)	Gara Pf a fase unica anche nelle grandi opere (art. 41, c. 5). Sostituendo e ampliando l' articolo 175 del Codice contratti , in fase di conversione il Dl Salva-Italia ha introdotto la procedura del promotore con gara "a fase unica" anche per le infrastrutture strategiche (legge obiettivo). Si tratta della gara fatta su studio di fattibilità, con proposte di Pp e Pef da parte dei privati, poi scelta del promotore, eventuali richieste di modifica ed eventuale subentro se rifiutate, poi aggiudicazione e stipula convenzione. Il progetto preliminare istruito e modificato è approvato dal Cipe, poi l'ente appaltante aggiudica. È stata inoltre resa più precisa ed efficace la procedura che consente ai privati (sempre per le grandi opere) di proporre progetti in Pf anche se fuori dalla lista apposita.
Project financing	Cessione immobili al concessionario privato, meno vincoli (art. 42, c.1). Non serve più, come nella norma precedente, che questi siano strettamente connessi o funzionali alle opere da realizzare, ma basta che la cessione sia necessaria ai fini dell'equilibrio economico-finanziario.
Project financing	Opere connesse, cessione anche anticipata della gestione (art. 42, c. 2). Viene introdotta nel Codice dei contratti la possibilità di estendere l'ambito gestionale del concessionario anche a opere già realizzate che siano direttamente connesse con quelle oggetto della concessione.
Project financing	Concessioni fino a 50 anni per le opere sopra un miliardo (art. 42, c. 4-5). Nelle concessioni di importo sopra un miliardo di euro la durata può essere fino a cinquanta anni, esclusivamente per consentire il rientro del capitale investito e l'equilibrio del piano economico-finanziario.
Project financing	Assicurazioni e project financing (art. 42, c. 6-7). Al fine di attirare capitali privati nelle opere pubbliche, si consente alle assicurazioni di utilizzare, a copertura delle "riserve tecniche", attivi costituiti da investimenti nel settore delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, ospedaliere, Tlc e produzione e trasporto-energia.
Project financing	Incentivi fiscali al Pf estesi oltre le autostrade (art. 42, c. 8 e 9-bis). Gli sconti Ires, Irap e Iva previsti dalla legge di stabilità (art. 18, c. 1) a favore delle nuove autostrade in concessione vengono estesi anche alle «infrastrutture ferroviarie metropolitane», le opere portuali, le strade e le ferrovie connesse a porti appartenenti alle reti Ten , e in generale a tutte le infrastrutture autostradali, «anche regionali» e a tutte le infrastrutture stradali .
Iter convenzioni autostradali	Semplificazione aggiornamento convenzioni autostradali . Mentre prima serviva il parere Cipe e delle commissioni parlamentari, ora basterà un decreto Mit, di concerto con l'Economia.
Autostrade, gare di concessione	Sempre la procedura pubblicistica (art. 43, c. 5). I contratti di costruzione e gestione di strade e autostrade devono sempre essere affidati con le procedure pubblicistiche di cui all'articolo 144 del Codice contratti.
Infrastrutture, finanziamenti	Fondo Infrastrutture, estensione (art. 47, c. 1). L'utilizzo delle risorse del fondo Infrastrutture di cui al Dl 98/2011 (manovra di luglio), che ha una dotazione di 4,9 miliardi di euro, viene esteso dalle sole opere ferroviarie Rfi e stradali Anas a tutte le opere ferroviarie, stradali e di interesse strategico (legge obiettivo). Il Cipe del 6 dicembre ha subito utilizzato questa possibilità.
DECRETO LEGGE 24 GENNAIO 2012, N. 1 (CRESCI-ITALIA)	
Autostrade, regime tariffario	Ritorna il price cap (art. 36). La futura Authority dei Trasporti, e subito l'Authority dell'Energia, dovrà stabilire per le nuove concessioni autostradali un regime tariffario che ritorni al price cap.
Project financing, strumenti finanziari	Project bond (art. 41). Modificando l'articolo 157 del Codice appalti si tenta di rendere più efficace lo strumento delle obbligazioni emesse da società di progetto concessionarie di costruzione e gestione di opere in project financing. In due modi: 1) se il project bond è destinato solo a investitori qualificati (banche, Sgr, assicurazioni, fondi pensione, fondazioni bancarie ecc...) è eliminata la regola per cui le obbligazioni devono essere garantite da ipoteca quando superano il doppio del capitale sociale; 2) prevista la possibilità che i bond siano garantiti, da soggetti finanziari, anche nella fase di costruzione dell'opera.
