

PROJECT FINANCING Mercato

Nei primi otto mesi dell'anno 76 bandi rispetto ai 30 del gennaio-agosto 2009 ma le concessioni

Il promotore a fase unica cresce

I Comuni: a Torino e Cuneo piace la gara diretta, Bari decide caso per caso -

DI A. ARONA E A. LERBINI

Tra le molteplici procedure di gara possibili per realizzare un project financing, crescono i consensi per quella del promotore a fase unica (art. 153 c. 1-14 del Codice, in vigore dal 17 ottobre 2008). Ma a sorpresa è la vecchia gara di concessione su progetto interno a registrare i maggiori successi, fino a rappresentare in termini di bandi l'82% del mercato, contro il 12,5% delle gare a fase unica.

Sentendo a campione una serie di stazioni appaltanti (grandi Comuni, Province, Anas, Infrastrutture lombarde, si veda in queste pagine e nella 5) emerge un generale apprezzamento per la procedura del promotore a fase unica rispetto al vecchio iter a due fasi dell'articolo 37-bis della Merloni (che in teoria vive ancora nel Codice contratti, con prelazione, ma nessuno usa più). Ma sono anche moltissimi quelli che apprezzano la semplicità dell'iter e della valutazione delle offerte nella gara di concessione su progetto preliminare fatto in casa.

I NUMERI CRESME

I numeri emergono da un'indagine fatta dal Cresme in esclusiva per Il Sole 24 Ore. Nei primi otto mesi dell'anno le gare di concessione di costruzione e gestione (tutte le procedure) - quelle che, nell'ambito del Ppp, più interessano i lavori - sono state 606 (ultima riga del tabellone in alto), per un valore di 5.062 milioni di euro, con un raddoppio secco nel numero (+100%) e una flessione invece del 23% nell'importo (dato che risente molto, come noto, di singole maxi-gare in particolare autostradali).

Guardando tra le varie procedure, si scopre che c'è ancora un certo numero di **Pf fase 2**, tutti proseguimenti di iter iniziati con le regole ante 17 ottobre 2008 (prima cioè dell'entrata in vigore del terzo decreto correttivo del Codice contratti): sono stati tuttavia solo 33 negli otto mesi 2010, contro i 109 nello stesso periodo di due anni fa. Qualche amministrazione continua tuttavia a pubblicare avvisi per la **ricerca di promotori** nella doppia fase (tornata con pre-

LE PROCEDURE

Pf nel Codice contratti

GARA DI CONCESSIONE

■ **Art. 144.** È la vecchia gara di concessione articolo 19 della Merloni, su progetto preliminare dell'amministrazione.

PF FASE UNICA

■ **Art. 153 c. 1-14.** Introdotta dal 17/10/2008. La Pa lancia una gara su studio di fattibilità, i candidati promotori presentano Pp e piano finanz. Chi vince tratta con la Pa per eventuali modifiche, se le accetta ottiene la concessione, se no la Pa può trattare con altri in lista.

PF DOPPIA FASE

■ **Art. 153 c. 15-18.** È la vecchia procedura del promotore a doppia fase, che dal 2008 recupera la prelazione.

PF SU INPUT PRIVATO

■ **Art. 153 c. 19-20.** Variante della Fase unica, la gara si attiva su studio di fattibilità proposto da privati.

lazione dal 17/10/2008): 32 nei primi otto mesi del 2009, 29 quest'anno, ma certo molto meno rispetto al passato. Nel 2004 furono 587, nel 2005 536, nel 2006 433, nel 2007 466, per poi scendere a 247 nel 2008 e solo 39 lo scorso anno.

Cresce invece **la nuova procedura con il promotore, quella a fase unica** di cui all'articolo 153 c. 1-14 del Codice: 70 avvisi nel 2009, il primo anno, 76 nei primi otto mesi del 2010 (30 nello stesso periodo del 2009). I numeri assoluti restano però piccoli, anche se con importi ragguardevoli (1,6 miliardi, tirati su però da un'unica maxi gara, quella della Regione Friuli per il raccordo autostradale A23-A28-Sequals, da 975 milioni).

