

Cambiano le regole sul Pf per le infrastrutture strategiche Più garanzie sui finanziamenti

La versione definitiva del Dl 201/2011 (con le modifiche apportate dal Parlamento) riscrive completamente le norme previste dal codice dei contratti sul project financing per le grandi opere prevedendo una disciplina molto più articolata di quella precedente.

DI ROBERTO MANGANI

Con la legge di conversione 23 dicembre 2011, n. 214 sono state introdotte ulteriori innovazioni in materia di project financing, rispetto a quanto già previsto dal Dl 201/2011. Le novità più significative riguardano il project financing relativo alle infrastrutture strategiche, per il quale viene operata la integrale riscrittura dell'articolo 175 del Dlgs 163/2006, contenente la relativa disciplina. Marginali, invece, le modifiche apportate al Dl 201 per ciò che concerne la finanza di progetto applicabile alla realizzazione delle opere ordinarie.

Le infrastrutture strategiche

Attraverso l'inserimento di un comma 5-bis all'articolo 41 del Dl 201 viene completamente ridisegnata – attraverso la riscrittura integrale dell'articolo 175 del Codice dei contratti pubblici – la disciplina che regola le modalità di funzionamento della finanza di progetto ai fini della realizzazione delle infrastrutture strategiche.

Tale disciplina risulta molto più articolata di quella precedentemente vigente, delineando un per-

Testo a pagina 16

corso che si snoda lungo vari passaggi per ognuno dei quali vengono stabilite regole specifiche. Viene meno, quindi, il rinvio all'articolo 153 – relativo alla procedura di project financing per le opere ordinarie – contenuto nella prece-

Dopo il sì del Cipe
allo studio di fattibilità
il soggetto
aggiudicatore ha 90
giorni per pubblicare
il bando

dente versione dell'articolo 175, con la conseguenza che vengono nettamente differenziate le regole per l'applicazione della finanza di progetto alle infrastrutture strategiche.

L'avvio della procedura

La procedura ha inizio con la pubblicizzazione delle infrastrutture per la cui realizzazione i soggetti aggiudicatori intendono ricorrere al project financing. A tal fine questi ultimi devono rimettere lo studio di fattibilità al Ministero che, in primo luogo, procede alla pubblicazione della lista di tali infrastrutture sul proprio sito informatico nonché sulla Guri e sulla Guce. Successivamente lo stesso Ministero sottopone lo studio di fattibilità a istruttoria e alla successiva valutazione del Cipe che, in caso di esito positivo, indica le eventuali risorse pubbliche disponibili destinate al progetto.

Ottenuta l'approvazione da parte del Cipe – di cui il Ministero deve dare adeguata pubblicità attraverso un aggiornamento della lista già pubblicata – il soggetto aggiudicatore, entro 90 giorni dalla data in cui diviene efficace la delibera Cipe, provvede alla pubblicazione del bando di gara per l'affidamento dell'intervento in project financing.

La gara

La gara si svolge sulla base dello studio di fattibilità, mentre le

offerte devono contenere un progetto preliminare – arricchito rispetto a quello previsto per le opere ordinarie – una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato, nonché l'evidenza di un preliminare coinvolgimento nel progetto di uno o più istituti finanziari. Il piano economico-finanziario deve contenere anche l'importo delle spese sostenute per la presentazione dell'offerta, che non può superare il 2,5% del valore dell'investimento. L'offerta è vincolante per il periodo indicato nel bando, che non può comunque essere inferiore a un anno dalla data di presentazione.

Ai fini dell'aggiudicazione, l'unico criterio utilizzabile è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, avendo riguardo alla qualità del progetto preliminare presentato, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione. L'aggiudicazione si concretizza nella nomina del promotore, che può avere luogo anche in presenza di una sola offerta valida.

L'approvazione del Cipe

Una volta individuato il promotore, si apre la fase di approvazione del progetto preliminare da parte del Cipe. L'ipotesi più semplice è quella che il Cipe approvi il progetto nei termini in cui è stato presentato, senza formulare alcuna osservazione. All'altro estremo, si colloca il caso in cui il Cipe rifiuti l'approvazione tout court; in questo caso è espressamente previsto che al promotore non spetti alcunché in relazione alle prestazioni e alle attività già svolte.

