



ANCE ASSOCIAZIONE NAZIONALE
CONTRUTTORI EDILI

IL PROJECT FINANCING IN ITALIA

L'indagine ANCE sulla realizzazione delle opere

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**IL PROJECT FINANCING IN ITALIA
L'INDAGINE ANCE SULLA
REALIZZAZIONE DELLE OPERE**

a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi

*L'indagine è stata curata per la Direzione Affari Economici e Centro Studi da:
Antonio Gennari, Vice Direttore Generale Ance, Flavio Monosilio, Elena Colopardi
e Noemi Tempesta.*

Il progetto grafico-editoriale è stato curato da Beatrice Ranieri.

E-mail: affarieconomici@ance.it

www.ance.it

EDILSTAMPA S.r.l. - Via Guattani, 24 - 00161 Roma
Tel. 06 84567320 - Fax 06 44232981
e-mail: edilstampa@ance.it
Roma, Ottobre 2012

Sommario

PREMESSA.....	5
INTRODUZIONE	7
1. IL MERCATO DEL PROJECT FINANCING IN ITALIA	11
2. L'ANALISI DEL CAMPIONE.....	25
3. L'ANALISI DELLE PERFORMANCE	31
3.1 Analisi per classi d'importo	31
3.2 Analisi per procedura di gara	32
3.3 Analisi per categoria di opera	33
3.4 Analisi per ente concedente.....	38
3.5 Analisi per ripartizione geografica.....	40
4. L'ANALISI DELLE TEMPISTICHE	43
4.1 Analisi per classi di importo	43
4.2 Analisi per procedura di gara	46
4.3 Analisi per categoria di opera	48
4.4 Analisi per ente concedente.....	49
4.5 Analisi per ripartizione geografica.....	50
5. LE CRITICITÀ.....	53
5.1 Analisi per classe d'importo	59
5.2 Analisi per procedura di gara	60
5.3 Analisi per ente concedente.....	61
5.4 Analisi per ripartizione geografica.....	62
6. CONCLUSIONI.....	65
ALLEGATO.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	99

PREMESSA

di Paolo Buzzetti, Presidente dell'Ance

L'Italia soffre, da molti anni, di un pesante gap infrastrutturale nei confronti delle nazioni più avanzate, un ritardo che si traduce in un costo più alto per l'energia, per i trasporti, per gli approvvigionamenti, per il turismo e, più in generale, per la qualità della vita.

La crisi economico-finanziaria che ha colpito l'economia mondiale dal 2008 ha ulteriormente aggravato la già notevole arretratezza.

Tutto questo influenza in modo negativo le prospettive di sviluppo economico del Paese.

Negli ultimi vent'anni, il Partenariato Pubblico Privato (PPP), ovvero il coinvolgimento dei capitali privati per il soddisfacimento delle necessità pubbliche, è stato invocato da tutti i governi succedutisi come soluzione più semplice alla scarsità di risorse pubbliche da destinare alla modernizzazione del nostro Paese.

Aumentare la quota di risorse private per finanziare le infrastrutture programmate è, ancora oggi, uno degli obiettivi principali delle politiche economiche nazionali.

Da ultimo, il Programma Infrastrutture Strategiche di settembre 2012, sottolinea, in modo preoccupante, come la partecipazione pubblica alla realizzazione di infrastrutture in Italia non potrà superare il 30% degli investimenti.

Di fronte a tale orientamento, occorre chiarire, in modo inequivocabile, che il PPP non può essere considerato un semplice surrogato di risorse per ogni necessità infrastrutturale.

Alla base di un'operazione di PPP c'è la necessità, per i privati coinvolti, di vedere ripagato l'investimento iniziale con i ricavi della gestione. Solo per le opere che offrono simili garanzie reddituali è opportuno ricorrere a questa collaborazione.

Accertata l'esistenza di tale necessaria condizione, il tema si sposta sulla reale capacità del PPP di trasformare le idee in opere e, quindi, in servizi per la collettività.

Nel corso degli ultimi anni, la grande crescita del mercato del PPP in Italia, misurata solitamente dal notevole numero di bandi pubblicati, ha spesso velato la realtà sottostante.

Il PPP, infatti, è rimasto, spesso, un elenco di buone intenzioni che, però, hanno stentato a decollare, ovvero le iniziative intraprese hanno incontrato grandi difficoltà nel trasformarsi in interventi concreti.