A rappresentare invece la gran parte delle gare in project financing (costruzione e gestione di opere pubbliche) sono le "vecchie" **procedure dirette su progetto dell'amministrazione**, l'articolo 19 della 109/1994, ora articolo 144 del Codice: nei primi otto

mesi del 2010, su 606 gare, ben 497 (l'82%), sono con gara diretta, e questo dato è in aumento del 113% sullo stesso periodo del 2009.

È vero che le gare di concessione hanno sempre prevalso, come numero, sulle gare su progetto del promotore, ma con quote sul totale intorno al 55-60%. Dall'anno scorso, invece, il boom: nel 2009 il 75% del totale, con gare fase unica al 14,3% e quelle fase 2 all'11%, e appunto l'82% quest'anno, con fase unica al 12,5% (meno dell'anno scorso) e la fase 2 al 5,4 per cento.

BARI, DUE STRADE

Il Comune di Bari è uno dei molti enti che non ha scelto, una volta per tutte, una procedura di Pf piuttosto che un'altra. «Le scelte - spiega Assunta D'Adduzio, dirigente amministrativo nel settore Contratti e appalti - si fanno di volta in volta, e comunque è il settore che fa l'intervento a scegliere la procedura. Abbiamo comunque fatto molte gare con promotore a fase unica, e devo dire finora non ci sono stati ricorsi. Ovviamente un aspetto delicato è articolare bene i criteri di valutazione».

Negli ultimi mesi due sono state le gare a fase unica (art. 153 c. 1-14) lanciate dal Comune di Bari. La prima per «interventi di miglioramento dell'efficienza energetica» di edifici scolastici, con anche installazione di pannelli fotovoltaici, per una spesa complessiva di 61,8 milioni di euro, compresi costi di esercizio e Iva, di cui la gran parte, 49,2 milioni, a carico dell'amministrazione. La gara scadeva il 2 agosto, due sono i partecipanti.

La seconda gara fase unica era per la realizzazione del nuovo centro polisportivo a Palese, compresa area di verde attrezzato. Investimento previsto 5,343 milioni di euro.

Nel dicembre 2009 è però uscita anche una gara di concessione diretta, per la costruzione e gestione di sistemi di generazione fotovoltaica per i dieci principali impianti sportivi della città, per un investimento di 1,626 milioni di euro. La gara però è andata deserta.

AUTOSTRADE, FASE UNICA

Per la costruzione e gestione di nuove tratte auto-

CONSTRUZIONE E GESTIONE, SFIDE RADDOPPIATE MA VALORE

Bandi di gara di PPP in Italia divisi per procedura, importi in milioni di euro

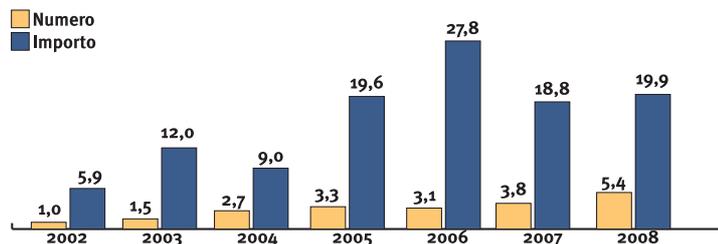
	Gen-Ago 2008		Gen-Ago 2009		Gen-Ago 2010	
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.
Selezioni di proposte	205	1.681	32	865	29	47
Gare di concessione su proposta promotore	109	3.941	70	5.236	109	4.300
PF fase II	109	3.941	40	3.674	33	2.658
PF gara unica	-	-	30	1.562	76	1.642
Concessione di CG su proposta SA	139	319	233	1.346	497	762
Concessione di servizi	484	421	785	362	1.220	739
Altre gare di PPP*	47	235	95	469	91	145
Gare di PPP	779	4.917	1.183	7.413	1.917	5.947
di cui gare di concessione di costr. e gestione**	248	4.261	303	6.582	606	5.062

*Tra cui le gare per: Stu, Spa miste per servizi pubblici, Contratti di quartiere, Programmi edilizi
** Gare di concessione CG su proposta del Promotore e su proposta della Stazione Appaltante

Fonte: www.infopieffe promosso da Unioncamere e realizzato dal Cresme

RAPPORTO DI UNO A QUATTRO RISPETTO AI LAVORI PUBBLICI

Bandi per lavori pubblici, valore PPP rispetto al valore degli appalti di opere pubbliche



Fonte: www.infopieffe promosso da Unioncamere e realizzato dal Cresme

La scelta di Infrastrutture lombarde Ilspa: Con l'iter rapido stop agli extracosti

Scegliamo sempre di più la procedura dell'articolo 153 commi 1-14, perché rispetto alla gara di concessione offre due opportunità in più».

