



COMUNE di FROSSASCO

CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO

Via Sergio De Vitis n.10 - C.A.P. 10060
Tel. 0121352104 – fax 0121352010 – CF 85003110013
comune.frossasco@comunefrossasco.it / comune.frossasco.to@legalmail.it
www.comunefrossasco.it

INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO E RENDIMENTO ENERGETICO, RIQUALIFICAZIONE TECNOLOGICA E GESTIONE DEGLI IMPIANTI DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO E RENDIMENTO ENERGETICO, RIQUALIFICAZIONE TECNOLOGICA E GESTIONE DEGLI IMPIANTI DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA
Ente affidante	COMUNE DI PINEROLO L'obsolescenza degli impianti, lo scarso rendimento, gli elevati costi di manutenzione e il conseguente inquinamento luminoso hanno indotto l'Amministrazione di Pinerolo a valutare la necessità di promuovere un intervento di ammodernamento e di ristrutturazione infrastrutturale dell'intero impianto per favorire maggior fruibilità del tessuto urbano, elevare il livello di sicurezza della circolazione stradale, prevenire situazioni di pericolo alla pubblica incolumità causati dagli stessi impianti e raggiungere un livello di efficienza energetica più performanti dal punto di vista della gestione e del consumo energetico. Tali ragioni, condivise da altri Comuni del Pinerolese, hanno indotto i Comuni di Cantalupa, Cumiana, Frossasco, Pinerolo, Roletto e San Pietro Val Lemina a intraprendere un percorso congiunto per riqualificare il sistema di illuminazione pubblica dei singoli Comuni e a ritenere che l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e tecniche inerenti i lavori e i servizi volti all'efficientamento degli impianti di illuminazione pubblica, anche attraverso strumenti quali la finanza di progetto, potesse rappresentare una valida soluzione organizzativo-gestionale consentendo di coordinare le attività per un migliore e più efficace esercizio dell'azione amministrativa degli Enti. Al fine di razionalizzare l'azione amministrativa, in data 21/04/2017, fu stipulata una convenzione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 30 del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267, fra il Comune di Pinerolo e i Comuni di Cantalupa, Cumiana, Frossasco, Roletto e San Pietro Val Lemina per la gestione accentrata della procedura di finanza di progetto per l'ammodernamento e l'efficientamento degli impianti di illuminazione pubblica dei singoli Comuni; con la suddetta convenzione i Comuni disciplinarono i reciproci rapporti ed impegni, prevedendo che il Comune di Pinerolo svolgesse le funzioni di Stazione appaltante, operando in nome e per conto degli Enti convenzionati; il Comune di Cumiana con atto del Consiglio comunale n. 30 del 26/08/2018 deliberò in seguito il recesso a norma dell'art. 6 dalla convenzione stipulata il 21/04/2017.
Tipo di affidamento	CONCESSIONE - FINANZA DI PROGETTO AD INIZIATIVA PRIVATA
Modalità di affidamento	GARA AD EVIDENZA PUBBLICA
Durata del contratto	20 ANNI
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	NUOVO AFFIDAMENTO
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	COMUNE DI FROSSASCO

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Buffo arch. Giuseppe
Ente di riferimento	COMUNE DI FROSSASCO
Area/servizio	Servizio tecnico
Telefono	0121352104 interno 2
Email	Ufficio.tecnico@comunefrossasco.it
Data di redazione	12/12/2020

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Art. 3 comma 1 lett. eee) del D.Lgs. 50/2016

Artt. 180, 181, 182 del D.Lgs. 50/2016

Art. 183 comma 15, del D.Lgs. 50/2016

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Gli obblighi di servizio pubblico definiscono i requisiti specifici imposti al gestore del servizio per garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico.

Sulla base delle esigenze emerse, il nuovo modello di gestione del servizio di illuminazione pubblica prevede che, al fine di garantire prestazioni di elevato livello qualitativo in maniera continua e conforme alle normative di settore, il gestore assuma gli obblighi di seguito riassunti:

- la predisposizione del progetto esecutivo degli interventi di riqualificazione dell'impianto di illuminazione pubblica in conformità alla scheda 11 dei CAM - DM 28.04.2018 n.98; gli impianti di illuminazione devono rispettare le caratteristiche di cui al cap. 4.3.4 e 4.3.5 del D.M. 28/03/2018;
- l'esecuzione delle opere e delle forniture relative alla riqualificazione energetica degli impianti previsti nei progetti definitivo ed esecutivo, nonché la messa a norma e messa in sicurezza entro 24 mesi dal verbale di consegna dei lavori;
- la voltura, con oneri a proprio carico, dei contratti di somministrazione dell'energia al servizio degli impianti;
- la fornitura ed installazione di apparecchi di illuminazione in conformità ai CAM – DM 18.10.2017 n. 244 e la fornitura di energia elettrica per l'alimentazione degli impianti di illuminazione pubblica;
- l'esercizio, la gestione e la conduzione degli impianti;
- l'accensione e spegnimento degli impianti;
- la manutenzione ordinaria, la manutenzione programmata e la manutenzione straordinaria conservativa degli impianti, secondo il piano di manutenzione, la verifica periodica degli impianti e la consegna alla committente di un report periodico dei consumi e del servizio che deve essere conforme al DM 28/03/2018, punto 4.5.5 anche per consentire la determinazione del canone e la definizione dell'eventuale extra risparmio conseguito;
- l'attivazione del servizio di pronto intervento di un call center, con numero verde dedicato, al fine di gestire i rapporti con l'utenza e per ricevere le segnalazioni di guasti;
- il raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico indicati in sede di gara;
- la partecipazione alla verifica dei consumi alla scadenza annuale della gestione;
- l'assistenza tecnica ed amministrativa al Comune concedente;
- l'esecuzione di interventi riparativi;
- l'esecuzione di interventi straordinari di modifica, potenziamento ed ampliamento degli impianti richiesti dal Comune con oneri a suo carico, se non inclusi nelle tariffe del servizio;
- la redazione su base annua di un Piano di Monitoraggio e Verifica delle Prestazioni (PMVP), dal quale la stazione concedente evincerà l'entità e la natura degli interventi svolti dal concessionario sugli impianti oggetto di affidamento, nonché l'entità del risparmio conseguito e l'eventuale ripartizione dello stesso tra le parti. Il rapporto dovrà essere consegnato alla stazione concedente di norma entro la fine del mese di marzo dell'anno successivo a quello a cui si riferisce;
- la collaborazione con il Comune nella predisposizione del "Piano dell'Illuminazione Pubblica Comunale (PRIC)".

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

In merito all'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, il capitolato e la bozza di convenzione

prevedono obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

Nel caso specifico gli obblighi in esame, saranno definiti con la carta dei servizi che verrà prodotta in sede di gara.

La remunerazione economica del concessionario avverrà attraverso un canone annuo comprensivo della fornitura di energia elettrica, della riqualificazione, gestione e manutenzione degli impianti, calcolato sulla base dei costi di fornitura energia elettrica, manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti attualmente sostenuti dall'ente.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

Stanti i vincoli e le condizioni della finanza pubblica ed i limiti imposti dal pareggio di bilancio, il Comune ha ritenuto di non poter effettuare con risorse proprie o mediante indebitamento l'investimento necessario a realizzare gli interventi per l'ammodernamento, la razionalizzazione e la messa a norma della propria rete di illuminazione pubblica e si è determinato a ricorrere allo schema del partenariato pubblico-privato, che ricorre quando una pubblica amministrazione affida, a un operatore privato, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e la gestione dei relativi servizi nell'ambito di una cooperazione di lungo termine.

La nozione di partenariato pubblico-privato nasce nell'ordinamento comunitario; in particolare, il primo documento in materia è costituito dal Libro Verde del 30 aprile 2004 della Commissione europea (COM(2004)327), relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, nel quale, si afferma che il termine partenariato si riferisce in generale a "forme di cooperazione tra le autorità e il mondo delle imprese che mirano a garantire il funzionamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio".

L'art. 3 comma 1 lett. eee) del D.Lgs. 50/2016 definisce il contratto di partenariato pubblico privato come "il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore".

Nella tipologia del contratto di PPP rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi.

L'affidamento di lavori mediante finanza di progetto (art. 180, comma 8, del D.Lgs. 50/2016) si configura come un "istituto caratterizzato, essenzialmente, dalla copertura finanziaria di importanti investimenti sulla base di un progetto in considerazione della sua validità, della sua gestione nonché della sua attitudine a generare reddito per un certo lasso di tempo". Il tratto caratterizzante dell'istituto è costituito da un'operazione di finanziamento a lungo termine di una specifica iniziativa progettuale, idonea a integrare una forma di partenariato di tipo contrattuale, in grado di sviluppare prospettive reddituali e flussi di cassa idonei a ripagare l'investimento inizialmente effettuato.

Il Project financing, sotto il profilo civilistico, è la sommatoria di singoli contratti (contratti di fornitura, di appalto, di finanziamento, di garanzia, di società, di concessione di costruzione e gestione/di management) che ne costituiscono la struttura; in particolare è una "forma" di aggiudicazione di una concessione di lavori, nella quale, un ruolo fondamentale è giocato dall'iniziativa imprenditoriale e finanziaria di un soggetto privato. Questi, infatti, dopo aver assunto formalmente la qualità di "promotore", a seguito del coinvolgimento di partners industriali e bancari, si impegna a realizzare un'infrastruttura pubblica, o di pubblica utilità (e a partire dall'emanazione del d.P.R 207/2010 anche la gestione di un servizio), accollandosene, almeno in parte, il costo e traendo la propria remunerazione dalla successiva gestione dell'opera (o del servizio) per un determinato periodo di tempo.

La forma peculiare di aggiudicazione delineata attraverso le norme dedicate alla disciplina sulla finanza di progetto, conduce comunque alla stipula di un contratto di concessione tra la Pubblica Amministrazione e l'operatore economico; una forma contrattuale che, come oggi chiaramente indicato nel nuovo Codice dei contratti pubblici, deve essere mantenuta distinta rispetto ai contratti di appalto.

In estrema sintesi, la procedura di cui all' art. 180, comma 8, del D.Lgs. 50/2016 per i lavori pubblici e per i lavori di pubblica utilità presuppone o un'iniziativa pubblica con l'adozione da parte dell'amministrazione di un progetto di fattibilità dell'opera da realizzare o l'iniziativa privata; in questo secondo caso, previsto

dall'art. 183, comma 15, il soggetto privato si attiva ancor prima dell'elaborazione dei documenti programmatici da parte della stazione appaltante, formulando proposte anche non contemplate dagli stessi documenti di programmazione.

In tal caso l'amministrazione entro il termine di tre mesi dalla formulazione della proposta, contenente tra l'altro un progetto preliminare dell'opera, ne valuta il pubblico interesse (anche se il nuovo art. 183 non utilizza più questo termine), procedendo, in caso di esito positivo (anche subordinatamente all'adozione di alcune modifiche al progetto), all'approvazione del progetto e alla successiva indizione della procedura di evidenza pubblica per la selezione del soggetto concessionario. Superata questa fase finalizzata ad inserire il progetto di iniziativa privata nella programmazione pubblica triennale, il progetto viene posto a base di gara per l'affidamento della concessione; al proponente viene riconosciuto il diritto di prelazione, esercitabile entro quindici giorni dalla comunicazione dell'intervenuta aggiudicazione definitiva.

La legittimità del ricorso allo strumento della finanza di progetto è subordinata ad una corretta definizione ed articolazione del rapporto contrattuale intercorrente tra Pubblica Amministrazione e soggetto promotore. La finanza di progetto presuppone infatti la costituzione di un rapporto concessorio, e dunque, secondo la definizione fornita nel nuovo codice, di un contratto a titolo oneroso in virtù del quale la stazione appaltante affida l'esecuzione di lavori ad un privato riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere (art. 3, comma 1, lett. uu). Proprio su questo elemento della corretta allocazione dell'alea contrattuale si fonda la distinzione tra appalto e concessione, e dunque, di fatto, il discrimine tra il legittimo ricorso o meno all'istituto del project financing.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'art. 181 c. 3 del D.Lgs. 50/16 dispone che la scelta di ricorrere al PPP "è preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico-sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto".

