

Consulenza Legale Appalti

Dai cantieri in arrivo alla semplificazione: le novità del decreto **Sblocca Italia**

Il punto normativo sulle misure introdotte con il DL entrato in vigore il 13 settembre

Claudio Guccione

Avvocato

Fondatore di P&I - Studio Legale Guccione & Associati

Il Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", pubblicato in GU del 12 settembre 2014, n. 212, ed entrato in vigore il 13 settembre 2014, prevede alcune importanti misure volte alla "riapertura dei cantieri" di alcune grandi opere del Paese ed è finalizzato a finanziare grandi lavori con risorse già disponibili. Noto come "Sblocca Italia", il decreto introduce novità di interesse per l'edilizia, le infrastrutture, il territorio e l'ambiente: sono previste semplificazioni procedurali, deroghe al codice appalti per gli interventi urgenti su scuole, dissesto, antisismica e beni culturali, nonché norme sulle bonifiche e varianti urbanistiche semplificate, anche per riqualificare aree di interesse nazionale; procedure speciali e centralizzate di poteri in capo al Governo. Tra le tante novità, ci si soffermerà, in particolare, sulle disposizioni relative (i) ai finanziamenti e alle procedure speciali previsti per le infrastruttu-

re, (ii) alle misure per il potenziamento delle reti autostradali, tra le quali vi è la proroga delle concessioni autostradali vigenti a fronte di investimenti (nuovi o già previsti ma bloccati); (iii) alle disposizioni per la semplificazione burocratica, ovvero la defiscalizzazione degli investimenti infrastrutturali in finanza di progetto, la previsione di un incremento degli investimenti di Cassa Depositi e Prestiti in progetti di privati, il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio nell'utilizzo dei fondi europei, le misure a favore dei project bond e il cosiddetto overdesign.

Finanziamenti alle infrastrutture

Tra le disposizioni urgenti, volte allo sblocco di opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia, l'art. 3 del decreto in commento prevede un incremento del Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di cui all'art. 18, co. 1, del DL 21 giugno 2013, n. 69 ("Decreto del Fare", convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98), pari a 3.890 milioni di euro, al fine di consentire nell'anno 2014 la continuità dei cantieri in corso, ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori, elencati in dettaglio al comma 2 del medesimo articolo. L'assegnazione delle risorse avverrà con uno o più decreti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro delle dell'economia e delle finanze, da adottarsi (i) entro il 12 ottobre, per le opere indicate alla lettera a) e b), mentre (ii) per le opere di cui alla lettera c) della norma in commento, entro 30 giorni dalla conversione del medesimo decreto. I nuovi fondi sono così articolati: 39 milioni per l'anno 2013, 26 milioni per il 2014, 231 per il 2015, 159 per il 2016, 1.073 per il 2017, 2.066 per il 2018 e 148 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020. L'obiettivo della disposizione è quello di "rimettere in moto la macchina dei cantieri" di alcune grandi opere, ma la maggior parte della spesa degli stanziamenti (circa l'88%) è prevista solo a partire dal 2017 fino al 2020.

L'articolo 3 del decreto, che prevede un rifinanziamento del fondo infrastrutture per un totale di 3,9 miliardi di euro, specifica a quali opere dovranno essere assegnati i fondi, prevedendo tre diversi termini di "cantierizzazione" per tre gruppi di opere: (i) entro il 31 dicembre 2014, si dovranno avviare i lavori concernenti il passante ferroviario di Torino, schema idrico Basento-Bradano, terza corsia A4 Venezia-Triste, soppressione passaggi a livello sulla linea Bologna-Lecce, tratta Co-

