



# COMUNE DI PALAGANO

*(Decorato di Medaglia di Bronzo al Valor Militare)*

Provincia di Modena

Via 23 Dicembre n. 74 – 41046 Palagano

Tel. 0536/970911 – Fax 0536/970901

P.IVA/C.F. 00415030360

---

## PROPOSTA DI CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEGLI IMPIANTI DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA, DEGLI IMPIANTI ELETTRICI E DEGLI IMPIANTI TERMICI A SERVIZIO DEGLI EDIFICI COMUNALI, LORO MESSA IN SICUREZZA ED EFFICIENTAMENTO ENERGETICO E FUNZIONALE.

La società Engie Servizi Spa ha presentato al Comune di Palagano proposta di “Concessione del servizio di gestione integrata degli impianti di illuminazione pubblica, degli impianti elettrici e degli impianti termici a servizio degli edifici comunali, loro messa in sicurezza ed efficientamento energetico e funzionale ai sensi dell’art. 183 del D.Lgs. 50/2016”. La proposta presentata si colloca nell’ambito giuridico della finanza di progetto, la quale rientra nel novero dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP).

I partenariati pubblico-privati rappresentano una particolare tipologia di rapporto contrattuale attraverso la quale le pubbliche amministrazioni affidano ad un operatore economico la realizzazione, trasformazione o manutenzione di un’opera in cambio della sua disponibilità o sfruttamento economico o resa di un servizio, con conseguente assunzione di rischio.

Considerata in generale la complessità dei progetti di partenariato pubblico privato i quali implicano valutazioni sia di carattere economico/finanziario sia di carattere tecnico, si ritiene con la presente relazione di valutare, in prima istanza, l’impatto diretto che l’operazione proposta ha sul bilancio dell’ente e, di conseguenza, la sostenibilità all’interno degli equilibri complessivi di parte corrente, al fine di coadiuvare l’amministrazione comunale nella valutazione.

### **A. VALUTAZIONE ECONOMICA DELLA PROPOSTA**

La proposta di partenariato così come presentata può essere così sintetizzata:

- **CANONE ANNUO A CARICO DELL’AMMINISTRAZIONE**

Canone Servizio Pubblica Illuminazione	€ 56.689,00
Canone Servizio Energia Termica immobili	€ 99.205,00
Canone Servizio Energia Elettrica immobili	€ 46.566,00
Iva ordinaria 22%	€ 44.541,20
<b>Totale canone annuo</b>	<b>€ 247.001,20</b>

- **IMPORTO INVESTIMENTI REALIZZATI** € 718.938,68

- **DURATA DELLA CONCESSIONE** anni 16

La prima e diretta valutazione che viene effettuata per definire l'impatto di tale operazione sulla sostenibilità del bilancio del Comune di Palagano attiene ad una verifica degli attuali importi impegnati a carico del bilancio annuale.

Sono stati analizzati impegni e stanziamenti di spesa risultanti dalla contabilità dell'Ente per le seguenti tipologie:

- Utenze energia elettrica e gas dei seguenti immobili e impianti:
  - Stabile sede del municipio
  - Impianti sportivi (piscina, palestra ecc)
  - Scuole (scuola di Monchio, Palagano capoluogo e liceo)
  - Teatro
  - Pubblica illuminazione
  - Cimiteri comunali
- Manutenzioni su impianti della pubblica illuminazione da parte di Enel Sole
- Manutenzioni affidate a ditta esterna per attività svolte sugli impianti di produzione calore

Dall'analisi di cui sopra emerge che nell'ultimo biennio l'ente abbia sostenuto sul bilancio una spesa media di € 242.000,00.

L'imputazione ad attività commerciale di alcune tipologie di utenze (impianti sportivi) ha consentito all'ente di recuperare IVA per circa € 6.493,00 annuali (il dato è quello dell'ultima dichiarazione annuale).

Il contratto di partenariato pubblico privato viene interamente considerato e imputato ai fini IVA come attività istituzionale non potendo, a priori o in modo forfettario, imputare ad attività commerciale anche solo parte dei costi ricompresi nel contratto principale.

Pertanto, dagli elementi sopra evidenziati emerge che attualmente l'ente ha una spesa media netta a carico del bilancio di circa € 235.507,00 a fronte di un canone annuo richiesto dalla società Engie Servizi Spa di € 247.001,20.

Ovviamente si deve tenere conto della variabilità dei consumi annuali che possono risentire delle diverse condizioni climatiche o della necessità di eseguire più o meno interventi di manutenzione degli impianti stessi.

I dati sopra riportati evidenziano un maggior costo diretto in caso di affidamento con contratto di project financing di circa **€ 11.494,20**.

Tuttavia tale differenza non tiene conto del costo del personale interno adibito ad attività amministrative o tecniche che il contratto di PPP potrebbe in parte assorbire (si pensi a titolo esemplificativo del personale addetto alla gestione e liquidazione delle fatture/bollette, del personale tecnico adibito alla gestione degli impianti e delle strutture).