A tale proposito, abbiamo voluto offrire un quadro realistico della situazione, e misurare la distanza tra i buoni propositi e la realtà del mercato del project financing, che del PPP rappresenta la procedura più utilizzata.

INTRODUZIONE

di Vincenzo Di Nardo, Vice Presidente dell'Ance

La valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del Partenariato Pubblico-Privato (PPP), quale strumento per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, in Italia, sconta una rilevante carenza informativa. Le ricerche finora effettuate hanno offerto risposte di tipo qualitativo, basate sui comportamenti degli agenti maggiormente rappresentativi, piuttosto che su un'analisi dell'iter complessivo delle iniziative intraprese.

Infatti, la consueta analisi delle gare per l'affidamento di concessioni di costruzione e gestione, attraverso le procedure ad iniziativa pubblica (ai sensi dell'articolo 143 del D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006 e ss.mm., di seguito il "Codice") e ad iniziativa privata (art. 153 del Codice), ha offerto, in modo sempre più evidente, valutazioni su un mercato solo "potenziale"¹.

Tali studi portano a conclusioni lontane dalla realtà, nelle quali l'attivismo delle amministrazioni è letto come un indicatore di efficienza amministrativa. Il fatto che, troppo spesso, le amministrazioni non riescano a tradurre le iniziative in progetti concreti indica che né il bisogno estremo di infrastrutture per il proprio territorio, né il desiderio di annunciare nuovi progetti possono considerarsi motivazioni sufficienti alla base della decisione di ricorrere ad operazioni di finanza di progetto.

Al fine di un'analisi sistematica dello "stato di salute" delle procedure di Partenariato Pubblico Privato, quindi, per i prossimi anni, è auspicabile un miglioramento nella trasparenza e nell'accessibilità delle informazioni relative a tali procedure.

Nella consapevolezza di tale carenza, si è deciso di procedere ad un'analisi di tutte le aggiudicazioni di concessioni di progettazione, costruzione e gestione di opere di importo superiore ai 5 milioni di euro, effettuate in Italia, tra il 2003 ed il 2009.

Per gli interventi monitorati, pari ad oltre il 90% delle aggiudicazioni, si è provveduto a contattare ciascuna delle amministrazioni concedenti, sottoponendo loro un questionario finalizzato ad individuare non solo le tempistiche medie, ma, soprattutto, le principali criticità riscontrate.

Sebbene i risultati, proprio in virtù della metodologia seguita, sembrano attribuire particolare rilevanza ai giudizi degli attori pubblici del processo, costituiscono, ciò nonostante, un interessante punto di riferimento per tutti gli operatori, pubblici e privati, che intendano intraprendere iniziative in finanza di progetto.

L'analisi è stata condotta suddividendo le informazioni raccolte per dimensione economica delle opere, procedura di gara utilizzata, singola categoria di intervento, amministrazione concedente e ripartizione geografica. Per ognuna di tali suddivisioni si è proceduto ad un'analisi quali-quantitativa, finalizzata alla

¹ Tra i lavori che si discostano da tale metodo e affrontano le fasi successive alla pubblicazione del bando di gara, si segnalano i lavori di Cori, Giorgiantonio, Paradisi (2012), benché basati su campioni rappresentativi e non sull'universo delle iniziative.

performance complessiva delle iniziative (sintetizzata nell'avvio dei lavori e nella successiva fase di gestione), allo studio dei tempi necessari per ciascuna fase del processo, amministrativo e industriale, e all'individuazione delle principali criticità. Molte delle impressioni che, nel tempo, hanno trovato spazio tra gli analisti e gli osservatori di tali procedure, trovano, nel presente lavoro, una quantificazione oggettiva, resa ancor più convincente dalla estrema rappresentatività delle opere analizzate.

Sulla base delle informazioni raccolte è possibile avanzare alcune considerazioni circa possibili aree di intervento sulle quali agire al fine di migliorare l'operatività dello strumento.

Una delle carenze più frequentemente rilevate è una generalizzata inadeguatezza dei contratti sottoscritti che dà luogo, troppo spesso, a contenziosi che rallentano lo sviluppo delle iniziative e ne aggravano il peso economico. È nel contratto, infatti, che deve essere definita, in modo inequivocabile, l'allocazione dei rischi tra le parti, attraverso una corretta determinazione delle clausole contrattuali valide per tutta la durata della concessione. D'altronde, la centralità del contratto viene ribadita anche nella determinazione n°2/2010 dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, in risposta alle sollecitazioni dell'Ance che aveva chiesto un parere in merito alla natura dell'attività del concessionario nella fase di realizzazione dell'opera².

