

**CODICE APPALTI INFRASTRUTTURE.** Alea ai privati, sdoppiamento concessioni-Ppp e tetto al 30% difficili da applicare subito

# Paletti più rigidi per il project financing Per evitare le distorsioni si rischia il blocco

PAGINA A CURA DI ALESSANDRO ARONA

**F**are opere pubbliche in project financing sarà più difficile di prima dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice appalti. Non solo debutta l'obbligo di trasferimento al privato del rischio operativo (concetto introdotto dalla direttiva 2014/23/UE), ma anche una serie di vincoli introdotti dal governo con l'obiettivo di evitare alcuni difetti del Pf degli ultimi dieci anni, come i closing che non arrivano mai, i piani economico-finanziari (Pef) che continuano a cambiare e a "riequilibrarsi", i contributi pubblici che arrivano oltre il 50%, i canoni fissi e le garanzie dai rischi.

Ecco allora le nuove (severe) regole: tetto massimo al 30% per i contributi pubblici (era al 50% nella Merloni, eliminato nel 2002 e nel Codice 2006), limiti alla permuta (con retromarcia rispetto alle norme Monti), obbligo di fare il

closing con le banche entro 12 mesi dal contratto (fino a ieri entro 24 mesi dall'ok al definitivo, molto meno rigido), revisione dell'equilibrio del Pef che non è mai un "diritto" del concessionario, come invece era fino a ieri in caso di variazioni apportate dalla Pa o da leggi, che lo portassero in disequilibrio.

Applicare il concetto di "rischio operativo" è complesso, non è solo una prescrizione giuridica, ma implica valutazioni economico-finanziarie sulla gestione dell'opera, valutazioni che nel dubbio potrebbero frenare i responsabili degli uffici gare.

Anche la norma sul closing è molto severa, vista anche l'esperienza di questi anni (opere in fase avanzata di costruzione che non hanno ancora il closing), anche perché il mancato finanziamento entro 12 mesi comporta la risoluzione di diritto del contratto di concessione.

È vero che l'obiettivo è verifica-

re prima la finanziabilità dell'opera, evitare casi come le due Pedemontane, che a molti anni dalle concessioni non hanno ancora il closing e rischiano perciò di non essere completate. Ma in un mercato già fiacco come quello di oggi e con banche già alle prese con elevate sofferenze, una norma così rigida finisce per bloccare il mercato del project financing.

In teoria giusto il tetto ai contributi, ma è più rigido del 50% fissato da Eurostat per classificare le concessioni on balance.

C'è poi il rebus dello sdoppiamento tra concessioni e Ppp, non presente nella concessione. Fonti di Palazzo Chigi la spiegano come «rischio mercato per le prime, prevalenza del canone nelle seconde», ma poi nelle norme questa distinzione non è netta, e nella Parte IV sul Ppp si parla spesso di concessione, facendo una gran confusione. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**PROJECT FINANCING**

# Rischio operativo: Concessioni-Ppp, privati senza rete Closing e 30%, più paletti al Pf

In base alla direttiva, è il rischio legato alla costruzione e gestione dell'opera, e va trasferito ai privati. Può essere un rischio legato alla domanda (introito da mercato) o all'offerta (capacità di gestire opera e servizi come concordato, con livello variabile del canone). Il rischio è trasferito, dice il codice. «nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione». Le variazioni relative a costi e ricavi oggetto della concessione devono incidere sull'equilibrio del Pef, e «incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario». In arrivo dalla direttiva anche la norma che impone di calcolare il valore della concessione come «fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto».

**Art. 1, zzz)  
 Articoli  
 164 e 165**

Il Codice introduce la distinzione tra concessione (Parte III) e Ppp (Parte IV). Fonti di Palazzo Chigi spiegano che la prima avrebbe per oggetto opere con rischio mercato, il Ppp una prevalenza del canone come fonte principale dei ricavi di gestione. Ma poi nelle norme questa distinzione non è netta (all'articolo 180 c. 2 si dice che tra i ricavi del Ppp ci possono essere tranquillamente, «e/o», «introiti diretti dalla gestione del servizio ad utenza esterna». Inoltre in questa Parte IV sul Ppp si parla spesso di concessione (ad esempio nelle norme sulla «Finanza di progetto» in cui si parla di procedure per affidare una concessione), facendo una gran confusione. Si spera che le Linee guida dell'Anac facciano chiarezza su questo punto, anche perché non è chiaro se il rischio operativo, così come definito all'articolo 3 lettera zzz), si applichi anche alle operazioni di Ppp. Sia le concessione che i Ppp possono essere messi in gara su progetto di fattibilità.

**Parte III  
 e Parte IV**

# Lavori all'80% in gara: tra 2 anni

Molti, rispetto al vecchio Codice, i paletti e i vincoli inseriti alle concessioni nel Dlgs 50/2016. Prima di tutto il tetto massimo del 30% al contributo pubblico, non presente nel vecchio Codice: moltissime opere in project financing oggi sarebbero "fuori legge" (la norma si applicherà alle nuove concessioni). Freno alla permuta come forma di contributo pubblico, che nel 2012 era stata allargata fino a immobili non connessi all'opera da realizzare. Molto rigida la norma sul closing: il contratto di finanziamento con le banche deve essere firmato entro 12 mesi dal contratto di concessione (prima era entro 24 mesi dall'approvazione del progetto definitivo, cosa che di solito avviene molto dopo la concessione). La modifica dei contratti (in linea con la direttiva) può muoversi in una casistica più ampia di prima, tuttavia scompare il "diritto" del concessionario al riequilibrio del Pef in caso di modifiche volute dalla Pa o dalla legge.

