

08 Lug 2019

Sblocca cantieri/2. Il «sentiero stretto» di Cdp come proponente di infrastrutture in public private partnership

Remo Dalla Longa (*)

Nelle modifiche del codice dei contratti la partizione quarta sul Ppp non viene "toccata" dal decreto legge Sblocca cantieri (convertito con la legge n. 55/2019) se non su un punto, abbastanza marginale (articolo 183 comma 17-bis), in cui si indica che oltre agli operatori economici che possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte di Ppp (relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità) non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrici, vi sono anche gli investitori istituzionali il riferimento principale, anche se non esplicitato, è alla Cassa Depositi e Prestiti (Cdp). Il principio appare per alcuni versi dubbio e non pienamente comprensibile per differenti motivi.

Quando il neo-semplicismo si coniuga con la complessità

All'interno della partizione IV del Codice dei contratti (D.lgs 50 del 2016) l'articolo 183 appartiene alla tradizione, vale a dire che era già presente nel 2006 (D.lgs 163) ed ancor prima con la legge 109 del 1994 rivista nella sua stesura originale e completata dal regolamento del 1999 (DPR 554). Si tratta di un articolo per molti versi "critico" per la Pubblica amministrazione italiana lo è se non viene coniugato con gli articoli più innovativi della IV^ partizione sul Ppp (art.li 180-182). Il Ppp, come si è detto in più circostanze, è cosa diversa se si riferisce ad infrastrutture economiche (per es. a tariffa di un utente) o a quelle civili o sociali (es Ospedali, e non solo, regolate da un canone). Il termine concessione come indicato nel primo paragrafo del comma 15 dell'art. 183 è tra l'altro coerente (concessione e non contratto di Ppp). Questa distinzione è d'obbligo in quanto se non distinguiamo le tipologie delle infrastrutture e l'importanza che può avere il trasferimento del rischio, per semplicità, quello operativo per le concessioni e quello di disponibilità per i contratti di Ppp siamo destinati per quest'ultimi a operare regolarmente in *on balance*.

Vale a dire, sempre per semplicità, a un Ppp che non appare conveniente per la Pubblica amministrazione in quanto è più oneroso rispetto ad un appalto tradizionale e si iscrive anch'esso di regola nel debito pubblico. Ci sarà un motivo se il Regno Unito è riuscito a portare in *off balance* (fuori dal suo debito pubblico) asset per 42 miliardi di euro, mentre l'Italia solo 300 milioni di euro, lo 0,6% di quello del Regno Unito. La differenza la fa l'importanza della "programmazione", non la parola che può anche essere interpretata come vuota, ma il concetto che è cosa differente e si acquisisce con una corretta formazione. La concessione non ha bisogno di una programmazione sofisticata da parte della Pubblica amministrazione in quanto questa è demandata agli operatori economici, al rischio operativo e al mercato. Lo è, eccome, per il contratto di Ppp e qui sta il contrasto con il primo paragrafo del comma 15 del art. 183 che

prevede che l'operatore economico presentino proposte alla Pubblica amministrazione fuori dalla programmazione istituzionale; mancherebbe comunque, entro il tempo dato, alla Pa per rispondere all'operatore economico – o Cdp – che inoltra la proposta, di effettuare una programmazione sostanziale.

Spesso la Pa non ne è nemmeno conscia e non la saprebbe nemmeno fare se l'obiettivo è tenere sotto controllo i rischi trasferiti dentro la costruzione (Design & Construction) e soprattutto dentro la disponibilità (Operation & Maintenance), va da sé che questa procedura se non è in grado di trovare gli stretti accorgimenti è quasi sempre foriera di un *on balance* (iscrizione dell'asset dentro il debito pubblico), lo dimostrano oramai i numeri e l'esperienza e la tracciabilità delle opere in Italia negli ultimi 20 anni. Il concetto di programmazione del rischio trasferito e la creazione dei sistemi di regia, di controllo e di verifica sono la vera emergenza del caso italiano in ambito applicativo di un contratto di Ppp. In Italia nell'ultimo anno l'utilizzo dell'art. 183 è uno dei maggiori accessi all'utilizzo del Ppp: si segue il sentiero già sperimentato in passato disinteressandosi per lo più degli effetti successivi che ciò produce in termini di debito pubblico. Sembrano sommarsi due interessi, l'esigenza dell'operatore economico di essere propositivo (proattivo) e una visione limitativa (visione di breve periodo) della sfera politica ed amministrativa della Pubblica amministrazione.