Pochi dubbi e molte certezze da parte di **Antonio Rognoni, direttore generale di Infrastrutture Lombarde Spa**, braccio operativo della Regione Lombardia per i lavori pubblici, stazione appaltante negli ultimi anni per project financing su ospedali (Legnano, Niguarda, Vimercate, Como), autostrade regionali (Cremona-Mantova e Broni-Mortara) e altre opere mi-



Antonio Rognoni (Ilspa)

hanno messo in gara in Pf il recupero e la valorizzazione della Villa Reale di Monza (23,4 milioni, gara di concessione) e la costruzione e gestione della centrale di cogenerazione dell'Ater a Pieve Emanuele (9,8 mln).

Quali opportunità in più?
Sono due possibilità ammesse dalla legge (art. 153 commi 1-14 del codice contratti) solo per la procedura a fase unica con promotore. In particolare, si può estromettere il concessionario se non accetta le modifiche introdotte al progetto in fase

di elaborazione e approvazione del progetto definitivo, sostituendolo con il secondo in graduatoria nella gara.

Ma sarà così facile secondo lei far fuori il concessionario dopo aver aumentato i costi dell'opera?

Certamente no, il rischio penale è elevato e naturalmente si deve trattare di modifiche al progetto giustificate. Ma il punto è questo: oggi il concessionario dopo l'aggiudicazione diventa troppo forte, può accadere che assuma un atteggiamento speculativo. Il caso più frequente è appunto un aumento dei costi a cui il concessionario fa seguire la richiesta di riequilibrio del piano finanziario, con aumento di tariffe o di altri parametri.

Ma non è giustificato, e previsto dalla legge, che questo avvenga?

Sì, ma il punto è che il concessionario tende a gonfiare gli extracosti! Averne la possibilità di estrometterlo, dunque, può contribuire a

su progetto dell'amministrazione sono 497 (+113%)

ma non sfonda

Le autostrade verso la nuova formula

RIDOTTO DEL 23%

Variazioni%	
Num.	Imp.
-134,4	-148,0
55,7	-17,9
-17,5	-27,7
153,3	5,1
113,3	-43,4
55,4	104,2
-4,2	-69,1
62,0	-19,8
+100%	-23,1%

stradali sembra decisamente preferita la procedura del promotore a fase unica. È questo l'orientamento dell'Anas (si veda a pagina 5), ma anche la strada scelta dalla Regione Friuli Venezia Giulia per il raccordo autostradale A23-A28 Cimpello-Sequals-Gemona. Si tratta di circa 58 km, per un costo stimato (nello studio di fattibilità) di 975,7 milioni di euro, con risorse da porsi interamente a carico dei privati (con durata della concessione massimo 55 anni). La scadenza è il 20 dicembre, e per quella data va redatto il progetto preliminare, lo studio di traffico, un relazione tecnica sull'opera, una relazione sulla gestione, il piano finanziario e lo schema di convenzione. Gli elementi qualitativi di valutazione saranno 65, solo 35 quelli quantitativi (tariffe, durata concessione, canone consensorio, costo delle opere), e 5 punti per il tempo di realizzazione.

COMUNE DI TORINO

La prassi del Comune di Torino è quella di procedere possibilmente con le concessioni di costruzione e gestione. La gara più importante dell'anno riguarda il parcheggio pubblico interrato nell'area tra le vie Ventimiglia-Biglieri-Baiardi, zona Cto, dal valore di 9,8 milioni. Si parte sempre dal progetto preliminare e dai fondi ministeriali e regionali per realizzare le opere. Elementi che portano a una conclusione più rapida della procedura rispetto al project financing che comunque è stato utilizzato per il parcheggio di piazza Bengasi, dove la componente commerciale dell'area suggeriva proprio il ricorso al Pf piuttosto che alla concessione.