**Articolo 165**

**Articolo 177**

I concessionari di lavori, servizi o forniture, già in essere alla data di entrata in vigore del codice e affidatari senza gara o non in "finanza di progetto" (procedura del promotore), «sono obbligati ad affidare una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità». La norma entrerà in vigore però fra due anni, il 19 aprile 2018. Non è entrato nel testo finale l'accordo tra Delrio e sindacati edili che esentava dall'obbligo dell'80% in gara i lavori realizzati direttamente dalla concessionaria (con proprio personale): sciopero proclamato il 27 aprile. Spetta all'Anac vigilare sull'80% e in caso di reiterate violazioni è prevista una penale del 10% del valore dei lavori che avrebbero dovuto andare in gara.



**OPERE STATALI**

# Legge obiettivo addio, c'è il Mit

Cancellata la legge obiettivo (443/2001, recepita nel Codice 2006). Il che significa: niente più lista delle infrastrutture strategiche nazionali e niente più procedure speciali speciali (Stm del Mit, conferenza di servizi e Via consultive, approvazione Cipe, ruolo chiave delle Regioni). Ora la programmazione delle opere pubbliche legate ai trasporti diventa unitaria, con il Piano generale dei trasporti e della logistica (Pglt) e il Documento pluriennale di programmazione (Dpp) (si veda altra scheda), e l'approvazione delle opere segue la procedura ordinaria in conferenze di servizi gestite dal Ministero delle Infrastrutture, il Mit (si veda altra scheda). Duque addio alla doppia istruttoria Mit-Cipe e l'approvazione finale del Cipe, con la presenza di quasi tutti i ministri e delle Regioni interessate; e ora invece - una volta approvati al Cipe il Pglt e il Dpp - a chiudere la conferenza di servizi e approvare le opere ci penserà solo il Mit.

Parte V

# Conferenza servizi sul preliminare

A tutte le opere pubbliche si applica la stessa procedura approvativa, che è quella ordinaria della conferenza di servizi, rafforzata però dal Dlgs Madia, in fase di approvazione finale: tempi finali ridotti da 150 a 125 giorni, silenzio-assenso anche per gli enti di tutela e la Via (anche il Consiglio di Stato ha fatto notare che senza correzioni la norma non si applicherà alla Via statale), possibilità di chiudere la conferenza di servizi anche in caso di dissenso di enti di tutela, con decisione finale del consiglio dei ministri solo su richiesta delle stesse Pa di tutela. Le conferenze di servizi sulle opere statali saranno gestite dal Mit. L'altra novità, nel nuovo Codice come nel Dlgs Madia, è che la conferenza di servizi per le opere pubbliche si fa sul "progetto preliminare", che ora si chiama «progetto di fattibilità» (art. 23 c. 5), e non più sul definitivo (come avviene oggi, per le opere statali non legge obiettivo e per tutte le altre).

Articolo 27

# Programmazione unica: Pglt e Dpp

Il piano generale dei trasporti e della logistica contiene le linee strategiche per la mobilità e i trasporti: è approvato ogni tre anni dal Cipe su proposta del Mit. Il Documento pluriennale di pianificazione, approvato con le stesse procedure e sentita la Conferenza delle Regioni, contiene l'elenco degli interventi da finanziare. Serviranno Dm Mit per i dettagli. Due le incognite. Primo: la lunga fase transitoria. Per arrivare al nuovo Dpp ci vorranno ancora molti mesi (al massimo 12 dice il Codice). Nelle more si navigherà ancora a vista (vedi scheda successiva). Secondo: il Dpr sui superpoteri a Renzi, il regolamento delegificante "sblocca-opere" approvato il 20 gennaio dal governo ha potenzialmente la forza di scardinare l'assetto sopra descritto (programmazione unitaria e procedura ordinaria), mettendo in campo, a discrezionalità del premier di turno, Dpcm annuali con le opere da approvare con poteri sostitutivi in deroga a tutto.

Articolo 201

# Fondo progetti e fondo opere

Il Nuovo Codice prevede poi l'istituzione di due nuovi fondi, gestiti dal Mit, il Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie e la project review delle opere già finanziate; e il Fondo per la realizzazione delle infrastrutture prioritarie. Viene poi prevista normativamente la project review, attività su cui da mesi è già attiva la struttura di missione del Mit guidata da Ennio Cascetta, e cioè (Allegato al Mef) «la revisione dei progetti infrastrutturali non ancora avviati per verificare la possibile ridefinizione delle fasi realizzative e delle caratteristiche funzionali», con l'obiettivo di «valutare e rivedere i progetti sovradimensionati». In prima applicazione il Codice prevede una «ricognizione di tutti gli interventi» già finanziati, al fine di verificare dove esistano obbligazioni giuridicamente vincolanti e in caso negativo confermare la bontà dell'opera e se del caso definanziarla.

Articolo 202

