

Edilizia e Territorio

Nuovo Codice, tra i compiti della Cabina di regia anche «favorire la bancabilità» dei project finance

La struttura governo-Regioni dovrà produrre linee guida per costruire progetti finanziabili fin dall'inizio - Le norme del Codice in materia di Ppp

8 agosto 2016 - Alessandro Arona

Tra i compiti della nuova Cabina di regia di Palazzo Chigi per il monitoraggio del nuovo Codice appalti (partirà a settembre dopo il Dpcm del governo) c'è quello di "aiutare il project financing". O meglio: «promuovere accordi, protocolli di intesa, convenzioni, anche con associazioni private per agevolare la bancabilità delle opere pubbliche».

Non è un obiettivo secondario, se pensiamo all'importanza assegnata da Ance e Abi, nel maggio 2014, alle «Linee guida per le concessioni di costruzione e gestione», che però erano solo un lavoro tecnico propositivo. E anche l'ordine degli ingegneri ha di recente sollecitato il governo a prendere sul serio questo compito assegnato alla Cabina di regia: «Dopo diversi anni - ha detto al nostro giornale Riccardo Pellegatta, consigliere delegato del Cni - dall'introduzione di questi strumenti (concessioni e finanza di progetto) nel sistema normativo italiano, sia le pubbliche amministrazioni, sia il sistema imprenditoriale, appaiono ancora impreparati per costruire, in forma consapevole e fattibile» questo tipo di operazioni. Serve, quindi - sollecitano gli ingegneri - un investimento massiccio sulla capacità e sulle competenze tecniche dei soggetti coinvolti.

Tuttavia nel nuovo Codice, nonostante l'ipotesi comparisse nelle prime bozze 2015, non è poi stata prevista nessuna struttura nazionale di supporto o di centralizzazione delle operazioni di Ppp, come ad esempio esiste nel Regno Unito. Questi "accordi, protocolli o convenzioni" per la bancabilità, che dovrebbe predisporre la Cabina di regia, vanno in questa direzione, ma non sono la stessa cosa di una struttura permanente di supporto.

LA SEVERITÀ DEL NUOVO CODICE IN MATERIA DI CONCESSIONI

Le norme del nuovo Codice appalti (Dlgs 18 aprile 2016, n. 50) in materia di concessioni e Ppp (partenariato pubblico privato) rivelano un obiettivo chiaro: evitare, come spesso accaduto in Italia negli ultimi dieci anni, che vengano lanciati progetti di opere pubbliche in project financing poco studiati, poco trasparenti e nel lungo periodo svantaggiosi per la pubblica amministrazione.

In parte si tratta di una severità direttamente derivante dalla direttiva europea 2014/23/UE sulle concessioni: in particolare l'obbligo di trasferimento al privato del rischio operativo, e cioè, il fatto che nel contratto non ci siano clausole o garanzie che proteggano il concessionario dal rischio effettivo di non recuperare gli investimenti effettuati o i costi sostenuti per la gestione, vuoi perché gli introiti da mercato sono meno del previsto (rischio legato alla domanda), vuoi perché la qualità della gestione non rispetta i parametri concordati (rischio legato all'offerta). Nel nuovo Codice (articoli 164-191) ci sono poi una serie di vincoli "aggiuntivi": un tetto massimo per i contributi pubblici, fissato al 30% dell'investimento (era al 50% nella legge Merloni 1994, tetto poi eliminato dal 2002), limiti alla cessione in permuta di beni pubblici (con retromarcia rispetto alle norme Monti 2012 più "flessibili"), obbligo di fare il closing con le banche (contratto di finanziamento) entro 12 mesi dalla firma della concessione (con il vecchio Codice era "entro 24 mesi" dall'ok al progetto definitivo, termine molto meno rigido), revisione dell'equilibrio del Pef (piano economico-finanziario) che non è mai un "diritto" del concessionario, come invece era fino a ieri in caso di variazioni apportate da Pa o leggi. Per le concessioni autostradali, inoltre (art 178 c. 8), il rischio da trasferire al privato deve sempre comprendere il "rischio traffico".

Insomma: più chiarezza di rapporti tra Pa e privati, meno rischio di dover continuamente "aggiustare" i piani finanziari, meno progetti che si bloccano in corso d'opera.

"Mai più effetto bancomat nel Pf", ha più volte dichiarato il ministro delle Infrastrutture Graziano Delrio, riferendosi a concessioni che grazie a contratti poco chiari e una normativa poco severa consentivano ai concessionari privati di chiedere negli anni continui aggiustamenti all'equilibrio economico, a carico delle casse pubbliche. Alcune operazioni di project financing considerate un "modello" dieci anni fa, si sono poi rivelate mal concepite e fonte di continui aggiustamenti. Pensiamo alle autostrade Tem Milano e Brebemi, "salvate" con i finanziamenti statali rispettivamente del Dl 69/2013 e della legge di Stabilità 2015; alla Pedemontana Veneta, finanziata con il Dl 69 ma ancora una volta, oggi, sull'orlo del fallimento (a cantieri in corso); e la Pedemontana Lombarda, in situazione simile a quella veneta (e con cantieri bloccati). O all'ospedale di Mestre, che negli anni ha rivelato un canone annuale molto svantaggioso per l'azienda sanitaria, ma difficilissimo da modificare. E pensiamo poi a molti degli ospedali lombardi in concessione, avviati come project financing e poi riclassificati nel 2014 dall'Istat (sulla base delle regole Eurostat) "on balance", cioè nel debito pubblico, perché le clausole contrattuali coprivano di fatto i privati da rischi effettivi. La "severità" del nuovo Codice (che, lo ricordiamo, si riferisce solo alle nuove operazioni, messe a gara dal 19 aprile 2016 in poi), dovrebbe dunque contribuire a modernizzare il mercato italiano del project financing, premiando solo le imprese più efficienti e innovative. Tuttavia i nuovi vincoli, gettati "a freddo" su un mercato già in difficoltà e su amministrazioni non sempre pronte a gestire il nuovo ruolo di "severi selettori" di proposte di Pf, potrebbe produrre la paralisi. Anche perché, nonostante l'ipotesi comparisse nelle prime bozze del nuovo Codice, non è poi stata prevista

nessuna struttura nazionale di supporto o di centralizzazione delle operazioni di Ppp, come ad esempio esiste nel Regno Unito.

La Cabina di regia di monitoraggio sul Codice, che avvierà i suoi lavori a settembre dopo il Dpcm del governo, ha tra i suoi compiti quello di promuovere accordi e convenzioni con enti e associazioni private per "favorire la bancabilità" dei progetti; ma non è la stessa cosa di una struttura permanente di assistenza.

Applicare il concetto di "rischio operativo" è infatti 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.

In teoria giusto, poi, il tetto ai contributi pubblici (al massimo il 30% del costo dell'investimento), ma è più rigido del 50% fissato da Eurostat per classificare le concessioni on balance.

© RIPRODUZIONE RISERVATA