COMUNE DI CUNEO

A Cuneo l'amministrazione comunale ha pubblicato un bando di concessione, andato deserto, per realizzare la nuova piscina olimpica, la ristrutturazione dell'impianto natatorio coperto esistente e la gestione dell'intero complesso sportivo denominato Parco della gioventù, un'opera dal valore di 8,3 milioni. «Siamo partiti da un progetto preliminare fatto da tecnici esterni – afferma l'ingegnere Luciano Monaco – che è stato condiviso sia a livello politico che tecnico. Abbiamo scartato il project financing perché avrebbe portato via troppo tempo. Ma alla fine,

pur investendo noi 7,3 milioni mentre il restante era a carico dei gestori, non abbiamo ricevuto nessun offerta nonostante l'interesse di diverse imprese». Il problema riguardava proprio la gestione: «Ci aspettavamo – continua Monaco – qualche proposta migliorativa sullo sfruttamento economico della piscina, tipo un centro fitness. Evidentemente abbiamo peccato di esperienza, ma ora ricontatteremo le imprese per valutare insieme dove intervenire. Una delle ipotesi riguarda il ridimensionamento della vasca che potrebbe passare da 50 a 25 metri». In caso di gestione da parte del Comune dell'impianto le spese annue ammonterebbero a circa 200mila euro.

L'amministrazione comunale ha promosso in passato anche due project financing per parcheggi. Uno da 530 posti dal valore di 4 milioni è andato bene e le opere sono in corso, un altro è stato bloccato per decisione politica perché alla fine ha pesato maggiormente l'impatto della nuova viabilità circostante e le pressioni dei commercianti della zona contrari all'intervento.

LE ALTRE GARE

Boom del fotovoltaico a parte (si veda l'articolo a lato), nel corso del 2010 si rilevano altri grandi interventi di concessione di costruzione e gestione. Il Comune di Roma assegna l'Area F ricadente sul comprensorio direzionale di Pietralata per la realizzazione di un programma housing sociale con relative urbanizzazioni comprendente progettazione, esecuzione e gestione parziale (valore 69 milioni).

Ad Apice (Benevento), l'amministrazione comunale ha promosso la concessione di lavori pubblici per la realizzazione di un impianto di bioconversione di residui organici e vegetali per la produzione di energia rinnovabile per la durata di 25 anni (importo 23,5 milioni). Infine Monterosso al Mare (La Spezia) assegna in località Fegina la costruzione e gestione di due corpi di fabbrica destinati a ospitare una autorimesa a uso pubblico e privato, posti auto-barca, stalli merci, un magazzino comunale un punto di accoglienza turistica, spogliatoio e campo di calcio per 15,4 milioni. ■



■ Una moderna centrale elettrica fotovoltaica

Diritto di superficie ai privati in cambio di denaro I Comuni scoprono l'affare fotovoltaico

Gli incentivi statali per il fotovoltaico sono diventati un'ottimo affare, oltre che per le imprese (centrali) e le famiglie (pannelli sul tetto di casa), anche per i Comuni.

Da una parte mettono a bando la costruzione di pannelli per dare energia (incentivata) a scuole o altri edifici pubblici. Ma soprattutto, negli ultimi due anni, promuovono la realizzazione di vere e proprie centrali fotovoltaiche private su aree pubbliche, ricevendo in cambio dal concessionario un elevato canone, cioè soldi.

Funziona così. Il Comune ha un'area, di solito fuori città, degradata e in zona non di pregio ambientale, e su questa mette a gara la concessione del diritto di superficie per 20 anni, con un canone a base d'asta. Il privato realizza la centrale interamente a sue spese, incassa il "conto energia" dal Governo e vende i kilowattora prodotti sul mercato. Deve pagare il canone al Comune, ma d'altra parte non deve acquistare (o affittare per vent'anni) l'area per la centrale. Il Comune incassa denaro, che finisce senza vincoli in bilancio.

