



COMUNE DI SAN GREGORIO DI CATANIA

CITTA' METROPOLITANA DI CATANIA

P.zza Marconi 11 - Codice Fiscale. 93006870872 - FAX 095/7212342
AREA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA, EDILIZIA E URBANISTICA

ot. n. 644/int. del 9 maggio 2017

ggetto: relazione istruttoria; parere tecnico favorevole, a condizioni, sulla fattibilità della proposta presentata dalla ditta ACR Impianti di San Pietro Clarenza.

1. PREMESSA

La finanza di progetto (anche noto come *project financing*), un istituto del quale si parla, da poco meno di un decennio, in modo favorevole nelle PP.AA., è un fenomeno tuttora in piena evoluzione e costituisce uno degli argomenti più dibattuti degli ultimi anni tra giuristi, economisti e esperti in finanza di impresa; si inserisce nel più generale dibattito sul concetto di azione amministrativa orientata a criteri di economicità ed efficienza.

L'istituto è stato reso ancora più pregnante dal legislatore con l'introduzione del comma 19¹ dell'art. 153 del vecchio codice dei contratti (il d.lgs 163/2006), assunto come comma 15 nel nuovo codice dei contratti pubblici: il d.lgs 50/2016.

Il *project financing* (un contratto del partenariato pubblico privato²) è uno strumento economico per finanziare la realizzazione di opere tramite la loro gestione e presuppone il coinvolgimento di soggetti e finanziatori privati. Ciò a mente del fatto che l'approccio tradizionale, usato sull'intervento pubblico, ha mostrato progressivamente la sua inidoneità a consentire un effettivo appagamento dei bisogni infrastrutturali e culturali della collettività.

Il finanziamento dell'iniziativa è basato soprattutto sulla validità economica e finanziaria del progetto, che deve essere potenzialmente in grado di generare flussi di cassa positivi, sufficienti a pagare i prestiti ottenuti per il suo finanziamento e a garantire un'adeguata remunerazione del capitale investito. Una iniziativa che deve essere coerente anche con il grado di rischio implicito nel progetto sulla quale si fonda.

Con l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti, che ha recepito, in particolare, la direttiva n. 23/2014 avente ad oggetto "Sull'aggiudicazione dei contratti di concessione", il quadro normativo è ormai più che sufficiente con riguardo ai contratti di concessione di lavori pubblici e/o servizi (Parte III del dlgs 50/2016) e del partenariato pubblico privato (Parte IV del vigente codice menzionato). Si diceva più che sufficiente anche per gli interventi chiarificatori della Corte dei



Conti e dell'Autorità nazionale contratti pubblici, oggi A.N.AC. (Autorità Nazionale Anticorruzione).

2. LA PROPOSTA DI PROJECT FINANCING DELLA DITTA "A.C.R. Impianti"

Con istanza del 22 dicembre 2016, la ditta "ACR Impianti" di Salvaggio Amalia Romina, avente sede legale in San Pietro Clarenza, via Sant'Antonio Eremita 2, I. 2, ha presentato una proposta di finanza di progetto (ai sensi dell'art. 183 del nuovo codice dei contratti, il dlgs 50/2016) così denominata: *"Lavori di riqualificazione, innovazione tecnologica e risparmio energetico degli impianti elettrici di pubblica illuminazione della città di San Gregorio di Catania"*.

In data 16 marzo 2017, la ditta in argomento ha presentato documentazione integrativa, poi meglio perfezionata con comunicazione del 10 aprile 2017.

La proposta in esame, avanzata ai sensi del comma 15³ dell'art. 183 del nuovo codice dei contratti, in sostanza, propone in concessione⁴ il servizio di gestione, manutenzione e di riqualificazione dello impianto di pubblica illuminazione del comune di San Gregorio di Catania.

Dal punto di vista della programmazione di questo comune, la proposta non è prevista nel programma triennale delle opere pubbliche oggi approvato né in quello previgente, motivo per cui il

³Comma 15. Gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, incluse le strutture dedicate alla nautica da diporto, non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente. La proposta contiene un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti di cui al comma 9, primo periodo, e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. Nel caso di strutture destinate alla nautica da diporto, il progetto di fattibilità deve definire le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori e del quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, deve contenere uno studio con la descrizione del progetto e i dati necessari per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente e deve essere integrato con le specifiche richieste dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con propri decreti. Il piano economico-finanziario comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'articolo 2578 del codice civile. La proposta è corredata dalle autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti di cui al comma 17, dalla cauzione di cui all'articolo 103, e dall'impegno a prestare una cauzione nella misura dell'importo di cui al comma 9, terzo periodo, nel caso di indicazione di gara. L'amministrazione aggiudicatrice valuta, entro il termine perentorio di tre mesi, la fattibilità della proposta. A tal fine l'amministrazione aggiudicatrice può invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione. Se il proponente non apporta le modifiche richieste, la proposta non può essere valutata positivamente. Il progetto di fattibilità eventualmente modificato, è inserito negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente ed è posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione di progetti; il proponente è tenuto ad apportare le eventuali ulteriori modifiche chieste in sede di approvazione del progetto; in difetto, il progetto si intende non approvato. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara, alla quale è invitato il proponente. Nel bando l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere ai concorrenti, compreso il proponente, la presentazione di eventuali varianti al progetto. Nel bando è specificato che il promotore può esercitare il diritto di prelazione. I concorrenti, compreso il promotore, devono essere in possesso dei requisiti di cui al comma 8, e presentare un'offerta contenente una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti di cui al comma 9, primo periodo, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché le eventuali varianti al progetto di fattibilità; si applicano i commi 4, 5, 6, 7 e 13. Se il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario. Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta nei limiti indicati; nel comma 9. Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al comma 9.

⁴La proposta di cui al comma 15, primo periodo, può riguardare, in alternativa alla concessione, la locazione finanziaria di cui all'articolo 187.

⁴Sul punto, si rimanda alla Parte III - Contratti di concessione - del d.lgs 50/2016.

nte, giusta il comma 15 sopra ricordato, ha legittimamente avanzato il suo progetto do anche di produrre la cauzione (inizialmente assunta parial 2% dell'importo estimento e ciò a mente dell'art. 153 del vecchio codice dei contratti, il d.lgs 163/2006; poi b, correttamente, ai sensi del comma 15, quinto periodo, del nuovo codice), il piano co-finanziario asseverato (in esso si dimostra l'equilibrio economico finanziario⁵, il di fattibilità e uno schema di convenzione in cui non si dice bene⁶ dei quattro rischi tipici progetto di finanza (più correttamente di un contratto di partenariato pubblico privato⁷): o; di costruzione; di disponibilità e di domanda.

n verità per il caso in esame, in generale, dei quattro rischi solo due si configurano nte: il rischio di costruzione e il rischio di disponibilità, essendo quello operativo e di a legati al canone che il comune dovrà garantire nel corso degli anni della gestione della one richiedenda.

A giudizio dello scrivente, in considerazione della non unitarietà del procedimento di gara a individuazione del concessionario di un progetto di finanza (sul punto: Adunanza plenaria o di Stato 15 aprile 2010; Determinazione A.N.A.C. n. 20/2001), il proponente ha to di poter avere i requisiti a partecipare alla gara che sarà indetta qualora la sua proposta provata nei modi e termini di cui all'art. 183 del nuovo codice dei contratti; così facendo ha ispettato il comma 15, quinto periodo nella sua interezza.

3. DESCRIZIONE DELL'INTERVENTO

La proposta presume un investimento di 2.024.491,84 euro (si veda la pagina 4 del Piano ico finanziario asseverato dalla Kreston GV Italy audit s.r.l. in data 19 dicembre 2016), dei 667.527,93 euro relativi ai lavori di riqualificazione.

Il flusso finanziario previsto per l'equilibrio economico finanziario, nell'arco temporale di , prevede il pagamento di un canone a carico del Comune di euro 255.000,00 IVA esclusa, da aggiornare a partire dal secondo anno dell'avvio del servizio. Il canone indicato è e a quello che attualmente l'Ente eroga annualmente: 296.000 euro (così a pagina 6 del onomico e finanziario).

Nel piano in esame (vedasi pag. 5 e tavola 10 – Cronoprogramma -) si prevede che per dare ne all'investimento sono previsti 12 mesi decorrenti dalla data di consegna degli impianti,

ome contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza a si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa a garantire il rimborso del finanziamento.

previa gara, volta a individuare il concessionario, su "progetto preliminare" approvato come per legge previo inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche. Nel cronoprogramma è previsto che individuato il concessionario, la gestione degli impianti di illuminazione sia immediatamente a suo carico.

Alla fine del piano economico e finanziario è attestato che *"...Dall'analisi dei dati, in considerazione della consistenza del servizio oggetto di concessione e degli investimenti, risulta accertata la sostenibilità economica⁸ finanziaria della proposta progettuale..."*, con un tasso di rendimento dell'investimento (T.I.R.) del 2,77% e un buon indice di bancabilità del 3,43 (si vedano rispettivamente il Project IRR *pre-tax* e il parametro LLCR⁹ a pagina 9 del Piano economico e finanziario asseverato).

Entrando nel merito del progetto (si veda la tavola n. 05 – Calcolo sommario di spesa), si rileva che con riguardo alla riqualificazione e messa in sicurezza della illuminazione pubblica è prevista una spesa di euro 515.000,00, il che si traduce, in considerazione che si interviene su 1270 punti luce, nella sostituzione di almeno 400 pali di tipo stradale (è la condizione che lo scrivente impone ai fini del parere tecnico relativo alla proposta in esame, della quale dovrà darne atto il proponente se la sua proposta sarà dichiarata di interesse pubblico¹⁰).

La riqualificazione avverrà secondo quattro step, così definiti nel cronoprogramma:

INTERVENTO A: sostituzione di tutti gli apparecchi di illuminazione¹¹;

INTERVENTO B: messa a norma delle morsetterie di tutto l'impianto e sostituzione di parte di pali¹²;

INTERVENTO D: messa a norma dei quadri elettrici e apparecchi di protezione e comando;

INTERVENTO E: opere edili necessarie per gli interventi di cui sopra.

Con riguardo alla "innovazione tecnologica": l'illuminazione con sistema a led, è prevista una spesa di 1.020.624,29 euro oltre ad euro 36.764,00 riguardanti un sistema di videosorveglianza (probabilmente nella filosofia della c.d. *smart city*).

⁸Per convenienza economica si intende, in genere, la capacità del progetto di: a) creare valore; b) generare un livello di redditività per il capitale investito rispetto alle aspettative dell'investitore privato ed alla possibilità di attivare finanziamenti privati. Per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi finanziari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti attivati.

⁹Il LLCR è calcolato mediante il rapporto tra la somma dei flussi di cassa attualizzati disponibili tra il momento in cui si effettua la valutazione e l'ultimo anno in cui è previsto il rimborso del debito e l'ammontare complessivo del debito residuo. Rappresenta l'ammontare dei flussi di cassa su cui i finanziatori possono contare per soddisfare il rimborso del debito. Non è sufficiente che l'indicatore sia pari all'unità, ma nella prassi internazionale si considera sufficientemente sicuro un projectfinancing che presenta un LLCR compreso tra 1,2 e 1,6.

Il tasso di attualizzazione usato è pari al tasso passivo del debito contratto.

¹⁰Si ricorda che la condizione che si pone, necessaria per dare esecutività alla convenzione che sarà eventualmente sottoscritta, è ammessa ai sensi del più volte citato comma 15 dell'art. 183 del nuovo codice.

¹¹Vedasi paragrafo 5 della "Relazione tecnica" – TAVOLA 02 – del progetto preliminare presentato.

¹²Nel progetto, atteso il livello di definizione, non è precisato. Ma lo scrivente stima, in considerazione della spesa prevista e che si interviene per la messa a norma su 1270 pali di illuminazione (si veda la Tabella I della TAV.01 del progetto), circa (almeno) 400 pali, comprensivi di blocco di fondazione e opere elettriche, esclusi l'apparecchio di illuminazione per ognuno di essi.

Per ciò che concerne, invece, il *relamping* con prodotti LED previa sostituzione degli
hi di illuminazione allo scopo necessari, la ditta proponente prevede la spesa di euro
4,29 euro.

Sulla tipologia dei prodotti, si rimanda alla relazione tecnica del progetto (vedasi Tavola
eissando che l'intero progetto interessa circa 1200 armature di diversa tipologia, epoca di
zione (in maggioranza datate), il tutto organizzato in sub impianti (la distinzione qui si
ecessaria per dire che l'insieme di tali sub impianti definisce quello che oggi è l'impianto di
zione di illuminazione del comune di San Gregorio di Catania).

In ultimo, si precisa che il progetto interviene su tutto il territorio comunale, che
namente il proponente, oltre ad indicarlo sulle tavole grafiche, le organizza in tre macro-
riguardo si veda il paragrafo "Aree di intervento" della relazione tecnica, Tavola 02 del
):

trade ad esclusivo o prevalente traffico veicolare;

Aree in contesto urbano con traffico misto (veicolare+ciclopedonale);

Grandi aree (piazze, parcheggi, piazzali ecc) con traffico misto.

1. SULLA FATTIBILITA' DELLA PROPOSTA

Come detto sopra, il *project financing* consiste nel finanziamento di un progetto in grado di
, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto per la sua
zione così da remunerare il capitale di rischio. E', pertanto, una modalità di finanziamento
to che si presta ad essere utilizzata anche per le operazioni di partenariato pubblico e

inizialmente si evidenzia, ma di ciò comunque si rimanda all'Ufficio Finanziario competente
ria, che ai fini del bilancio comunale, affinché il finanziamento tramite canone di euro
0,00 IVA esclusa sia ascrivibile alle spese correnti (sul punto: determinazione n. 266 Corte
ti Lombardia; Deliberazione n. 5, 6 febbraio 2017, Corte dei Conti Liguria) cioè sia neutro
detto *off balance sheet*)¹³ e non generi un indebitamento, la proposta in argomento deve
e, vista la Decisione Eurostat 11 febbraio 2014¹⁴, almeno due dei seguenti: operativi; di
one; di disponibilità; di domanda alla parte privata (si veda anche l'art. 180, comma 3, del
odice dei contratti pubblici).

dei Conti Liguria, Deliberazione n. 5/2017: "Pertanto, una volta effettuata una valutazione concreta della fattispecie
ale e individuata l'operazione come *off balance sheet*, la stessa sarà neutra ai fini della contabilizzazione nel

Da quanto sopra in tema di rischio è prescrizione dello scrivente la correzione, ove necessario, dello schema di convenzione proposto, alla quale andranno incluse le matrici di rischio (sono allegati di questa relazione). Anche qui, tale condizione che dovrà essere assunta dal proponente, qualora la proposta fosse approvata, e poi dal concessionario. I primi due rischi indicati nelle matrici di cui si diceva *supra* riguardano il rischio di costruzione e quello di disponibilità. Nel primo rischio si annoverano: ritardi di consegna, non rispetto degli standard di progetto, aumento dei costi, mancato completamento della pubblica illuminazione. Con riguardo al secondo rischio sono riconducibili: la non erogazione di tutto il servizio secondo gli standard di legge, fatto che comporterà una riduzione del 25% del canone mensile per prestazione insufficiente (è condizione che andrà inserita nello schema di convenzione presentato) e l'applicazione anche di una penale del 25% sul canone di base (anch'essa da inserire nello schema prima detto): quello che sarà erogato mensilmente dal comune¹⁵ al concessionario individuato con gara unica sul progetto di fattibilità in esame.

Sempre per le finalità di cui sopra (progetto *off balance sheet*) si prescrive, altresì, ai fini della assentibilità della proposta, che:

- a) quanto al rischio di costruzione, se l'Ente pubblico darà inizio al pagamento del canone solo dopo il favorevole collaudo tecnico-amministrativo e la messa in funzione della pubblica illuminazione;
- b) per ciò che concerne il rischio di disponibilità, il pagamento del canone sarà sospeso in caso di mancata utilizzazione o impossibilità di godimento dell'opera in questione, o ridotto in caso di vizi o errori riscontrati dopo il collaudo favorevole tecnico-amministrativo, perché non rilevabili al momento del favorevole collaudo.

Con riguardo ai rischi che il concessionario dovrà assumere sono parte integrante e sostanziale della presente le tabelle A-B-C. In questa fase esse dovranno essere accettate dal proponente e riportate nello schema di convenzione.

Ferme le superiori condizioni, presupposto per dar luogo alla valutazione della proposta, dal punto di vista della convenienza economica dell'Ente, quest'ultima lo scrivente la valuta positivamente perché:

- 1) la proposta prevede un esborso economico minore (il canone mensile della fornitura riguardo alla pubblica illuminazione) di quello che in atto si sostiene;

¹⁵Si assumono tali valori percentuali atteso il tenore del comma 4, dell'art. 180 del d.lgs 50/2016.

- 2) con la riqualificazione si interviene su una struttura a rete che è obsoleta e che ha manifestato importanti segni di vetustà;
- 3) si pone in essere un servizio della funzionalità dell'impianto che non è più, come ora attese le scarse risorse finanziarie disponibili, "a danno" ma in ottica moderna "H24", tipico di un servizio Global Service;
- 4) spese di manutenzione assunte nell'ambito del canone, spese che di norma dovrebbero assunte pari ad almeno al 3-5% del valore dell'impianto "a nuovo" o quantomeno riqualificato;
- 5) adempimento continuo all'obbligo di messa a norma dell'impianto e rispetto dell'ambiente tramite il risparmio energetico, indicato nella proposta pari a circa 50% dei consumi con corrispondente non immissione di CO₂ corrispondente;
- 6) riduzione dell'inquinamento luminoso atteso che il fascio luminoso di una tecnologia a LED è direzionale (a 90°).

VALUTAZIONE TECNICA

Esaminata la proposta in questione, fermo quanto prescritto e detto al punto 4 della presente, dato che la dichiarazione di pubblico interesse della proposta di progetto di finanza non dà al soggetto promotore una posizione giuridica definitiva e tutelata dall'ordinamento dei giudici amministrativi, in tema di *project financing* hanno sancito che l'Amministrazione (in luogo o meno alla successiva procedura di affidamento della concessione), previo inserimento nella programmazione dei lavori pubblici quale progetto preliminare con le necessarie autorizzazioni e approvazioni di legge ove necessario, lo scrivente ritiene che la proposta, dal punto di vista tecnico, sia meritevole di approvazione da parte della Giunta municipale. Proposta con le condizioni d'ufficio indicate nella presente relazione e nello schema di convenzione, le quali non possono essere accettate dal proponente pena la non approvazione; proposta che dovrà essere approvata ai fini dell'interesse pubblico, nella programmazione dei lavori pubblici, in variante alla triennale opere pubbliche 2017-2019.

Essendo parte integrante della presente, le tabelle di rischio allegate che dovranno essere approvate dal proponente pena la non approvazione della proposta.

Palermo, 9 maggio 2017

IL RESPONSABILE DELL'AREA

Dott. Ing. Vito Mancino

FASE DI COSTRUZIONE

RISCHIO COSTRUZIONE

Rischio che la realizzazione dell'opera non avvenga nei tempi, nei costi e con le specifiche concordate

Tipologia specifica di rischio	Descrizione	Effetti	Allocazione soggetto Pubblico	Allocazione soggetto Privato
Rischio normativo-regolamentare e politico	Rischio che modifiche legislative non prevedibili contrattualmente determinino un aumento dei costi di progettazione e/o costruzione e /o che venga meno, nel tempo, il commitment politico per la realizzazione dell'Opera	Maggiori costi di adattamento o al nuovo quadro regolatorio e politico. Ritardi nella realizzazione	X	
Rischio amministrativo	Rischio connesso al notevole ritardo nel diniego nel rilascio di Autorizzazioni da parte dei soggetti, pubblici e privati, competenti.	Ritardi nella realizzazione		X
Rischio ambientale e/o archeologico	Rischi non preventivati di contaminazione del suolo, di bonifica e/o rischio di ritrovamenti archeologici.	Ritardi e incremento di costi per tutela o risanamento ambientale	SeeventodiForza maggiore X	X
Rischio di progettazione	E' il rischio connesso alla sopravvenienza di necessari interventi di modifica del progetto, derivanti da errori o omissioni di progettazione, tali da incidere significativamente su tempi e costi di realizzazione dell'opera	Ritardi e costi di nuova progettazione		X
Rischio varianti di progetto	Rischio di modifiche di progettazione richieste dal Concedente che incidano significativamente su tempi e costi di realizzazione dell'opera	Aumento dei costi o ritardi nella progettazione e nella costruzione	X	

FASE DI GESTIONE**RISCHIO DI DOMANDA**

legato alla variabilità della domanda di servizi, non dipendente dalla quantità e dalla qualità del servizio prestato dal partner privato.

Tipologia specifica di rischio	Descrizione	Effetti	Allocazione soggetto Pubblico	Allocazione soggetto Privato
Rischio disponibilità	Rischio che la struttura non sia disponibile secondo gli standard tecnici e funzionali prestabiliti e/o si verifichi una più rapida obsolescenza tecnica degli impianti	Aumento dei costi di manutenzioni programmate e decurtazioni del corrispettivo		X
Rischio di gestione	Rischio che i costi di gestione dei Servizi Accessori alla disponibilità siano più alti di quelli preventivati; e/o che il gestore non sia in grado di erogare i Servizi secondo gli standard pattuiti;	Possibile aumento dei costi di gestione dei servizi; e/o decurtazione canoni		X