All'interno di questo scenario si innesta l'inserimento dell'accessoria integrazione del comma 17-*bis* inserito all'interno dell'art. 183 con il possibile coinvolgimento di Cdp come promotore. Sono utili a questo punto alcune considerazioni.

Il finanziatore che partecipa alla gara dall'inizio

Quello di un finanziatore che partecipi fin dall'inizio alla fase di impostazione del progetto è uno dei problemi reali di un Ppp e si traduce spesso in una scissione tra gara, individuazione di un contraente e successivo closing finanziario che in una fase di crisi per il rilascio del credito (*credit crunch*) produce una profonda asimmetria tra le fasi di iter di gara e reperimento del finanziamento per gestire correttamente il 'montaggio' del progetto. Tuttavia questo problema è risolvibile in altro modo per esempio attraverso la procedura del dialogo competitivo (art. 181 del D.lgs 50/2016) chiedendo che partecipi al dialogo anche il finanziatore ove all'interno del dialogo vengono affrontati principalmente due punti: i) la composizione del Piano economico e finanziario (PEF) e ii) il corretto trasferimento del rischio e nel post gara un congiunto closing finanziario che coinvolga, in tempi dati, gli attori del dialogo.

Se il finanziatore è Cassa depositi e prestiti

La Cdp non è un finanziatore qualsiasi ma è controllata per l'83% dal ministero delle Finanze quindi si presenta in una condizione particolare su più fronti. Dal 2003, con il suo statuto, è considerata da Eurostat (e Sec 2010) come una *market unit*, fuori dal perimetro della Pubblica amministrazione, in altri termini le sue passività non sono incluse nel debito pubblico e questo avviene anche per le analoghe Cdc francese (la Caisse de Dépôts and Consignations) e la Kfw tedesca (Kreditanstalt für Wiederaufbau), tutte considerate Istituti nazionali di promozione (National Promotional Institutions). Tra le funzioni principali della Cdp vi è anche il finanziamento di infrastrutture, 5,5 miliardi nel 2018 a favore di enti locali e pubblica amministrazione, sui 36 miliardi di finanziamento che includono anche l'internazionalizzazione (21, 4 miliardi) e le imprese (8,8 miliardi). Le infrastrutture rappresentano il 15% dei finanziamenti erogati dalla Cdp, salvo alcune eccezioni (es. Tangenziale esterna Milano, MM 4 e 5) si tratta prevalentemente, o quasi esclusivamente, di finanziamento di appalti e non di Ppp. Il quesito però è se la Cdp possa, o meno, intervenire all'interno di quanto sembra essergli affidato con l'art. 17-*bis*, e soprattutto non possiamo non chiederci qual è la convenienza di tutto ciò.

L'autonomia di Cassa depositi e prestiti

La Cdp è chiamata, lo dice il suo statuto del 2003, a un equilibrio di bilancio, ad una sostenibilità economica della gestione ed è, seppur in regime speciale, vigilata dalla Banca d'Italia. Il corridoio stretto all'interno del quale deve operare, pena perdere la funzione assegnata da Eurostat, è quella di non farsi guidare dalle scelte di Stato e quindi perdere la sua autonomia (questa nella coerenza con Sec 2010 ed Eurostat rimarrà sempre una spada di Damocle), non entrare nello spinoso tema degli aiuti di Stato (non può diventare neanche lontanamente, per intenderci, la nuova Gepi), oltre a perdere il suo *market unit* le sue passività verrebbero incluse nel debito pubblico. È vero che dal 2015 Cdp si è classificata come National Promotional Institutions, è veicolo delle operazioni finanziarie ammissibili nel contesto del Piano Juncker ma questo non inficia i punti precedenti. In altri termini, nel caso l'unità non svolgesse la sua funzione di intermediario finanziario assumendo in proprio il rischio di impresa verrebbe inclusa all'interno del perimetro della Pubblica amministrazione.