losseo-Venezia della linea C di Roma; (ii) gli altri due gruppi di opere dovranno attivarsi entro il 30 giugno o il 31 agosto 2015. Uno o più decreti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti stabilirà in dettaglio quanti fondi assegnare a ciascuna opera. Per i primi due gruppi di opere, i decreti dovranno essere emanati entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (13 settembre 2014), mentre per il terzo gruppo i decreti dovranno essere emanati entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione. In ogni caso, la relazione tecnica del Governo al D.L. indica già nel dettaglio i "fabbisogni" per ciascuna opera: il 47% dei 3,9 miliardi di euro stanziati dal decreto legge Sblocca Italia per le infrastrutture andrà a strade e autostrade (1.832 milioni, di cui 200 a concessionarie e project financing), il 25% alle ferrovie (989 milioni), di cui il 14% per nuove tratte ad alta capacità (Terzo Valico, Brennero e Brescia-Padova) e l'11% (429 milioni) alla rete ordinaria. Inoltre, 345 milioni saranno destinati alle metropolitane (Roma, Napoli, tramvia di Firenze), 134 milioni alle opere idriche (completamento del sistema idrico dell'Abruzzo e di quello Basento-Bradano, settore G), 90 milioni per due aeroporti (Firenze e Salerno) e infine 400 milioni per le opere dei Comuni (quello del piano 6mila Campanili del DI Fare 2013 e quelle inviate dai sindaci al Presidente del Consiglio in risposta alla sua lettera di aprile) e 100 per opere del Ministero delle Infrastrutture di competenza dei provveditorati, per "interventi di completamento di beni immobili demaniali di loro competenza". Circa i restanti 3.390 milioni di euro stanziati all'interno del DL Sblocca Italia nel fondo infrastrutture, è stata diffusa dal Governo all'interno della relazione tecnica del DL una lista che indica quante risorse assegnare a ogni opera. Il comma 9, dell'art. 3, del medesimo DL salva i finanziamenti ex Fas (Fondo sviluppo coesione) relativi a progetti infrastrutturali di opere medio-piccole, finanziate con l'Fsc 2007-2013 e non ancora avviate alla data di entrata in vigore del decreto, finanziando automaticamente queste opere a valere sui fondi Fsc 2014-2020.

Modifica delle concessioni autostradali

L'art. 5 del DL n. 133/2014, al fine di assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento, adeguamento strutturale, tecnologico ed ambientale delle infrastrutture autostradali nazionali, nel rispetto dei parametri di sicurezza più avanzati prescritti da disposizioni comunitarie, nonché un servizio



L'avvocato Claudio Guccione è referente scientifico dell'Executive Master in Management delle Imprese di Costruzione della LUISS Business School (claudio.guccione@peilex.com)



1

rio, senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato, nonché la disponibilità delle risorse necessarie per la realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti nelle originarie concessioni e di quelli ulteriori per l'attuazione delle finalità appena indicate e per il mantenimento di un regime tariffario più favorevole per l'utenza. La norma si riferisce a quelle società per le quali, essendo vicina la scadenza del rapporto concessorio, sono impossibili i finanziamenti dei piani di investimenti da parte delle banche, ovvero ai casi in cui la copertura degli investimenti è possibile solo attraverso pesanti aumenti delle tariffe. In altre parole, l'obiettivo in alcuni casi è quello di "sbloccare" gli investimenti, in altri casi quello di "congelare" le tariffe. L'affidamento dei lavori, nonché delle forniture e dei servizi di importo superiore alla soglia comunitaria, ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni, dovrà avvenire nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal Codice appalti.

La "gestione separata" di Cassa Depositi e Prestiti

L'art. 10 del DL n. 133/2014, detta alcune disposizioni per il potenziamento dell'operatività di Cassa Depositi e Prestiti a supporto dell'economia, modificando l'art. 5 del DL 30 settembre 2003, n. 269 (recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"), convertito con modificazioni in Legge 24 novembre 2003, n. 326, e prevedendo investimenti da parte di CDP anche in progetti promossi da privati. In particolare, il comma 1, lettera a) della norma in commento, incrementa il numero delle operazioni della CDP, finanziate tramite la cosiddetta "gestione separata" (con raccolta garantita dallo Stato), anche a favore delle operazioni promosse da soggetti privati in settori di interesse generale individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, oltre quelle dirette a soggetti pubblici e quelle dagli stessi promosse. Il comma 1, lettera b), estende il perimetro delle operazioni della CDP finanziate tramite la cosiddetta "gestione ordinaria" (con raccolta reperita sul mercato non garantita dallo Stato), includendo le opere, gli impianti, le reti e le dotazioni destinate non più solo alla fornitura di servizi pubblici e alle bonifiche ma, in modo più ampio, ad iniziative di pubblica utilità nonché a investimenti finalizzati a ricerca, sviluppo, innovazione, ambiente, cultura, turismo ed efficientamento energetico, in via preferenziale in co-finanziamento con enti creditizi. Il comma 1, lettera c), rimette espressamente al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'individuazione dei settori di intervento di cui alla precedente lettera a), nonché i criteri e i limiti delle operazioni in favore dei soggetti privati.

Il comma 1, lettera d), amplia la possibilità di concedere la garanzia dello Stato in relazione ad esposizioni assunte o previste dalla CDP, diverse da quelle operate nell'ambito della gestione ordinaria, in modo comunque da assicurare la compatibilità con la normativa dell'Unione europea in materia di garanzie onerose concesse dallo Stato. A tal fine, sono rimesse ad apposite convenzioni stipulate tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la CDP la disciplina dei criteri e delle modalità operative, la durata e la remunerazione della predetta garanzia pubblica.



2

reso sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti, prevede per i concessionari di tratte autostradali nazionali la possibilità, entro il 31 dicembre 2014, di proporre modifiche del rapporto concessorio anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue, ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria, nel rispetto dei principi dell'Unione europea. Il concessionario predispose un nuovo piano economico finanziario per la stipula di un atto aggiuntivo o di un'apposita convenzione unitaria che devono intervenire entro il 31 agosto 2015. Il piano deve assicurare l'equilibrio economico finanzia-

1. Un cantiere dell'alta velocità ferroviaria

2. Il Ministro Maurizio Lupi: le infrastrutture ricoprono un ruolo centrale all'interno del DL "Sblocca Italia"



Estensione della defiscalizzazione

Tra le misure introdotte dal nuovo DL volte alla semplificazione burocratica, vi è la previsione di cui all'art. 11 del DL n. 133/2014, che modifica l'art. 33 del DL 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221. L'articolo 11 estende la possibilità di ricorrere ad agevolazioni fiscali finora riservate "in via sperimentale" (DL n. 79/2012, art. 33) ai contraenti di iniziative di partenariato pubblico-privato finalizzate alle opere infrastrutturali "di rilevanza strategica nazionale". Più in particolare, la disposizione prevede misure di defiscalizzazione per tutte quelle opere "previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche", ivi inclusi i programmi comunali di investimento. Ai sensi del comma 1, lett. a), viene al contempo ridotta la soglia dimensionale necessaria per attivare l'agevolazione da 200 a 50 milioni di euro. Restano fermi i restanti requisiti (i) della progettazione definitiva approvata entro il 2016, (ii) dell'assenza di contributi pubblici a fondo perduto e (iii) dell'accertata non sostenibilità del piano economico finanziario. Ai sensi del comma 1, dell'art. 33, del sopra citato DL 179/2012, i vantaggi fiscali si concretizzano in "un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera" e nel fatto che il credito d'imposta è stabilito per ciascun progetto nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico finanziario "e comunque entro il limite massimo del 50 per cento del costo dell'investimento". Inoltre, "il credito di imposta non costituisce ricavo ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP" ed è "posto a base di

gara per l'individuazione dell'affidatario del contratto di partenariato pubblico privato e successivamente riportato nel contratto".

Il DL estende anche l'esenzione dal pagamento del canone di concessione "nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico-finanziario" alle opere e alle soglie dimensionali sopra indicate. Infine, l'estensione della defiscalizzazione viene limitata a un valore complessivo di opere aggiuntive, rispetto a quelle di "rilevanza strategica nazionale" originariamente considerate in modo esclusivo, pari a 2 miliardi di euro (art. 11, comma 1, lett. c)).

Potere sostitutivo nell'utilizzo dei fondi europei

L'art. 12 del DL n. 133/2014, persegue l'obiettivo di assicurare un'efficace ed effettiva utilizzazione dei fondi europei e del fondo nazionale per le politiche di coesione mediante il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, comma 2, della Costituzione spettante al Presidente del Consiglio dei Ministri. La norma, infatti, prevede che, al fine di non incorrere nelle sanzioni previste dall'ordinamento dell'Unione europea, in caso di inerzia, ritardo o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili dell'attuazione di piani, programmi e interventi cofinanziati dall'UE, ovvero in caso di inerzia, ritardo o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili dell'utilizzo dei fondi nazionali per le politiche di coesione, può intervenire il Presidente del Consiglio dei ministri. Egli propone al Cipe, sentita la Conferenza unificata che rilascia un parere non vincolante e

contingentato nei tempi, il definanziamento e la riprogrammazione delle risorse, nel rispetto delle procedure regolamentari e negoziali europee.