Project financing, procedure (grandi opere)	Diritto di prelazione nelle grandi opere (art. 42). Ulteriore modifica all'articolo 175 del Codice appalti (si veda sopra), introducendo anche per le grandi opere, come già è per quelle ordinarie (art. 153 c. 19 Dlgs 163/2006), il diritto di prelazione al promotore in caso di proposte di Pf (progetto preliminare e piano economico-finanziario) non inserite nella programmazione.
Project financing, nuovi programmi	Piano carceri con capitali privati (art. 43). Per realizzare nuove carceri si ricorre in via prioritaria al project financing, con le procedure di cui all'art. 153 del Codice appalti (gara promotore a fase unica), secondo dettagli da definire con Dm Giustizia-Infrastrutture. Per assicurare l'equilibrio economico-finanziario prevista una tariffa di gestione da riconoscere al concessionario. Previsto il coinvolgimento delle fondazioni bancarie per almeno il 20% dei costi di investimento.
Project financing, nuovo strumento	Contratto di disponibilità (art. 44). Viene introdotto nel Codice contratti (modifica all'art. 13, c. 15-bis, e introduzione art. 160-ter) il nuovo «Contratto di disponibilità», nel quale un soggetto privato, previa gara della Pa, costruisce e gestisce un'opera (che resta di proprietà privata) al fine di destinarla all'esercizio di un pubblico servizio. Ha analogie con il leasing in costruendo, ma con alcune importanti differenze: la gara non è sulla base del progetto preliminare ma solo di un capitolato prestazionale, mentre tutte le fasi progettuali sono elaborate e approvate dall'affidatario; il canone è variabile in base a parametri sulla gestione; l'affidatario non deve dimostrare alla Pa di avere i mezzi per finanziarsi.
Grandi opere, procedure	Più documenti a corredo del Pef (art. 45). Il piano economico-finanziario che deve essere presentato al Cipe viene arricchito di più elementi, come le stime di domanda, i dettagli annuali di fabbisogno di finanziamento e previsione di spesa, l'articolazione dei costi.
Project financing, regole	Bandi "più bancabili" e subentro più facile (art. 50). Si stabilisce che i bandi di concessione di costruzione e gestione e gli allegati (schema di contratto e Pef) devono «assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera». In caso di subentro scelto dal soggetto finanziatore (art. 159, Codice) si deve scegliere un soggetto congruente alla fase in cui ci si trova (solo gestore, ad esempio, se l'opera è già realizzata).
Autostrade, affidamento a terzi	Lavori a terzi al 50% (art. 51). Nelle concessioni autostradali assentite prima del 30/6/2002 la quota di lavori che deve essere affidata a terzi con gara sale dal 40 al 50%, ma solo dal 2015.
Opere pubbliche, procedura	Possibilità accorpate fasi progettuali (art. 52). Modificando gli articoli 93 e 97 del Codice, il Dl 1/2012 consente, per tutte le opere pubbliche la possibilità, per le stazioni appaltanti, di accorpare una o più fasi progettuali, ovviamente adeguando prescrizioni e iter approvativo alla fase progettuale più di dettaglio che assorbe quelle precedenti.
Infrastrutture, costi	Limitazione dell'«overdesign» (art. 53). La progettazione delle nuove tratte ad alta velocità potrà essere anche ad alta capacità merci (+25% circa nei costi) solo se necessario in base alle stime di domanda. In generale, i progetti sia per opere ferroviarie che per gallerie stradali e autostradali non potranno prevedere parametri e standard tecnici più stringenti di quelli delle norme Ue.
Opere pubbliche, strumenti finanziari	Garanzia sulle obbligazioni di scopo degli enti locali (art. 54). I bond di scopo emessi dagli enti locali per finanziare singole opere pubbliche sono stati introdotti dalla legge 724/1994 (art. 35); ora si prevede la possibilità che queste emissioni siano garantite da un apposito patrimonio immobiliare individuato dall'ente emittente.
Project financing, grandi opere	Gara anche su progetto definitivo (art. 55). Nelle grandi opere (legge obiettivo), le gare di concessioni possono essere anche sulla base di un progetto definitivo, e non solo preliminare.
Project financing, opere portuali	Extragegittito Iva (art. 59). Per finanziare le grandi infrastrutture portuali in project financing è previsto che per coprire parte dell'investimento privato alle società di progetto possa essere attribuito fino al 25% (per max 15 anni) dell'extragegittito Iva generato dall'opera realizzata.

