

Maxiopere con procedure veloci Cessione immobili e incentivi per spingere il project financing

Per le infrastrutture strategiche il Dl 201/2011 introduce l'approvazione unica del preliminare e fissa i tempi per l'esecuzione delle delibere Cipe. In tema di Pf riduce i vincoli per la cessione degli immobili al concessionario privato ed estende gli sconti fiscali.

DI CLAUDIO DEGANO

Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, introduce, alcune rilevanti novità dirette ad accelerare l'approvazione delle opere di interesse strategico (già toccate dal Dl 70/2011, il cosiddetto decreto sviluppo - si veda il numero 20/2011) nonché in materia di concessioni di lavori pubblici e per la realizzazione di opere mediante il ricorso a capitali privati, a fronte della concessione pluriennale al soggetto esecutore della gestione funzionale ed economica dell'opera (previsioni contenute nelle cd misure per l'attrazione dei capitali privati).

Ulteriore novità è l'introduzione, tra le norme di principio del Codice dei contratti, della facoltà di suddividere gli appalti in lotti funzionali al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, purché tale frazionamento sia possibile ed economicamente conveniente. Norma estesa anche alle Grandi opere, la cui realizzazione ora dovrà garantire modalità di coinvolgimento delle piccole e medie imprese.

Le grandi opere

Il decreto legge incide sulla disciplina delle opere infrastruttura-

Testo a pagina 20

li della legge obiettivo prevista dal Codice dei contratti, sostituendo i commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 161 (introdotti dal Dlgs 113/2007), con la finalità di privilegiare le opere che presentano un iter procedurale avanzato ovvero maggiore coeren-

**Il ministero
potrà verificare
l'avanzamento
dei lavori
con sopralluoghi
nei cantieri**

za con l'integrazione alle reti europee e territoriali o quelle con prevalente finanziamento privato.

Viene inoltre introdotto il comma 1-*quater* al medesimo art. 161 al fine di favorire il contenimento dei

tempi necessari per il reperimento delle risorse relative al finanziamento delle opere e per la loro realizzazione, attraverso la previsione della presentazione al Ministero dello studio di fattibilità, redatto secondo modelli definiti dal Cipe, la cui verifica di adeguatezza dovrà avvenire entro 60 giorni dalla comunicazione (termine prorogabile di ulteriori 30 giorni qualora siano necessarie integrazioni) e in coordinamento con le procedure di Vas e Via.

Il preliminare

Importante novità è l'introduzione di un intero articolo che disciplina l'approvazione unica del progetto preliminare (cfr. art. 169-*bis*), secondo cui, su proposta del ministero delle Infrastrutture, il Cipe può decidere una procedura semplificata di approvazione dei progetti di legge obiettivo, valutando solo il progetto preliminare (istruito ai sensi dell'art. 165) purché assicurati l'integrale copertura finanziaria del progetto.

In caso di approvazione unica del progetto preliminare da parte del Cipe, che comporta gli effetti dell'articolo 165 (cioè l'accertamento della compatibilità ambientale

dell'opera e perfeziona, a ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato-Regione sulla sua localizzazione, con l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati), il progetto definitivo è approvato con decreto del ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze e del ministro dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare per i profili di rispettiva competenza, sentito il Dipartimento per la programmazione economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I tempi

La disposizione prevede altresì precisi tempi procedurali, stabilendo che le delibere approvate dal Cipe devono essere formalizzate e trasmesse entro 30 giorni al Presidente del Consiglio per la firma, mentre nei 30 giorni successivi il Ministero valuta la compatibilità delle proposte e richieste pervenute dalle pubbliche amministrazioni competenti e dai gestori di opere interferenti con le indicazioni vincolanti contenute nel progetto preliminare approvato e, nel caso sussistano le condizioni di cui al comma 2 del medesimo art. 169-bis, il progetto definitivo viene approvato.

Infine, per le delibere Cipe sottoposte al controllo della Corte dei conti, si segnala la riduzione di un terzo i tempi ordinari previsti dall'art. 3, comma 2, legge 14 gennaio 1994 n. 20.

I controlli

Non mancano ulteriori novità in ordine ai poteri di controllo del ministero delle Infrastrutture, che potrà verificare l'avanzamento dei lavori anche attraverso sopralluoghi tecnico-amministrativi presso i cantieri interessati avvalendosi, ove necessario, della Guardia di finanza (cfr. nuova lett. *f-ter*), co. 2 art. 163).

Restano invece da stabilire criteri per l'attuazione del nuovo comma 1-ter dell'art. 2 del Codice dei

contratti che impone, nella realizzazione delle Grandi opere, anche il coinvolgimento delle piccole e medie imprese.

Il project financing

Le nuove disposizioni introdotte dall'art. 42 del decreto legge alla disciplina dettata dall'art. 143 del Codice dei contratti, che per la quasi totalità si applicano ai rapporti i cui bandi di gara saranno pubblicati successivamente al 6 dicembre 2011, non concretizzano certamente quella che si potrebbe definire una rivoluzione epocale dello strumento della concessione di lavori pubblici, ma forniscono alle Amministrazioni aggiudicatrici una serie di utili strumenti che, se ben elaborati e applicati, potrebbero contribu-

Possibile cedere ai privati anche immobili non strettamente connessi o funzionali all'opera da realizzare

ire in maniera sostanziale ad attrarre e favorire l'apporto di capitale privato nella realizzazione di opere pubbliche.

Gestione funzionale estesa

Innanzitutto il comma 2, lettera b), dell'art. 42 introduce la facoltà per l'Amministrazione di estendere «eventualmente» anche in via anticipata la gestione funzionale e economica dell'opera da realizzare, finora limitata all'opera stessa, ad opere o parti di opere in tutto o parzialmente già realizzate e direttamente connesse a quelle oggetto della concessione e da ricomprendere nella stessa.

Tale previsione, evidentemente non applicabile a tutte le tipologie di opere poiché imprescindibile

dall'esistenza di lotti funzionali operativi, consente al soggetto privato di ammortizzare dall'inizio l'onere finanziario necessario alla realizzazione dell'opera, ricorrendo immediatamente ai proventi derivanti dalla gestione di opere esistenti anziché al mercato finanziario.

Tale disposizione, potenzialmente efficace in linea teorica, comporta per l'Amministrazione aggiudicatrice l'attenta ponderazione dell'impatto di questa fattispecie di anticipazione contrattuale consentita all'esecutore, non solo in termini di mancato afflusso a bilancio degli utili derivanti dalla gestione diretta delle opere esistenti, ma anche di corretta valutazione della durata dell'affidamento in gestione in riferimento sia al piano finanziario globale dell'opera, che alle ricadute sulle tariffe praticate all'utenza.

Il tutto affinché l'equilibrio dell'operazione non si sposti eccessivamente a favore dell'esecutore.

La cessione degli immobili

Particolarmente innovativa è la nuova formulazione del comma 5 dell'art. 143 del Dlgs 163/2006 introdotta dal comma 1 dell'art. 42 del Decreto, per cui le Amministrazioni aggiudicatrici, previa analisi di convenienza economica, possono prevedere nel piano economico-finanziario e nella convenzione, a titolo di prezzo, la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella propria disponibilità o allo scopo espropriati, la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione.

Rispetto alla formulazione precedente, che già consentiva la cessione ai privati in proprietà o in diritto di godimento di immobili che fossero nella disponibilità della Stazione appaltante, la novità introdotta riguarda la soppressione del vincolo secondo cui l'utilizzazione di tali beni doveva essere strumentale o connessa all'opera da affidare in concessione, ovvero che tali immobili non assolvessero più a fun-

zioni di interesse pubblico.

Il venir meno di tali obblighi consente, di fatto, di inserire nel «pacchetto» la cessione in proprietà o in diritto di godimento di qualunque immobile di proprietà pubblica a titolo di prezzo, purché tanto sia ritenuto necessario all'equilibrio economico e finanziario della concessione.