Gli interventi di Cdp nei settori immobiliare e delle costruzioni

La Cdp già in passato, soprattutto nel Real estate (attualmente non supera l'1% dei finanziamenti della Cdp), è intervenuta con una sua Sgr, oltre che sul housing sociale, su alcuni progetti attinenti al patrimonio immobiliare pubblico. La procedura utilizzata aveva delle analogie con l'art. 183 con però delle significative differenze che vedremo più avanti. Uno dei primi casi è stato un intervento a Milano nel quadrilatero di via Sarpi, l'area del commercio cinese di Milano, su aree ed immobili di proprietà dell'Ospedale Policlinico di Milano (via Montello e via Canova), l'operazione era congeniata a fasi e riguardava 17,3 milioni di euro per l'acquisto del patrimonio dal Policlinico che cresceva però di valore nelle diverse fasi del "montaggio". Il valore era regolato da uno Studio di fattibilità (SdF) e dal progetto di montaggio che ne seguiva. La consistenza riguardava 10.000 mq (Slp) di trasformazione urbana dentro un equilibrio di bilancio e una sostenibilità economica e finanziaria per Cdp. Si tratta di abbattere o risanare alloggi non più funzionali, ricostruirne altri e rivenderli per uso abitativo. La Cdp per il Real estate prendeva a prestito parte della procedura indicata dall'art. 183 (in precedenza già art. 153 del D.lgs 163 del 2006). Brevemente: 1) Cdp predisponendo uno Studio di fattibilità (SdF), mediamente complesso paragonabile ad un livello di progettazione (design) con all'interno una valutazione sul costo di vendita del patrimonio pubblico; 2) l'ente pubblico poteva non accettare i contenuti dello SdF in quel caso il 'progetto' rimaneva di proprietà di Cdp e non veniva utilizzato nella gara che doveva seguire alla volontà di vendita del patrimonio pubblico. Se invece lo SdF veniva accettato si definiva un protocollo d'intesa tra ente pubblico e Cdp per effettuare una gara come da SdF. L'ente pubblico si impegnava entro 60 giorni a pubblicare la gara altrimenti lo SdF "scadeva", quest'ultimo diventava un documento di gara assieme a bando e note esplicative con una "virtual data room". Se la gara andava deserta vi era l'acquisto del patrimonio immobiliare da parte di Cdp sulla base dell'offerta dello SdF e il progetto di esecuzione avrebbe dovuto essere vincolato al design interno allo SdF (tipologia di insediamento, funzioni, costo di vendita a mq e quindi si delineava anche il tipo di tessuto sociale che si andava ad insediare). Nel caso non vi fossero state offerte alla gara e questa fosse andata deserta o comunque chi ne usciva contraente era la Cdp, l'ente pubblico pagava lo SdF effettuato ex ante da Cdp. Se invece vi era offerta migliore non era l'ente pubblico che pagava lo SdF ma era il contraente. Nella procedura indicata risultavano elevate analogie di quanto avvenuto nel *urban renewal* con quanto indicato nell'attuale art. 183 del D.lgs 50/2016. Nel caso specifico di via Montello e via Canova a Milano, la gara non ha avuto concorrenti, fu Cdp ad acquisire il patrimonio immobiliare del Policlinico. Siamo nel 2013, due anni dopo Cdp non trasforma come da SdF ma vende a prezzo maggiorato gli "asset" acquisiti ad un'altra impresa di costruzione (Borio Mangiarotti) che giusto un anno fa (27/06/18) ottiene il permesso di costruire in via Montello 6 (82% dei mq di Slp dei 10.000 mq). Se il calcolo del SdF di Cdp era orientata al risanamento conservativo del patrimonio (costo di risanamento e vendita