(1) Si vedano anche le pagina 3 e 4 numero 47-48/2011

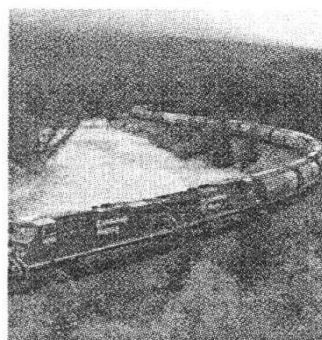
PUBBLICO-PRIVATO (PPP)



PIÙ SPAZIO AI PRIVATI

Dopo le novità del **Salva-Italia** (cessione immobili, opere connesse, fino a 50 anni, incentivi alle assicurazioni, sconti fiscali a raggio più ampio), con il **nuovo decreto Monti** arrivano altre otto spinte al Pf. Tra queste: project bond più facili, prelazione anche nelle grandi opere, contratto di disponibilità, Pf prioritario per le carceri, più dettagli per favorire la bancabilità.

INFRASTRUTTURE



LIMITE ALL'OVERDESIGN

La progettazione delle nuove tratte ad alta velocità ferroviaria potrà essere anche ad alta capacità merci (+25% circa nei costi) solo se necessario in base alle stime di domanda. In generale, i progetti sia per opere ferroviarie che per gallerie stradali e autostradali non potranno prevedere parametri e standard tecnici più stringenti di quelli delle normative europee.

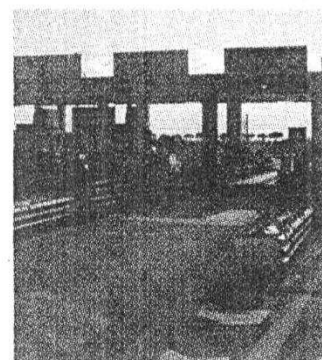
OPERE PUBBLICHE DEGLI ENTI LOCALI



BOND DI SCOPO GARANTITI

I bond di scopo emessi dagli enti locali per finanziare singole opere pubbliche sono stati introdotti dalla legge 724/1994 (art. 35); ora il decreto legge Cresc-Italia prevede la possibilità che queste emissioni siano garantite da un apposito patrimonio immobiliare individuato dall'ente emittente, «destinato esclusivamente alla soddisfazione degli obbligazionari».

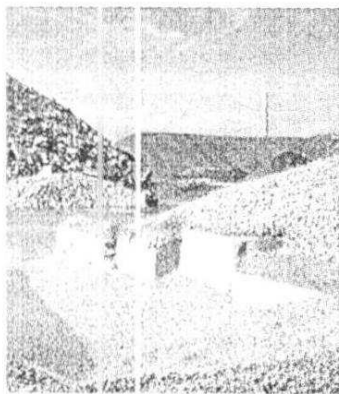
AUTOSTRADE



REGIME CONCESSIONARIO

Il decreto Salva-Italia aveva semplificato l'iter approvativo delle convenzioni autostradali (niente più parere Cipe e del Parlamento). Ora il Dl 1/2012 impone l'affidamento a terzi (con gara) del 50% e non più 40% dei lavori, ma solo dal 2015, e per le nuove concessioni stabilisce che la nuova Authority competente per i trasporti dovrà tornare a un regime tariffario con il price cap.

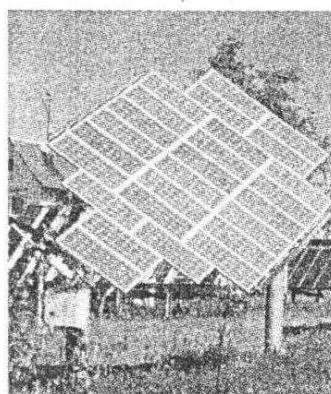
TERRE E ROCCE DA SCAVO



TUTTO RINVIATO

Dietrofront nella versione definitiva del provvedimento. La materia, contrariamente a quanto stabilito solo poche ore prima, sarà regolata da un decreto del ministero dell'Ambiente di concerto con quello delle Infrastrutture. Il provvedimento dovrà essere adottato entro il prossimo 24 marzo.