La valorizzazione dei beni

Ulteriore elemento innovativo introdotto rispetto alla formulazione originaria è rappresentato dalla possibilità di prevedere, oltre all'utilizzo del bene, anche la valorizzazione dello stesso che potrebbe consistere, ad esempio, nell'attribuire una potenzialità edificativa a un terreno che attualmente ne è sprovvisto e che, magari, è stato espropriato dall'Amministrazione a tal fine.

Anche in questo caso, al fine dell'equilibrio complessivo dell'operazione in favore di entrambe le parti, risulta determinante la corretta valutazione da parte della Stazione appaltante del reale valore del bene, ovvero del suo sfruttamento o valorizzazione, rispetto al mercato e alle sue possibili evoluzioni. La nuova formulazione del comma 5 prevede, comunque, che le modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione dei beni immobili vengano definite unitamente all'approvazione del progetto e costituiscano uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione.

Concessioni fino a 50 anni

A ribadire quanto sia importante per il legislatore l'intento di garantire l'equilibrio economico-finanziario delle iniziative, al fine di favorire l'apporto di capitali privati nella realizzazione delle opere pubbliche, interviene il comma 4 dell'art. 42 del DL 201/2011, che consente di estendere fino a cinquant'anni la durata delle nuove concessioni di importo superiore a un miliardo di euro, i cui bandi con cui si indice una gara saranno pubblicati successivamente

al 6 dicembre 2011.

Finora la durata di qualunque concessione è stata disciplinata dal comma 6 dell'art. 143 del Dlgs 163/2006, che stabilisce un periodo concessorio non superiore a trent'anni, indipendentemente dall'importo delle stesse.

Tale vincolo può già essere eventualmente superato secondo quanto previsto dal comma 8 del medesimo articolo, per cui la Stazione appaltante in seguito ad attenta e approfondita analisi, al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, può stabilire che la concessione abbia una durata superiore a trent'anni, tenendo conto del rendimento della concessione, della per-

Le agevolazioni fiscali previste dalla legge di stabilità per le nuove autostrade riguardano anche metro, porti, strade e ferrovie

centuale del prezzo rispetto all'importo totale dei lavori e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato.

Comprensibilmente, tale facoltà difficilmente poteva essere esercitata dalle Stazioni appaltanti estendendo la durata ben oltre il limite trentennale imposto dal Codice dei contratti pubblici, anche qualora le previsioni economiche lo avessero consigliato alla luce dei rilevanti costi dell'opera.

Ora, grazie all'inserimento della soglia cinquantennale per le opere superiori al miliardo di euro, lo strumento della concessione diventa più sostenibile anche per le grandi opere, stante che il rientro di ingenti capitali non può che avvenire nell'arco di un lungo periodo.

La copertura delle riserve

Sempre al fine di estendere il ricorso ai capitali privati per la realizzazione di opere pubbliche, i commi 6 e 7 dell'art. 42 del DL 201/2011 prevedono che l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap), tramite emissione di apposito regolamento, disciplini le modalità, i limiti e le condizioni alle quali le Compagnie assicuratrici potranno utilizzare gli attivi costituiti da investimenti nel settore delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, ospedaliere, delle telecomunicazioni e della produzione e trasporto di energia e fonti energetiche, a copertura delle cosiddette «riserve tecniche» di cui agli artt. 38, comma 1 e 42-bis, comma 1, del Dlgs 209/2005.

Gli investimenti in questione potranno essere rappresentati da azioni di società esercenti la realizzazione e la gestione delle infrastrutture, da obbligazioni emesse da queste ultime e da quote di Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio (Oicr) armonizzati che investano nelle predette categorie di titoli.

Gli sconti fiscali

Tale intento viene ulteriormente perseguito tramite il disposto di cui al comma 8 dell'art. 42, che estende la possibilità di concedere gli sconti fiscali (compensazioni Ires, Irap e IVA) previsti dall'art. 18 «Finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione», comma 1, della l. 183/2011 ai concessionari privati in alternativa a contributi pubblici già prevista per le nuove opere autostradali, anche alle nuove opere di infrastrutturazione ferroviaria metropolitana e di sviluppo ed ampliamento dei porti e dei collegamenti stradali e ferroviari inerenti i porti nazionali appartenenti alla rete strategica transeuropea di trasporto essenziale (Core tenet network).