Accanto a queste due ipotesi estreme, se ne colloca una intermedia, che presumibilmente potrebbe essere anche quella più frequente. Si tratta del caso in cui in sede di approvazione il Cipe richieda modifiche al progetto preliminare, nonché allo schema di convenzione e al piano economico-finanziario presentati in sede di offerta. In questa ipotesi il soggetto aggiudicatore richiede al promotore individuato di

L'INIZIATIVA DEI PRIVATI

Gli ultimi due commi del nuovo articolo 175 si occupano delle modalità attraverso cui soggetti privati possono sollecitare al soggetto aggiudicatore la realizzazione in project financing di infrastrutture strategiche che non sono state inserite nella lista di quelle per le quali è già prevista l'attivazione della finanza di progetto. In sostanza si tratta di un ruolo propositivo che viene riconosciuto ai privati affinché i soggetti aggiudicatori valutino la possibilità di ampliare i casi di ricorso a tale strumento.

La prima possibilità è che i privati, ai fini dell'inserimento nell'elenco degli interventi da attuare tramite project financing, presentino uno studio di fattibilità al soggetto aggiudicatore. Quest'ultimo lo trasmette al Cipe, la cui eventuale approvazione determina appunto l'inserimento dell'intervento nella lista di quelli da attuare tramite project financing e l'attivazione di tutte le fasi successive sopra descritte, dalla indizione della gara fino all'eventuale affidamento della concessione.

Più complessa si presenta la seconda opzione che peraltro, in termini più semplificati, era già contenuta nella precedente versione dell'articolo 175. In base ad essa i privati possono presentare ai soggetti aggiudicatori delle proposte per la realizzazione in project financing di infrastrutture strategiche. La presentazione della proposta non comporta alcun onere a carico del soggetto aggiudicatore, che rimane libero di non accettarla fino al momento in cui decida di attivare le procedure di impatto ambientale e di localizzazione urbanistica.

La proposta si compone del progetto preliminare dell'intervento, dello studio di impatto ambientale, della bozza di convenzione e del piano economico - finanziario asseverato, nonché dell'indicazione del contributo pubblico eventualmente necessario per la realizzazione del progetto. Il piano economico finanziario comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, nel limite massimo del 2,5% del valore dell'investimento.

Qualora la proposta venga ritenuta dal soggetto aggiudicatore meritevole di accoglimento, vengono attivate le procedure di impatto ambientale e di localizzazione urbanistica. Successivamente la proposta è trasmessa al Ministero delle infrastrutture che provvede alla relativa istruttoria.

Il progetto preliminare, unitamente allo schema di convenzione e al piano economico-finanziario, è sottoposto all'approvazione del Cipe. In sede di approvazione il Cipe può richiedere delle modifiche; se il proponente accetta di apportare alla sua proposta tali modifiche, egli assume la qualifica di promotore e l'intervento viene formalmente inserito tra quelli realizzabili tramite project financing. Di conseguenza il progetto e la documentazione allegata vengono posti a base di gara per l'affidamento della relativa concessione, che viene aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Se il promotore non partecipa alla gara, gli viene escussa la cauzione pari al 2% dell'importo a base di gara; se pur partecipandovi non risulta vincitore, ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, quale risultante dal piano economico-finanziario.

apportare ai suddetti documenti le modifiche necessarie per renderli coerenti con le indicazioni del Cipe.

Se il promotore accetta di apportare le modifiche richieste, egli diviene aggiudicatario della concessione

in via definitiva (salvo quanto si dirà tra poco in merito alla copertura finanziaria). In caso contrario, il soggetto aggiudicatore può chiedere ai concorrenti che seguono in graduatoria di apportare al



progetto preliminare predisposto dal promotore – e ai documenti connessi – le modifiche richieste dal Cipe. In sostanza, in questo secondo caso, si ha un'ipotesi atipica di un soggetto che ha partecipato alla gara senza risultare vincitore che successivamente può far proprio il contenuto dell'offerta vincitrice e rendersi aggiudicatario della concessione. A parziale ristoro della perdita del diritto di aggiudicarsi la concessione, è riconosciuto al promotore il pagamento da parte dell'aggiudicatario definitivo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta, nella misura indicata nel piano economico-finanziario.