Qualora quindi tali attività possano essere trasferite alla società aggiudicatrice, si potrebbe ragionevolmente quantificare in termini economici il risparmio di costo di personale proprio, verificando se e quanto di tale costo possa essere riassorbito dal maggior onere diretto sostenuto dal Comune come sopra quantificato.

## **B. CONVENZIONI PER GESTIONE DI IMPIANTI O STRUTTURE DI PROPRIETA' DELL'ENTE**

Attualmente il Comune è titolare delle seguenti convenzioni:

- con la Provincia di Modena per il rimborso delle utenze del liceo presente a Palagano;
- con associazioni sportive/culturali per la gestione di impianti sportivi/ricreativi;
- con azienda AUSL di Modena per utilizzo locali sede del polo sanitario;
- con medico di base per utilizzo locali sede dell'ambulatorio.

Le situazioni sopra evidenziate prevedono il rimborso delle utenze al Comune previa presentazione delle spese sostenute.

Il quadro economico esposto nel paragrafo precedente è al lordo delle entrate per il rimborso di utenze per le convenzioni sopra citate (complessivamente circa € 35.000,00).

La modifica della modalità di gestione delle utenze comunali (da diretta a partenariato) richiede, a parere della scrivente, una ridefinizione degli accordi e delle modalità di rendicontazione ai soggetti terzi delle spese sostenute (anche per il tramite della società aggiudicatrice) al fine di consentire al Comune di pervenire ugualmente al rimborso da parte di detti soggetti delle spese sostenute per la gestione delle utenze. Qualora, infatti, non si potesse ugualmente realizzare dette entrate si verificherebbe uno squilibrio a carico della parte corrente che verrebbe posto a carico del bilancio dell'Ente.

## **C. MATRICE DEI RISCHI E REGOLE DI CONTABILIZZAZIONE**

Affinché si possa parlare di partenariati pubblico-privati è necessario che vi sia un trasferimento dei rischi in capo all'operatore privato. E' ciò che caratterizza tale modalità di rapporto contrattuale rispetto all'appalto tradizionale.

Il SEC 2010 (Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali) prescrive che i conti nazionali utilizzino un sistema "binario" di trascrizione in base al quale i progetti realizzati tramite partenariato siano contabilizzati interamente o sul bilancio pubblico (on balance) o su quello del privato (off balance).

Appare evidente come il trasferimento dei rischi operativi connessi all'utilizzazione di un investimento pubblico in capo al privato determini la fuoriuscita dal bilancio pubblico e l'allocazione nel bilancio del privato.

Qualora si possa verificare in concreto l'effettivo trasferimento dei rischi in capo al privato l'operazione si qualifica off balance e i canoni corrisposti gravano sulla spesa corrente (metodo patrimoniale).

In caso, al contrario, di mancato trasferimento dei rischi l'operazione di partenariato impatta sul debito della pubblica amministrazione (metodo finanziario) imponendo all'ente di considerare tale operazione come indebitamento alla stregua di una qualsiasi assunzione di mutuo.

L'analisi, il monitoraggio ed il trasferimento dei rischi deve essere assicurato in concreto durante tutte le diverse fasi del ciclo di vita del contratto di partenariato e non può limitarsi unicamente alla predisposizione degli atti di gara.

La matrice dei rischi rappresenta il documento da utilizzare in fase di programmazione della procedura di gara per verificare la convenienza del ricorso al PPP e per la corretta indicazione della fase procedimentale. La matrice dei rischi è posta poi a base di gara e utilizzata come elemento di valutazione dell'offerta. Inoltre, detto documento è utilizzato in fase di esecuzione dal momento che, essendo in esso rappresentata la

ripartizione dei rischi tra le parti, consente un agevole controllo sul mantenimento in capo al privato dei rischi allo stesso trasferiti (vedi anche Linee Guida ANAC n. 9 del 28.03.2018).

Da una prima analisi della matrice dei rischi allegata al progetto di PPP depositato presso il Comune di Palagano evidenzia rischi posti in carico sia al soggetto pubblico che a quello privato. Coerentemente con quanto indicato dalle Linee Guida ANAC si ritiene che, nei casi in cui non si può pervenire ad una allocazione completa di un rischio in capo a una delle parti, vanno indicate nella matrice le circostanze per le quali il rischio è a carico del soggetto pubblico e quelle per cui è a carico del soggetto privato.

Occorre, poi, durante la vita del contratto, un attento monitoraggio volto a verificare che eventi successivi alla sottoscrizione possano portare ad una riclassificazione del progetto da "off balance" a "on balance" con evidenti ripercussioni sulla capacità di investimento dell'ente pubblico e, talvolta, anche di superamento di limiti previsti dalle norme contabili in materia di indebitamento.

Alla luce di quanto sopra evidenziato e fatte salve le considerazioni e valutazioni sopra esposte si esprime parere favorevole alla progetto di partenariato pubblico privato come proposto.

Palagano, 20.12.2019

**IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO**

**ECONOMICO-FINANZIARIO**

*F.to Gualandi rag. Katiusia*