Il comma 2, inoltre, attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri, in funzione strumentale rispetto all'attività di cui al comma 1, l'esercizio di poteri ispettivi e di monitoraggio, anche avvalendosi delle strutture dotate di specifica competenza tecnica. Il comma 3, poi, prevede specificamente che il sopra menzionato esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri debba essere esercitato nei casi di accertato inadempimento, inerzia o ritardo nell'attuazione degli interventi da realizzare, conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2, del Decreto Legge n. 69 del 2013.

Misure a favore dei project bond

Come anticipato nella parte in premessa, il nuovo Decreto Legge 133/2014 tenta di rilanciare lo strumento dei project bond, ovvero le obbligazioni emesse dalle società concessionarie, quale modalità di finanziamento delle infrastrutture in project financing alternativo al credito bancario, modificando gli artt. 157 e 159 del codice appalti. La misura che equipara il trattamento fiscale del project bond ai titoli di Stato è ora senza scadenza, contrariamente a quanto prevedeva il decreto "sviluppo" n. 83/2012, il quale fissava la scadenza a tre anni. Tra

3. Lavori in esecuzione lungo la terza corsia dell'A4 Venezia-Trieste: il decreto prevede novità anche per le autostrade

OSSERVATORIO NORMATIVO

■ Decreto del Ministero delle Economia e delle Finanze, del 17 giugno 2014, recante “*Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto - articolo 21, comma 5, del decreto legislativo n. 82/2005*”, (14A04778), pubblicato in GU Serie Generale del 26 giugno 2014, n. 146.

■ Decreto del Ministero della Giustizia del 12 giugno 2014, recante “*Consultazione diretta del sistema informativo del casellario da parte delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi, ai sensi dell’articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 313/2012*”, (14A04683), pubblicato in GU Serie Generale del 25 giugno 2014, n. 145 e Supplemento Ordinario del 25 giugno 2014, n. 49.

■ Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari*”, (14G00103), pubblicato in GU del 24 giugno 2014, n. 144.

■ Legge 23 giugno 2014, n. 89, recante “*Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante ‘Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l’adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria’*”, (14A04717), pubblicato in GU, Serie Generale del 23 giugno 2014, n. 143.

■ Decreto legge del 12 settembre 2014, n. 133, recante “*Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*”, (14G00149), pubblicato in GU Serie Generale del 12 settembre 2014.

■ Determina dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, del 2 settembre 2014, n. 2, recante “*Applicazione dell’articolo 38, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159*”, (14A07266), pubblicato in GU Serie Generale del 25 settembre 2014, n. 223.

le nuove previsioni in materia di project bond vi è, inoltre, la possibilità di ampliare il capitolo delle garanzie: “*Le garanzie reali, personali e di qualunque altra natura che assistono le obbligazioni e i titoli di debito potranno essere costituite in favore dei sottoscrittori o anche di un loro rappresentante che sarà legittimato a esercitare in nome e per conto dei sottoscrittori tutti i diritti, sostanziali e processuali, relativi alle garanzie medesime*”. Infine, l’art. 13 amplia il numero dei possibili sot-

toscrittori delle emissioni, includendo oltre agli investitori qualificati, anche le società e altri soggetti giuridici da questi controllate.

Il cosiddetto “overdesign”

L’art. 14 del decreto “Sblocca Italia” prevede che non possano essere richieste modifiche dei progetti delle opere pubbliche rispondenti a standard tecnici che prescrivano livelli di sicurezza superiori a quelli minimi defi-

niti dal diritto europeo e prescritti dagli Organi comunitari, senza che le stesse siano accompagnate da una stima dei sovraccosti necessari e da una analisi di sostenibilità economica e finanziaria per il gestore dell’infrastruttura, corredata da stime ragionevoli anche in termini di relativi tempi di attuazione. In altre parole si tenta di “promuovere il principio di un approccio comune europeo alla realizzazione di opere pubbliche, limitando quello che tecnicamente viene definito «overdesign»”. ■