Tutte queste gare sono di concessione su progetto interno (articolo 144 codice), il che in parte ha contribuito a gonfiare i numeri di questa procedura per il project financing.

Uno dei casi record è stato quest'anno quello del **Comune di Salerno**, che ha messo all'asta la realizzazione di una centrale da 24 megawatt, per un investimento previsto in 120 milioni di euro, su un'area addirittura non nel proprio comune, ma in quello di Eboli (Sa), in località Monte di Eboli. Il canone annuo a base d'asta era di 2,8 milioni di euro. Prevista anche la costruzione di un polo tecnico-didattico sulle energie rinnovabili. Vincitrice della gara e affidataria della concessione è risultata l'impresa Toto Spa di Chieti (Abruzzo).

Di rilievo anche il progetto pilota «Fotovoltaico insieme» lanciato dalla **Provincia di Parma**. L'operazione mira a diffondere impianti pubblici per la produzione di energia dal sole in tutti i comuni

del Parmense, con oltre 50 milioni investiti in energia "verde" e una meta ambiziosa da raggiungere: almeno 50 MW totali di fotovoltaico per il 2020 e il 10% del fabbisogno elettrico provinciale coperto. La produzione di un solo megawatt di potenza installata consente di ridurre di circa 600mila kg all'anno l'emissione di CO₂, ossia l'equivalente di circa 350 caldaie monofamiliari.

«Di ventisei gare per gli impianti, solo tre sono andate deserte – afferma **Gabriele Alifracco**, dirigente del servizio ambiente –. Noi abbiamo fatto da capofila per i Comuni. Al momento di scegliere la procedura da adottare, abbiamo optato per la concessione di costruzione e gestione e scartato il leasing in costruendo che sarebbe ricaduto a carico degli enti locali nel caso di mancato rispetto dei tempi di ultimazione degli impianti. Con la concessione la responsabilità rimane alle imprese che dovranno versare un canone ai Comuni e alla Provincia». Alcuni lotti sono stati vinti da imprese svizzere e spagnole. «Abbiamo anche avuto offerte con grossi rialzi – continua Alifracco –. Partendo da una base di 50-60mila euro di canone all'anno per MW installato, siamo arrivati

anche al raddoppio della base d'asta». Anche il **Comune di Gubbio** ha scelto la concessione di costruzione e gestione per realizzare 10 impianti fotovoltaici. «Nel nostro caso – afferma l'ingegnere **Raffaele Santini** – i terreni non erano neanche comunali. Siamo andati dai proprietari di aree dismesse e non produttive e dietro la corresponsione di un canone abbiamo valorizzato dei terreni per la produzione di energia pulita». Tra concessioni, project financing e leasing il comune umbro non ha avuto dubbi: «Partendo da un progetto preliminare – continua Santini –, la concessione è lo strumento migliore per realizzare queste opere. Va detto che gli incentivi italiani, almeno fino a quest'anno, sono tra i più alti al mondo e questo ha provocato una corsa al fotovoltaico da parte di troppe imprese, comprese quelle che sono sull'orlo del fallimento e che poi bloccano i lavori». ■

Maxicentrale a Salerno, a Parma ventiquattro affidamenti

moderare le sue pretese. L'altra opportunità che concede la legge, anche in questo caso solo per la procedura del promotore a fase unica, è quella di firmare il contratto di concessione solo dopo il closing finanziario, una modalità che sarebbe preziosa in questo periodo di crisi finanziaria, visto che spesso le operazioni si impantanano proprio lì. Entrambe le cose (estromissione e post-closing) andrebbero previste nel bando.

Finora però avete utilizzato poco (un caso solo) la procedura del promotore a fase unica...

Sì, ma semplicemente perché c'erano molte operazioni che erano partite prima: stavamo facendo i progetti interni, e dunque poi abbiamo fatto le gare di concessione ex art. 144. In futuro, tuttavia, credo che utilizzeremo sempre di più la procedura del promotore a fase unica. Oltre ai vantaggi che le dicevo contiene una maggiore flessibilità, all'inglese, nel valutare diversi progetti e adattarli alle esigenze dell'amministrazione. ■ **A.A.**