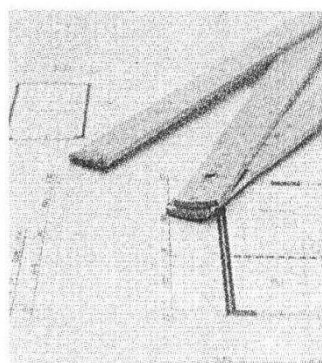
FOTOVOLTAICO



CAMPI OFF LIMITS

È l'articolo 65 del Dl a dare l'ok alla realizzazione degli impianti fotovoltaici nei campi agricoli. Il testo prevede che dal 24 gennaio per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non sia consentito l'accesso agli incentivi statali di cui al decreto legislativo 28/2011.

PROGETTAZIONE



ACCORPAMENTI AMMESSI

Per la prima volta dalla legge Merloni si consente di accorpare i primi due livelli (preliminare e definitivo) della progettazione, inglobando il primo nel secondo. Per effetto dell'accorpamento può slittare al momento dell'approvazione del progetto esecutivo anche la dichiarazione di pubblica utilità per gli espropri.

Già in vigore molte delle norme del Dl n. 1 per le costruzioni: ridotto il contributo 2% per l'arte

Pacchetto infrastrutture operativo

Possibile accorpare in un unico livello progetto preliminare e definitivo

È subito in vigore la gran parte del pacchetto infrastrutture contenuto nel decreto 1/2012 sulle liberalizzazioni. Sono poche le norme che per essere operative aspettano un decreto attuativo: tra queste la questione delle terre e rocce da scavo, il piano carceri in project financing con concessioni ventennali e i project bond.

Molte misure taglia-spesa sono già in vigore. Ad esempio, il risparmio sulla quota da riservare alle opere d'arte all'interno del quadro economico degli appalti. L'articolo 47 che indica le riduzioni (più forti tanto più è alto il valore dell'opera) e le esenzioni (nulla è dovuto sotto il milione di euro e per edifici industriali e residenziali) precisa solo che la riduzione vale esclusivamente per le opere con bando pubblicato dopo l'entrata in vigore e non per quelle in corso. Così come è già scattata la possibilità di accorpate i due livelli progettuali del preliminare e del definitivo prevista all'articolo 52. Qui non c'è una norma transitoria, ma si presuppone che se il bando del primo livello sia già stato pubblicato diventa difficile fare marcia indietro.

Altrettanto di impatto immediato è la modifica al project financing nelle opere strategiche che concede la prelazione al promotore di opere non inserite inizialmente tra quelle finanziabili con fondi privati. Anche in questo caso non ci sono dilazioni nell'applicazione. Si è voluto salvaguardare invece i piani di investimento dei concessionari autostradali per l'abbassamento della quota in house dal 60 al 50%: la nuova soglia partirà solo dal 2015, ma varrà anche per le convenzioni già in essere.

LE MODIFICHE

Indietro tutta per le terre e rocce da scavo. Il decreto liberalizzazioni nella sua formulazione definitiva non solo non estende più la qualifica di sottoprodotti ai materiali contaminati ma sospende anche quanto stabilito finora per l'utilizzo di terre e rocce da scavo «pulite». L'articolo 49 infatti rinvia tutto a un regolamento varato «con decreto del ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il ministro delle Infrastrutture e dei trasporti da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto stesso». E cioè entro il 24 marzo.

L'altalena normativa ha fatto sì che da mesi le terre subissero continui stop and go che hanno gettato gli operatori nel caos più totale. Non ultimo il varo a novembre scorso di un regolamento che avrebbe dovuto rendere cogente la deregulation del materiale non contaminato e che però si è incagliato prima di arrivare al Consiglio di Stato con la caduta del precedente Governo.

Altolà al fotovoltaico nei campi agricoli. L'articolo 65 del Dl esclude dal beneficio della tariffa incentivante gli impianti fotovoltaici collocati a terra. Rimane fermo invece il beneficio per i pannelli collocati sui tetti come in precedenza. Salvati gli impianti in corso di realizzazione. L'esclusione infatti «non si applica agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole che hanno conseguito il titolo abilitativo entro la data di entrata in vigore del presente decreto o per i quali sia stata presentata richiesta per il conseguimento del titolo entro la medesima data, a condizione in ogni caso che l'impianto entri in esercizio entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto». ■

E.T.

LA GUIDA ARTICOLO PER ARTICOLO

Articolo	Contenuto
35	Pagamenti. Le prime misure per smaltire i debiti contratti dalla Pa nei confronti delle imprese si limitano alle transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture e ai consumi intermedi. Per queste le risorse ammontano a 5,7 miliardi incassabili, nel limite massimo di 2, anche attraverso i titoli di Stato
41	Project bond. Semplifica l'emissione di obbligazioni da parte delle società di progetto. Ora questi project bond non devono più essere garantiti tramite ipoteca su altra infrastruttura ma possono avere la garanzia del sistema finanziario (banche, fondi privati e fondazioni). Obbligatoria la sottoscrizione da parte di investitori qualificati
42	Prelazione. Nel caso di un promotore di opere strategiche (non inserite tra quelle già realizzabili in Pf) si concede il diritto di prelazione sulla migliore proposta uscita dalla gara
43	Piano carceri. Si prevede una particolare forma di investimento dei capitali privati, mediante una concessione ventennale da ripagarsi con un canone di gestione. È richiesto un forte coinvolgimento del sistema bancario: le fondazioni devono avere almeno il 20% del capitale delle società di progetto affidatarie dell'opera. Il project financing non sostituisce anche le operazioni di permuta
44	Contratto di disponibilità. In alternativa al leasing il costruttore può fornire alla Pa un edificio chiavi in mano, assumendosi tutti i rischi sia nella fase di realizzazione che in quella di gestione. Il servizio viene remunerato con un canone di disponibilità, che si comincia a pagare solo dal momento in cui viene reso effettivamente disponibile l'immobile. Si può anche prevedere un contributo pubblico a fondo perduto fino al 50% dell'investimento
45	Piano economico-finanziario. Il Pef si arricchisce di dettagli obbligatori per una valutazione completa del Cipe. Tra questi: la stima della domanda, il costo dell'investimento e il contributo pubblico richiesto, i costi di costruzione, i costi di adeguamento normativo e l'impatto dell'investimento sui bilanci delle Spa
46	Dialogo competitivo. Rinvio al regolamento appalti per le regole di dettaglio del dialogo competitivo
47	Riduzione opere d'arte. Sforbiciata agli accantonamenti di una quota dei fondi finalizzati ad abbellire con opere d'arte gli edifici. Esenti tutti i lavori sopra il milione, si destina il 2% o nella fascia da uno a cinque, l'1% da cinque a venti milioni e lo 0,5% per i grandi lavori
48	Dragaggi. Detta le regole per effettuare i lavori di dragaggio nei siti oggetto di bonifica di interesse nazionale. Il dragaggio può essere svolto anche mentre si predispone il progetto di bonifica
49	Terre e rocce da scavo. Si rinvia a un successivo Dm Ambiente e Infrastrutture tutta la disciplina delle terre e rocce da scavo e quindi anche le condizioni per considerarli come sottoprodotti e non rifiuti
50	Concessioni di costruzione e gestione. Più facile il subentro di nuovi soggetti in caso di rescissione del contratto con il vecchio concessionario: si riduce infatti la portata dei requisiti richiesti al subentrante
51	In house dei concessionari. A partire dal 2015 scende dal 60 al 50% la quota di lavori che i concessionari possono svolgere all'interno senza gara
52	Progettazione. Diventa possibile ridurre e accorpare i primi due livelli progettuali del preliminare e del definitivo. Quest'ultimo deve inglobare, come caratteristiche, quelle del livello precedente. Per effetto dell'accorpamento può slittare al momento dell'approvazione del progetto esecutivo anche la dichiarazione di pubblica utilità
53	Overdesign di infrastrutture. I progetti sia per opere ferroviarie che per gallerie stradali e autostradali non potranno prevedere parametri e standard tecnici più stringenti di quelli previsti dalle normative europee
54	Obbligazioni enti locali. Gli enti locali hanno la possibilità di emettere proprie obbligazioni vincolate all'obiettivo di realizzare una determinata opera pubblica. A garanzia devono isolare un pacchetto di immobili di proprietà a garanzia
55	Grandi opere. La gara per l'affidamento di concessioni di costruzione e gestione di opere strategiche può partire anche con il progetto definitivo e non più solo con il preliminare
56	Imu agevolata. I Comuni possono ridurre fino allo 0,38% l'imposta municipale sugli immobili di "magazzino" dell'impresa costruttrice non affittati per un massimo di tre anni dalla fine lavori
57	Ripristino Iva per housing sociale. Cancellata ma solo nel caso, residuale, di operazioni di affitto o vendita di abitazioni per l'housing sociale la norma che esentava il costruttore dal versamento Iva sugli immobili invenduti per un periodo massimo di cinque anni
58	Social housing. Possibile approvare con Dm e senza passare dal Cipe le modifiche ai programmi già approvati dal Cipe