Al fine di operare una comparazione per verificare la convenienza della proposta dell'operatore privato (in specie Selettra Spa) rispetto a quella delle tradizionali procedure d'appalto con determinazione del Segretario n. 711 del 12/08/2019 è stato affidato a "FARE PA" di Milano l'analisi della convenienza economico-finanziaria ex art. 181, c. 3 del D.Lgs. n. 50/2016 della proposta con il metodo del "Public Sector Comparator" e analisi del "Value for Money". Il documento a firma del dott. Marco Bertocchi e del dott. Cesare Spezia è stato prodotto in data 21/10/2019. A seguito della riapprovazione del capitolato speciale, della bozza di convenzione e della matrice dei rischi il documento è stato aggiornato. L'analisi è stata condotta sul progetto nel suo complesso (per i 5 Comuni) e nel dettaglio per ogni singolo Comune. Per la valutazione è stato adottato il metodo del Public Sector Comparator e Value for money, così come disciplinato nel documento "Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore" redatto a settembre 2009 da AVCP e dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Value for Money è il margine di convenienza di un'operazione in finanza di progetto o in Partenariato Pubblico Privato (PPP) rispetto ad un appalto tradizionale. Per valutare, sotto il profilo quantitativo, il Value for Money viene utilizzata la tecnica Public Sector Comparator (PSC). Il processo di analisi e valutazione può essere sinteticamente scomposto in due passaggi logici:

1. determinazione dell'ipotesi di intervento mediante appalto pubblico tradizionale (detto anche "Conventional Procurement", di seguito CP), utilizzando la tecnica del PSC;
2. comparazione tra l'ipotesi di CP e l'ipotesi di PPP, e determinazione del Value for Money.

Il PSC è un ipotetico costo aggiustato con una componente di rischi, nel caso in cui un'opera infrastrutturale venga finanziata e gestita da un'amministrazione pubblica.

Il PSC Base nell'ipotesi tradizionale di ricorso ad un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti e successivo appalto è quantificato in € 12.126.476. Il PSC Base nell'ipotesi di partenariato pubblico-privato è quantificato in € 12.676.811.

Dopo aver determinato i costi base attualizzati delle due ipotesi CP e PPP, per renderne possibile il confronto, vengono individuati, analizzati e valorizzati (monetizzati) i cosiddetti rischi trasferibili, in altre parole quei rischi che in presenza di un appalto tradizionale (Conventional Procurement) restano in capo all'amministrazione appaltante, mentre, in caso di Partenariato Pubblico Privato, sono trasferiti in capo al contraente privato. La diversa allocazione di questi è stimata economicamente al fine di poter calcolare il Value for Money, ovvero quel valore economico che rende concreto il vantaggio di una soluzione in luogo di un'altra.

Dalla matrice dei rischi tratta dal progetto di fattibilità e verificata nella relazione sull'analisi della convenienza economico-finanziaria emerge che sono stati trattenuti dall'ente pubblico:

- il rischio normativo – politico - regolamentare;
- il rischio economico (aumento costo energia) limitatamente alle oscillazioni di costo che oltrepassano la soglia del +/- 5% (soglia all'interno della quale il rischio è trasferito al privato e che sarà oggetto di offerta in sede di gara);
- il rischio economico (aumento costo consumo), che incide sulla quota del canone annuo legata alla manutenzione, ed è trattenuto dal soggetto pubblico limitatamente alle oscillazioni di costo che oltrepassano la soglia del +/- 5% (soglia all'interno della quale il rischio è trasferito al privato e che sarà oggetto di offerta in sede di gara);
- il rischio di manutenzione straordinaria eventi terzi, che nel progetto viene qualificato come "Rischio di manutenzione straordinaria causata da eventi di forza maggiore quali eventi atmosferici violenti, calamità naturali, atti vandalici, ed altri eventi di forza maggiore".

In particolare, la monetizzazione dei rischi trasferibili al soggetto privato, rende l'ipotesi di ricorso al PPP più vantaggiosa rispetto all'ipotesi tradizionale (CP), assorbendo pienamente lo svantaggio determinato sui flussi dei costi base e generando un Value for Money che per il Comune di Frossasco viene stimato pari a € 93.662,25.

In definitiva, la scelta su un investimento strutturato come PPP determina un beneficio economico per i cinque Comuni interessati dal Progetto, beneficio che viene stimato in € 786.945,83.

Dall'analisi esposta nella Relazione ne consegue quindi che, se i Comuni intendono "procedere con l'operazione di Partenariato Pubblico Privato, la stessa risulterebbe, per quanto analizzato, esser più conveniente rispetto l'utilizzo di una procedura tradizionale. La maggior convenienza del ricorso al PPP si realizza sulla base del presupposto che il soggetto privato riesca a governare in modo efficace i rischi che gli vengono trasferiti nell'ambito del contratto di concessione.