Per questo motivo, appare necessario prevedere una standardizzazione dei contratti di finanza di progetto attraverso linee guida alle quali gli operatori possano fare riferimento, come peraltro già avvenuto per gli interventi in edilizia ospedaliera³.

Strettamente legata alla qualità contrattuale è la qualificazione della committenza pubblica coinvolta nell'iniziativa di finanza di progetto. Accanto ad un percorso di formazione delle amministrazioni pubbliche, si ritiene opportuno incentivare forme di centralizzazione delle stazioni concedenti su base regionale o, in alcuni casi, per tipologia di opera.

Un'ulteriore criticità emersa riguarda l'insufficiente attenzione alla gestione finanziaria di tali operazioni. Per le iniziative di finanza di progetto, infatti, l'unica garanzia della correttezza economico-finanziaria della proposta è attribuibile all'asseverazione del PEF, uno strumento meramente formale ed assolutamente incapace di assicurare l'effettiva bancabilità dell'iniziativa. Oltre a riflettere sulla sua reale utilità è necessario valutare un maggiore e tempestivo coinvolgimento degli istituti bancari fin dalle prime fasi delle operazioni di project financing. Sarà, così, possibile valorizzare la "serietà" delle proposte al momento della loro selezione, e offrire un impegno di massima degli istituti bancari per il finanziamento del progetto, indispensabile per la sua realizzazione.

² L'AVCP chiarisce che nei rapporti tra concedente e concessionario sarà il contratto di concessione a stabilire quali clausole potranno garantire meglio quel controllo necessario alla verifica dell'adempimento del concessionario privato.

³ Cfr. Finlombarda (2007) e UTFP (2008).

Naturalmente occorre tenere conto della difficoltà da parte delle banche nell'impegnarsi a finanziare un intervento che, con molta probabilità, subirà modifiche prima della realizzazione effettiva dell'opera.

Peraltro le recenti iniziative del legislatore si muovono verso tale indirizzo: nel D.L. 1/2012 "Cresci Italia", è stata inserita la previsione secondo cui le offerte presentate ai sensi dell'art. 143 del Codice debbano "dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto".

Infine, una recente proposta governativa di modifica al Codice, iscritta all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2012, prevede, per le concessioni da affidare tramite procedura ristretta, la possibilità di istituire una consultazione preliminare, per esaminare quali documenti necessari alla bancabilità del progetto debbano essere inseriti nel materiale di gara.

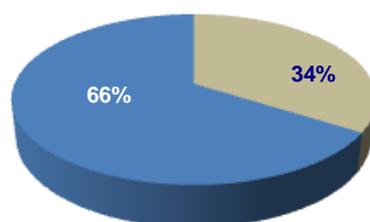
6. CONCLUSIONI

L'analisi condotta sulle gare aggiudicate nel periodo 2003–2009 mostra una ridotta efficacia ed efficienza delle procedure relative al project financing in Italia.

A fronte di una innegabile vivacità nel numero di bandi pubblicati nel periodo considerato, non emerge altrettanto dinamismo in termini di gare aggiudicate. Per 1/3 delle gare bandite, infatti, non è stato identificato alcun soggetto aggiudicatario.

LA FINANZA DI PROGETTO IN ITALIA, 2003-2009

Numero di iniziative
Valori %



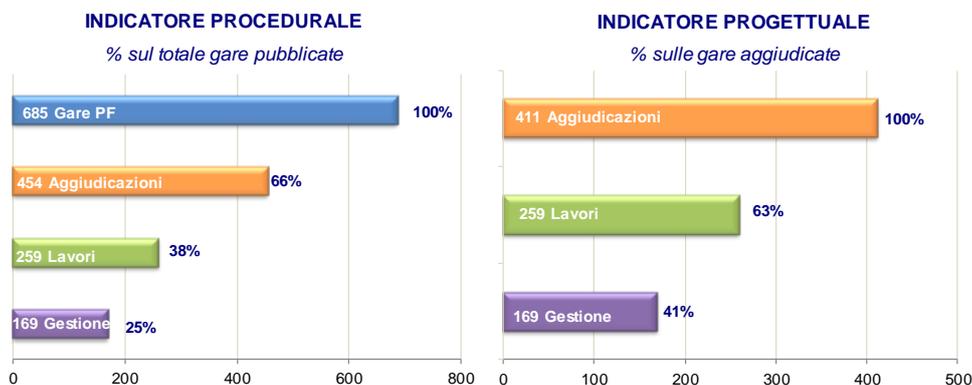
■ Gare non aggiudicate ■ Gare aggiudicate

Elaborazione Ance su dati Infopieffe.it promosso da Unioncamere/Cipe-UTFP/Ance e realizzato da Cresme Europa Servizi

Il ritardo della finanza di progetto nel nostro Paese emerge, soprattutto, dalla bassa percentuale di opere effettivamente realizzate con tali procedure.

Considerando la fase successiva all'aggiudicazione delle gare, infatti, le informazioni disponibili indicano che il **38% delle gare bandite ha avviato i cantieri**, mentre **la gestione è stata attivata solo nel 25% delle gare pubblicate**. Tali valori rappresentano un importante **indicatore procedurale** che sottolinea una evidente debolezza nell'efficacia dell'istituto del project financing.

LA FINANZA DI PROGETTO IN ITALIA 2003-2009



Dati Ance e elaborazione Ance su dati Infopieffe.it promosso da Unioncamere/Cipe-UTFP/Ance e realizzato da Cresme Europa Servizi

Considerando solo le gare aggiudicate, la quota di quelle che hanno avviato i lavori ed attivato la gestione si attesta rispettivamente al 63% e al 41%. Quest'ultimo dato rappresenta un **indicatore progettuale** particolarmente efficace per valutare le difficoltà dello sviluppo industriale delle singole opere in project financing.

Una corretta analisi sullo stato di attuazione del project financing in Italia, non può prescindere dallo studio dei **tempi medi necessari per completamento delle opere**.

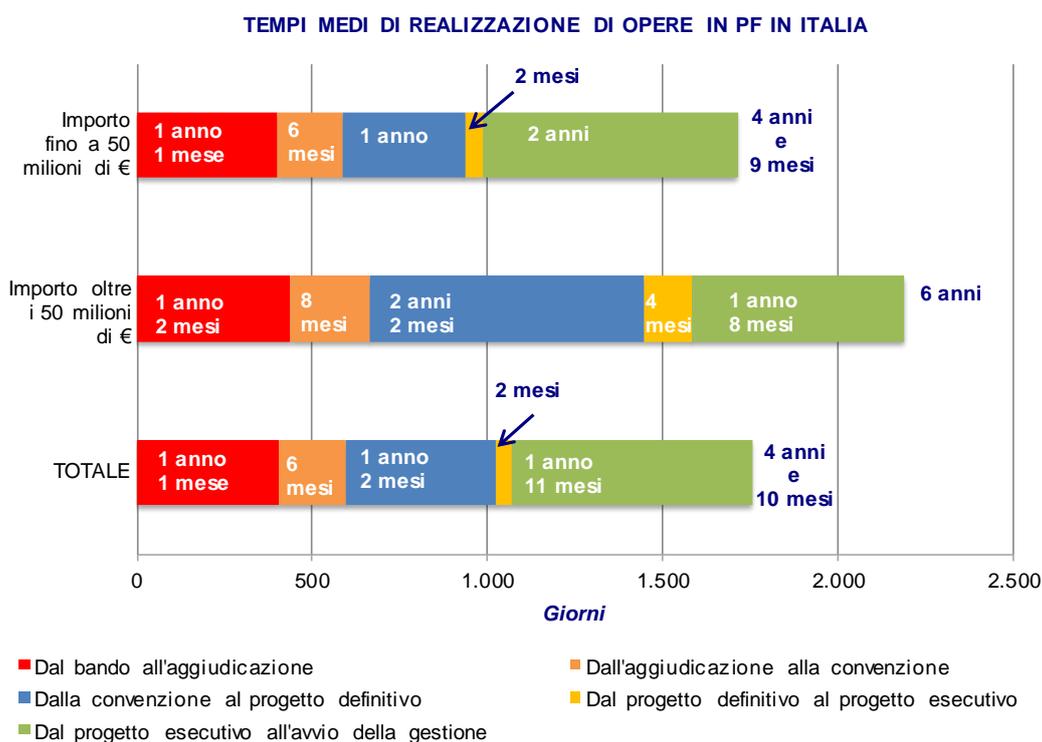
Tale indagine, infatti, costituisce un primo passo per evidenziare le criticità e le inefficienze che possono ostacolare l'impiego di questo strumento.

Per questo, sono state identificate 5 fasi successive alla pubblicazione del bando di gara: la fase necessaria all'**aggiudicazione** della concessione, seguita da quella per la sottoscrizione della **convenzione**, per l'approvazione del **progetto definitivo**, per l'approvazione del **progetto esecutivo** ed, infine, la fase necessaria per l'**esecuzione dei lavori**, al termine della quale viene attivata la gestione.

Analizzando i tempi medi di realizzazione delle opere in finanza di progetto, emerge che la **durata media necessaria alla conclusione della procedura è pari a 4 anni e 10 mesi**.

Suddividendo le gare con riferimento alla **soglia di importo dei 50 milioni di euro**, tali tempistiche non variano significativamente con riguardo alle prime due fasi, mentre si dilatano notevolmente quelle dell'approvazione del progetto definitivo: per le opere di **importo superiore ai 50 milioni di euro** sono necessari, infatti, 2 anni e 2 mesi. La complessità, sia economica che progettuale, di tale tipologia di operazioni si traduce in una maggiore difficoltà nel definire i dettagli dell'operazione in fase di Conferenza dei Servizi.

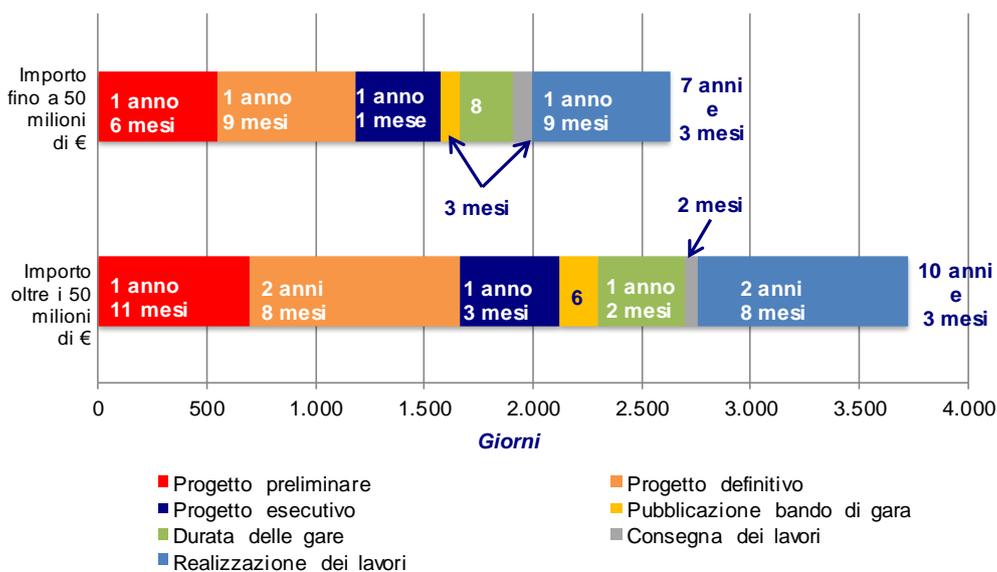
L'inizio dei lavori, identificato con l'approvazione del progetto esecutivo, avviene dopo circa 4 mesi, e registra una durata media di 1 anno e 8 mesi. Nel valutare tale dato è necessario considerare che la maggior parte dei progetti analizzati di valore superiore ai 50 milioni di euro, prevedeva la possibilità di suddivisione dei lavori in lotti costruttivi o la possibilità di poter dar avvio alla gestione ancor prima di aver completato definitivamente i lavori.



Fonte: Ance

Rispetto ai risultati dell'analisi presentata dall'Ance nel Secondo Rapporto sulle Infrastrutture in Italia (2009), i tempi medi di realizzazione interventi in project financing risultano più contenuti, per entrambe le classi d'importo.

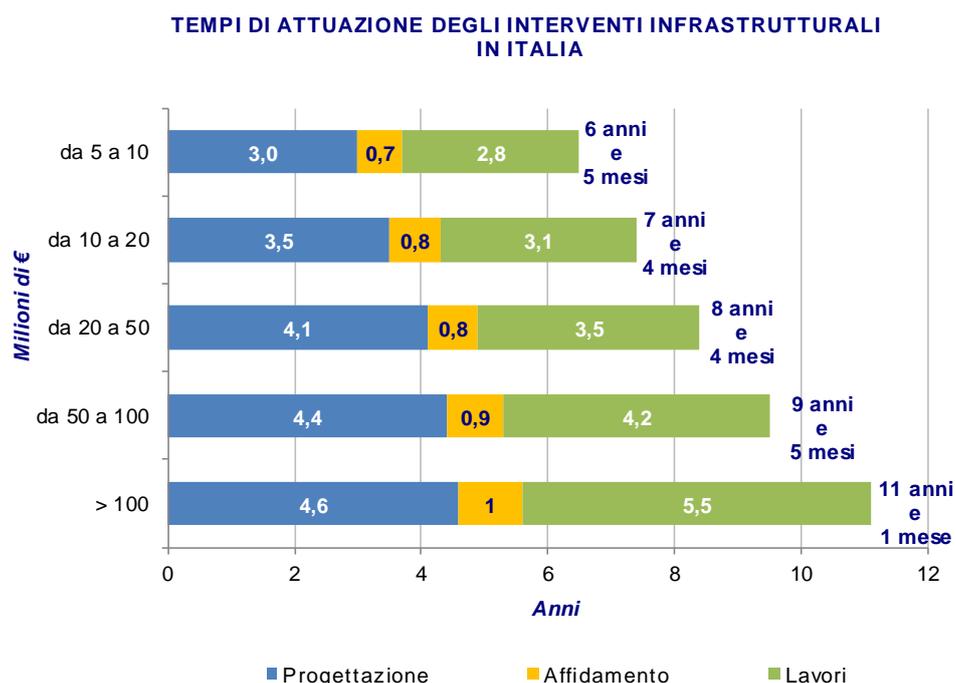
TEMPI MEDI PER LA REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE IN ITALIA



Fonte: Ance, Rapporto sulle Infrastrutture in Italia, 2009

Tale osservazione dimostra come uno dei momenti fondamentali delle operazioni di finanza di progetto sia la fase gestionale: il rientro dall'investimento, infatti, viene garantito dall'operatività della struttura, incentivando una maggiore velocità nel completamento dell'opera.

Anche i dati del Ministero dello Sviluppo Economico (2011) confermano come i **tempi necessari per la realizzazione di opere in project financing siano inferiori rispetto ai tempi medi per la realizzazione di interventi infrastrutturali tramite le procedure di appalto tradizionale.**



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, I tempi di attuazione delle opere, 2011

Dall'analisi delle tempistiche medie emerge come, escludendo la fase dei lavori, l'approvazione del progetto sia la fase che richiede maggior tempo, soprattutto per quanto riguarda le opere di importo superiore ai 50 milioni di euro.

Tale osservazione se, da un lato, è connessa alla maggiore complessità, sia finanziaria che progettuale, dall'altro è coerente con i risultati emersi dall'analisi delle criticità che ostacolano il corretto sviluppo di tali interventi e, a volte, ne impediscono la realizzazione. La **fase di approvazione del progetto** risulta, infatti, spesso **caratterizzata da contenziosi**, da un **lento rilascio delle autorizzazioni ambientali** e da numerose **richieste di varianti progettuali** che rallentano lo sviluppo di tali operazioni.

Tra le problematiche rilevate in tale fase, i **contenziosi** interessano indistintamente le classi di importo, le procedure di gara utilizzate, le categorie di opere, i diversi enti concedenti e le differenti aree geografiche.

Dall'analisi è emerso che tali controversie hanno diversa natura. Le gare di importo superiore ai 50 milioni di euro, ad esempio, sono più frequentemente caratterizzate da problematiche connesse alle procedure di esproprio, mentre le gare di importo inferiore ai 50 milioni di euro incontrano, perlopiù, difficoltà connesse a questioni relative ad accordi contrattuali e all'opposizione della popolazione.

**PRINCIPALI CRITICITA' NELLA
REALIZZAZIONE DI OPERE IN PF**
valori %

1	Contenziosi	24,2
2	Cambio decisione del concedente	17,5
3	Vincoli ambientali	16,1
4	Richiesta varianti	13,7
5	Difficoltà economiche	12,8
6	Vincoli archeologici	5,7
7	Documentazione lacunosa	5,7
8	Cambio normativa	4,3

Fonte: Ance

Per quanto riguarda il **lento rilascio delle autorizzazioni ambientali**, gli interventi per impiantistica varia¹⁰, per l'installazione di impianti fotovoltaici, per le strutture portuali e gli interventi per il trattamento dei rifiuti sono le categorie di opere che hanno maggiormente denunciato tale problematica.

Le tipologie di interventi per cui è stata attivata la Conferenza dei Servizi hanno denunciato una **richiesta eccessiva di varianti progettuali**, che ha determinato lungaggini che, molto spesso, rischiano di compromettere l'equilibrio economico finanziario dell'opera.

¹⁰ Ricadono all'interno della categoria Impiantistica varia, gli interventi che hanno ad oggetto la realizzazione e gestione degli impianti di illuminazione, delle centrali di cogenerazione, delle reti di comunicazione a banda larga, delle reti di teleriscaldamento, e degli impianti eolici, etc.

L'erronea elaborazione dei documenti a base di gara, su cui costruire l'intera operazione, costituiscono un ulteriore grave problema che non consente alla finanza di progetto di esprimere tutte le sue potenzialità.

Gli intervistati¹¹ hanno denunciato l'inesatta elaborazione del Piano Economico Finanziario, imputabile ad una sottovalutazione dei costi di realizzazione e manutenzione, nonché ad un'analisi non corretta della domanda e del potenziale bacino d'utenza della struttura.

Se le problematiche finora illustrate sono alla base di rallentamenti nello sviluppo progettuale dell'intervento, criticità come il **cambio di decisione da parte dell'ente concedente** e le **difficoltà economico-finanziarie** possono determinare con maggiore probabilità il blocco definitivo dell'operazione.

Il ripensamento da parte dell'ente concedente ha caratterizzato, perlopiù, interventi eseguiti in ambito urbano ed intrapresi principalmente dalle amministrazioni comunali. Tale problematica sembra essere connessa alle tempistiche dilatate necessarie per l'avvio dei lavori: nel lasso di tempo intercorrente tra l'aggiudicazione e l'approvazione dei progetti, infatti, possono intervenire modifiche e cambiamenti delle necessità dell'utenza che mettono in discussione l'effettiva validità economica degli interventi.

La rivalutazione delle decisioni assunte avviene, inoltre, a causa del cambio di governo, del riesame economico (per cui risulta più conveniente l'utilizzo della procedura di appalto tradizionale) o per il dissenso della popolazione locale.

Il blocco dei lavori, soprattutto in relazione a progetti aggiudicati nell'ultimo biennio monitorato, è stato determinato dalle difficoltà economiche, connesse alla grave crisi che l'economia sta attraversando dal 2008.

In conclusione, **l'analisi del mercato del project financing individua una serie di limiti legislativi, amministrativi, procedurali ed economici, che impediscono una piena ed efficace risposta della finanza di progetto alla pressante richiesta dei servizi di pubblica utilità proveniente dal territorio.**

Sullo sviluppo equilibrato del PEF pesa l'insufficienza, se non la mancanza, di procedure standardizzate nelle varie fasi che compongono la procedura. Dall'elaborazione dello studio di fattibilità, alla redazione del bando, fino alla contrattualistica del settore, le tecniche di standardizzazione avrebbero l'immediato risultato di accelerare e rendere maggiormente fattibili le iniziative proposte.

La corretta elaborazione dello **Studio di fattibilità** è un elemento essenziale per la buona riuscita di tali operazioni. Infatti, lo SdF oltre ad essere lo strumento attuativo del programma triennale della pubblica amministrazione, deve contenere elementi per consentire l'effettiva analisi dei costi di investimento e di gestione, nonché della domanda dei servizi prodotti dall'infrastruttura. A tal proposito, all'articolo 3, comma 2 del Decreto Legge 83/2012, "Misure urgenti per la crescita del Paese", è stata introdotta, su proposta dell'Ance, la previsione secondo cui tale documento deve essere predisposto da soggetti qualificati, prevedendo l'espressa

¹¹ *Principalmente le amministrazioni pubbliche.*

indicazione dei requisiti di professionalità sui temi economico-finanziari necessari per redigere un documento che sia in grado di fornire indicazioni adeguate sulla gestione economica e funzionale della realizzanda infrastruttura.