Ma gravano sul costruttore gli oneri per mancata approvazione dei progetti da parte di altri

Nasce il contratto di disponibilità: alla Pa immobili chiavi in mano

DI CLAUDIO TOMASINI (*)

Nel decreto legge 1/2012 sulle liberalizzazioni non ci sono solo le annunciate modifiche al project financing, pensate soprattutto per le grandi opere. Risulta particolarmente innovativo per il mercato delle opere pubbliche, e in particolare, per quello delle opere medie, l'inserimento nel Codice dei contratti pubblici dell'articolo 160-ter sul contratto di disponibilità.

Mentre anche il leasing segna sostanzialmente il passo di fronte alle innumerevoli difficoltà operative e di legittimità anche in ordine agli aspetti inerenti al patto di stabilità, l'inserimento del contratto di disponibilità tra le modalità per realizzare opere che sostanzialmente sono pubbliche, ovvero assolvono funzioni pubbliche o di interesse pubblico, realizza di fatto una svolta totalmente innovativa.

Da una lettura, seppure sommaria della nuova norma, si può cogliere la grande innovazione culturale della stessa nell'ormai asfittico mercato dei lavori pubblici: per la prima vol-

ta si ammette, di fatto, che per assolvere alla erogazione di un servizio pubblico o per soddisfare la necessità di allocare attività pubbliche non è più necessario incrementare il patrimonio pubblico ma è sufficiente approvvigionarsi dal mercato dell'infrastruttura necessaria e utilizzarla per il tempo necessario senza sobbarcarsi di oneri patrimoniali nonché di un incremento di patrimoni immobiliari, che cessata la sua funzione resta di fatto come zavorra onerosa alle amministrazioni.

La nuova norma supera le problematiche operative e dei tempi (a volte biblici) del project e rende chiari i rapporti fumosi e difficili del leasing, spostando il rapporto in modo definito tra il soggetto pubblico che diventa conduttore dell'opera e il soggetto privato che diventa proprietario dell'opera.

LA GARA

Il comma 3 del nuovo articolo 160-ter (non a caso inserito dopo il leasing) definisce in modo chiaro come si sviluppa la procedura di affidamento di un contratto di disponibilità. L'amministrazione pubblica aggiudicatrice definisce un proprio capitolato prestazionale che indica nel dettaglio le caratteristiche tecniche e funzionali che deve assicurare l'opera, il canone che ritiene poter corrispondere e la durata del contratto nonché la sorte finale dell'opera (subentro nella proprietà, altra destinazione privata, demolizione ecc.). Il capitolato è posto in gara con le modalità normali prescritte dal Codice e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Gli operatori che posseggono i requisiti prescritti dal Codice formulano la propria offer-

ta presentando un progetto preliminare. Avvenuta l'aggiudicazione il vincitore di fatto si comporterà come se realizzasse un'opera privata propria approvvigionandosi di tutte le risorse necessarie tra cui quelle finanziarie senza dover rendicontare all'amministrazione aggiudicatrice il proprio operato. Solo dopo l'accertamento da parte dell'amministrazione e la presa in conduzione della stessa decorre il canone.

VANTAGGI PER LA PA

Si ritiene opportuno evidenziare i principali punti di forza della innovazione.