Vi può infine essere un'ulteriore ipotesi, che sia ha quando vi è una sola offerta ovvero nessuno dei concorrenti che segue in graduatoria sia disposto ad apportare le modifiche richieste dal Cipe. In questo caso il soggetto aggiudicatario può procedere allo svolgimento di una gara per l'affidamento della concessione ponendo a base di gara il progetto preliminare predisposto dal promotore, con le modifiche richieste dal Cipe.

La copertura finanziaria

Ai fini di procedere all'aggiudicazione definitiva della concessione è peraltro indicata una condizione essenziale. È infatti previsto che il promotore – o eventualmente il soggetto che gli sia subentrato in base al meccanismo sopra descritto – deve dare adeguato conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento, anche acquisendo la disponibilità di uno o più istituti di credito a concedere il finanziamento previsto nel piano economico-finanziario. La norma non specifica attraverso quali modalità debba essere fornita la prova di tale disponibilità, specie sotto il profilo del grado di vincolatività che deve avere la manifestazione di disponibilità, la cui valutazione sembra essere lasciata al soggetto aggiudicatario. Potrebbe essere opportuno, per evitare possibili contestazioni, che il

contenuto che deve assumere tale manifestazione di disponibilità sia specificato dal soggetto aggiudicatario già in sede di bando di gara, se del caso anche attraverso la predisposizione di un modello tipo di dichiarazione di impegno.

Le opere ordinarie

La legge di conversione 214/2011 ha apportato una sola modifica al DL 201 in materia di project financing relativo alle opere ordinarie. Si tratta dell'estensione degli sgravi fiscali su Iva, Irap e Ires relativi agli investimenti delle società di progetto a tutte le infrastrutture stradali e autostradali di carattere regionale.

Le altre innovazioni in tema di finanza di progetto sono state intro-

Per le nuove concessioni di importo superiore a un miliardo di euro la durata può arrivare fino a 50 anni

dotte dal DL 201/2011, principalmente attraverso alcune modifiche e integrazioni all'articolo 143 del Dlgs 163/2006.

Alcune innovazioni attengono ad aspetti strutturali della disciplina e mirano ad agevolare l'utilizzo dello strumento, specie sotto il profilo delle modalità con cui assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa. In questa logica si muove in primo luogo l'ampliamento della possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di prevedere la cessione a favore del concessionario, a titolo di prezzo, della proprietà o del diritto di godimento di beni immobili nella propria disponibilità. L'unica condizione affinché si possa attivare tale possibilità è che ciò sia necessario per assicurare

l'equilibrio economico-finanziario della concessione. Viene quindi meno il vincolo, previsto in precedenza, secondo cui la cessione poteva riguardare esclusivamente beni immobili la cui utilizzazione fosse strumentale o connessa all'opera da realizzare in concessione.

La seconda innovazione è che, nell'ambito della concessione, la gestione può riguardare non solo l'opera da realizzare – secondo lo schema ordinario – ma anche opere o parti di opere diverse e già realizzate, purché direttamente connesse a quelle oggetto della concessione. In questo caso la gestione può anche essere affidata in via anticipata, cioè prima della realizzazione dell'opera oggetto della specifica concessione. Il fine evidente di questa previsione è quello di consentire al concessionario di anticipare parte dei flussi di cassa derivanti dalla gestione, così da poterli utilizzare per la realizzazione dell'opera oggetto di concessione.

Meno incisiva appare la terza novità, secondo cui per le nuove concessioni di importo superiore a un miliardo di euro la durata può essere estesa fino a cinquanta anni, rispetto ai trenta previsti in via ordinaria, qualora ciò sia necessario per assicurare il rientro del capitale investito e l'equilibrio del piano economico-finanziario. Va infatti considerato che la possibilità di allungare fino a cinquanta anni la durata della concessione era già prevista nella precedente formulazione dell'articolo 143, al ricorrere di presupposti sostanzialmente analoghi a quelli previsti dalla nuova formulazione.

Infine, vengono dettate norme dirette ad agevolare la partecipazione delle imprese assicurative a operazioni di project financing, attraverso il riconoscimento della possibilità di utilizzare a copertura delle riserve tecniche attivi costituiti da investimenti nel settore delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, ospedaliere, delle telecomunicazioni e della produzione e trasporto di energia.