Una corretta elaborazione di tale studio consentirà di evitare l'utilizzo del complesso strumento del project financing per la realizzazione di interventi poco conformi a tale procedura.

Le numerose richieste di varianti al progetto da parte delle amministrazioni competenti al rilascio delle autorizzazioni, oltre a dilatare notevolmente le fasi relative all'approvazione dei progetti, mettono a rischio l'equilibrio economico finanziario e la bancabilità stessa dell'opera.

A tal proposito, all'articolo 3, comma 1 del Decreto Legge 83/2012, "Misure urgenti per la crescita del Paese" è stata recepita la proposta dell'Ance sull'obbligatorietà della **Conferenza di Servizi preliminare**, da tenersi sullo studio di fattibilità, specificando che le decisioni assunte in tale sede sono vincolanti per la Pubblica Amministrazione stessa, potendo essere modificate nelle successive fasi procedurali solo in presenza di elementi nuovi e rilevanti.

In questo modo, le successive fasi progettuali dovrebbero risultare più celeri e snelle ed, in particolare, il progetto definitivo dovrebbe superare in modo più agevole la conferenza di servizi decisoria.

Rimangono, comunque, molti aspetti su cui intervenire per assicurare che le modalità di collaborazione tra pubblico e privato possano esprimere al meglio tutte le loro potenzialità.

Sulla base delle informazioni raccolte è possibile avanzare alcune considerazioni circa possibili aree di intervento sulle quali agire al fine di migliorare l'operatività dello strumento.

Una delle carenze più frequentemente rilevate è una generalizzata inadeguatezza dei contratti sottoscritti che dà luogo, troppo spesso, a contenziosi che rallentano lo sviluppo delle iniziative e ne aggravano il peso economico. È nel contratto, infatti, che deve essere definita, in modo inequivocabile, l'allocazione dei rischi tra le parti, attraverso una corretta determinazione delle clausole contrattuali valide per tutta la durata della concessione. D'altronde, la **centralità del contratto** viene ribadita anche nella determinazione n°2/2010 dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, in risposta alle sollecitazioni dell'Ance, che aveva chiesto un parere in merito alla natura dell'attività del concessionario nella fase di realizzazione dell'opera.

Per questo motivo, appare necessario prevedere una **standardizzazione dei contratti** attraverso linee guida alle quali gli operatori possono fare riferimento, come peraltro già avvenuto per gli interventi in edilizia ospedaliera.

Strettamente legata alla qualità contrattuale è la qualificazione della committenza pubblica coinvolta nell'iniziativa di finanza di progetto. Accanto ad un percorso di formazione delle amministrazioni pubbliche, si ritiene opportuno incentivare forme di **centralizzazione delle stazioni concedenti** su base regionale o, in alcuni casi, per tipologia di opera.

Un'ulteriore criticità emersa riguarda l'insufficiente attenzione alla gestione finanziaria di tali operazioni. Per le iniziative di finanza di progetto, infatti, l'unica garanzia della correttezza economico-finanziaria della proposta è attribuibile all'asseverazione del PEF, uno strumento meramente formale ed assolutamente incapace di assicurare l'effettiva bancabilità dell'iniziativa. Oltre a riflettere sulla sua reale utilità è necessario valutare un **maggiore e tempestivo coinvolgimento degli istituti bancari** fin dalle prime fasi delle operazioni di project financing. Sarà, così, possibile valorizzare la "serietà" delle proposte al momento della loro selezione, e offrire un impegno di massima degli istituti bancari per il finanziamento del progetto, indispensabile per la sua realizzazione.

Naturalmente occorre tenere conto della difficoltà da parte delle banche nell'impegnarsi a finanziare un intervento che, con molta probabilità, subirà modifiche prima della realizzazione effettiva dell'opera.

Peraltro le recenti iniziative del legislatore si muovono verso tale indirizzo: nel D.L. 1/2012 "Cresci Italia", è stata inserita la previsione secondo cui le offerte presentate ai sensi dell'art. 143 del Codice debbano "dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto".

Infine una recente proposta governativa di modifica al Codice, iscritta all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2012, prevede, per le concessioni da affidare tramite procedura ristretta, la possibilità di istituire una consultazione preliminare, per esaminare quali documenti necessari alla bancabilità del progetto debbano essere inseriti nel materiale di gara.