L'amministrazione per soddisfare la necessità di approvvigionarsi di opere necessarie per assolvere ai propri compiti istituzionali non deve necessariamente implementare il proprio patrimonio.

L'amministrazione può definire il tempo di utilizzo e pertanto al cessare dello stesso può liberarsi della struttura (l'edificio non assolve più alle necessità e richiederebbe elevati esborsi per adeguamenti non sempre efficaci).

La spesa da sostenere per la Pa è solo quella di conduzione e pertanto gli oneri di manutenzione e adeguamento normativo restano in capo alla proprietà, gli importi non gravano sul bilancio tra le spese di investimento ma possono essere spalmati nel tempo sui costi dei servizi erogati.

Vi è un'effettiva riduzione dei tempi: la gara si svolge direttamente sulla base del solo manifestarsi delle esigenze dell'amministrazione mentre tutti gli altri adempimenti sono in-

teramente a carico del privato che liberamente ne dispone sia in termini di tempi, modalità e oneri, avendo comunque interesse a ottemperare al contratto in quanto il ristoro avviene solo dopo l'effettivo avvio dell'utilizzo da parte del committente tramite il canone pattuito («prima finisco – prima incasso»).

Non vi è più, di fatto, interferenza dell'amministrazione sulle modalità di approvvigionamento del denaro necessario per la realizzazione dell'opera e pertanto il privato è libero di approvvigionarsi delle risorse necessarie tramite i canali propri o più a lui consoni.

In prima analisi, se il nuovo strumento verrà utilizzato in modo opportuno

Si comincia a incassare il canone a edificio consegnato

per opere coerenti quali ad esempio opere "fredde" (uffici pubblici, caserme delle forze dell'ordine, strutture sanitarie in genere, edifici scolastici

ecc.) potrà da un lato avviare in tempi brevissimi l'edificazione delle stesse e conseguentemente assolvere a necessità cogenti della collettività e dall'altro, liberi da lacci e lacciuoli, consentire a privati di investire in nuove opere avendo la certezza della loro redditività nel tempo e remunerazione del capitale investito. Pertanto, la nuova disposizione potrebbe consentire un effettivo rapido riavvio del settore delle opere pubbliche di dimensioni piccole e medie con possibilità di traino per il rilancio dell'intero settore. ■

(*) *Coordinatore del Comitato tecnico scientifico di Itaca*

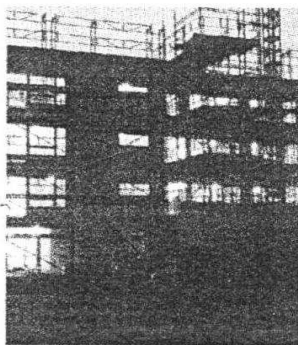
LOCAZIONE DELL'IMMOBILE



L'ESIGENZA DELLA PA

Il contratto di disponibilità serve a soddisfare l'esigenza di spazi e uffici pubblici senza gravare l'amministrazione degli oneri patrimoniali legati alla proprietà degli immobili e degli oneri di gestione e manutenzione. L'affidatario viene remunerato con un canone di disponibilità e può ricevere anche un contributo a fondo perduto.

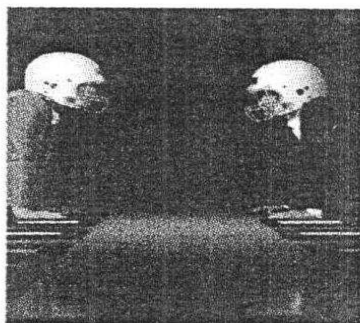
LA BASE DI GARA



IL CAPITOLATO

A base della gara l'amministrazione pone un capitolato prestazionale dettagliato nel quale indica tutte le esigenze in termini di spazi e di dotazioni anche di impianti. Il concorrente deve sviluppare il progetto preliminare. La gara è aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

I RISCHI PER L'AFFIDATARIO



ONERI IMPREVEDIBILI

Lunga serie di oneri a carico del vincitore della gara, alcuni dei quali anche indipendenti dalla sua volontà. È a suo carico ad esempio il rischio di mancata approvazione dei progetti in conferenza di servizi, così come qualsiasi ritardo nel processo autorizzativo. Niente canone se l'opera è indisponibile per manutenzione in corso.