calmierati), la nuova impresa di costruzione rivede in forma non marginale i parametri dello SdF utilizzati da Cdp per vincere l'asta pubblica. Il nuovo acquirente ha dichiarato che «abbiamo valutato la possibilità di un risanamento conservativo come indicato dallo SdF di Cdp, ma l'abbiamo scartata perché il caseggiato è risultato degradato e fatiscente e per noi irrecuperabile», quindi vi è stato un completo sbancamento ed abbattimento di quanto vi era prima e una nuova costruzione di appartamenti di pregio, con un cambio non marginale rispetto al SdF di costi di vendita e di insediamento di tessuto abitativo e sociale. Proprio questa trasformazione tra l'altro contribuirebbe ad indebolire la gara e la procedura iniziale proposta da Cdp e la potrebbe condurre dentro forme di illegittimità; ma questo ci porterebbe su altri fronti. Quello che interessa qui è l'esperienza di Cdp dentro la procedura dell'attuale art. 183 (ex art. 153 del D.lgs 163 del 2006).

Come applicare l'articolo 183 del codice

L'applicazione del art. 183 del D.lgs 50/2016 non può essere solo procedura, come è avvenuto in passato, se così fosse sarebbe un errore culturale a cui si presterebbe anche la Cdp. Qual è il contendere? Gran parte dei Ppp per essere vantaggiosi per la Pubblica amministrazione devono essere "montati" in *off balance*. Vale a dire che gli asset (costruzione e gestione dell'opera o infrastruttura – Dc&Om) non debbono essere iscritti nel bilancio pubblico e quindi nel debito pubblico. Questo per il nostro paese, inutile dirlo, è un passaggio strategico nel propendere per un Ppp o nel rimanere dentro un tradizionale appalto in cui Cdp già opera come finanziatrice di opere. L'*off balance* non lo si ottiene con una procedura (art. 183 del D.lgs 50/2016) o con un contratto che ne segue, ma con la capacità dell'ente pubblico di saper gestire i rischi trasferiti all'operatore economico. È un problema di programmazione e di cultura che si acquisisce con la formazione di chi è chiamato a "montare" il Ppp, vale a dire la stazione appaltante qualificata o comunque il committente pubblico. Il ruolo della Cdp è molto limitato su questo fronte, e ovviamente non sostitutivo a quello del committente. La Cdp è quindi chiamata a comportarsi come intermediario finanziario, non può dare garanzie e non può, come istituto bancario seppur speciale, nemmeno assumersi i rischi trasferiti dal committente pubblico che rimangono in capo all'operatore economico non finanziatore.

Inoltre l'equity (Ke) se si sommasse alla linea di finanziamento ordinario di indebitamento (Kd) dovrebbe avere le caratteristiche di capitale di rischio con tassi di rendimento superiori agli oneri finanziari del Kd altrimenti non sarebbe capitale di rischio ma sarebbe derubricabile a garanzia pubblica e minerebbe l'*off balance* di Eurostat. Per inquadrare meglio il comma 17-*bis* bisognerebbe poi, come già indicato all'inizio, distinguere la procedura, vale a dire se si opera per un'infrastruttura economica (tariffa) o per una civile e sociale (canone). E questa è una base di partenza imprescindibile per poter fare delle considerazioni successive, l'impressione che quanto sopra indicato sia tutto meno che scontato in chi cercherà di applicare il comma 17-*bis*. Cdp potrà, se lo ritiene, affinare quanto indicato nel precedente capitolo (Gli interventi di Cdp nei settori immobiliare e delle costruzioni) ma quanto indicato in quel punto non è un Ppp e quindi si rischia con il comma 17-*bis* un aggancio all'art. 183 per la procedura e non per la sostanza del Ppp. Fatte tali considerazioni serve sgombrare il tavolo da un possibile neo-semanticismo che si sostituisce ad una complessità che va aggredita con una formazione adeguata e permanente degli operatori economici e soprattutto di quelli pubblici che devono saper montare un Ppp all'interno dell'ente in cui viene esercitato il Long Term Contract. Il tema della Cdp dentro il Ppp si può affrontare, senza scorciatoie, valutare i possibili vantaggi, non scontati, che Cdp può apportare ai Ppp, ma questo va fatto su una base chiara di partenza che attualmente non pare esservi.

(*) docente presso l'Università Bocconi/Sda, coordinatore scientifico dell'Osservatorio Public real

estate management di SDA Bocconi e coordinatore di GePropi (Gestione dei processi realizzativi di opere pubbliche ed infrastrutture)

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved