

Egr. Sig. Sindaco

Torino, 19 marzo 2015

PROJECT FINANCING e COMUNI

© copyright 2015 di Maurizio Merlo

1

Illuminazione pubblica ad alta innovazione, prima fase per un processo di Smart City

ho approfondito negli ultimi tempi lo studio dello strumento contrattuale "Project Financing", esaminando le sue complesse connessioni con la Legge in vigore in materia di Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Si tratta di uno strumento potentissimo per investire in beni e servizi a favore dei Comuni italiani, delle Unioni di Comuni e delle loro comunità territoriali. Detti Comuni, infatti, possono utilizzare questa prospettiva di relazioni contrattuali offerta dalla legge, e realizzare importanti investimenti per la realizzazione di impianti di alta innovazione, a costo zero, e con l'opportunità di ottenere vantaggi significativi come esploreremo più avanti.

In questa prospettiva, i capitali sono interamente privati e gli investitori, come vedremo tra poco, sono remunerati con il flusso di cassa comunale riferito alla spesa storica preesistente (rispetto alla quale è possibile ottenere interessanti riduzioni di spesa con un adeguato piano d'ammortamento che utilizzi al meglio la variabile contrattuale "durata").

L'incontro tra domanda pubblica per la realizzazione di servizi e mercato che cerca nuovi sbocchi di investimento in Italia, nel contesto della crisi globale, è sicuramente foriera di sviluppo civile e economico per il sistema Italia.

Pur in presenza di vantaggi macro-economici e di idoneo strumento normativo, soltanto il 20 % circa dei Comuni italiani ne ha scelto l'uso, mentre ben l' 80 % non ha ancora avviato gare a evidenza pubblica in materia. Nel 20% si

collocano quei Comuni che quattro anni or sono hanno aderito alla Convenzione Consip, stipulando con Enel Sole nonchè quelli che hanno già scelto lo strumento Project Financing offerto dalla legge.

Queste resistenze possono essere ascritte a refrattarietà da parte degli operatori a usare in Italia uno strumento considerato estraneo alla nostra cultura giuridica, in quanto istituto d'origine anglosassone, o forse a scarsa informazione degli stessi operatori, o a inadeguata tecnicità delle piccole realtà tecnico-amministrative comunali, o ancora a insufficienza da parte delle Società promotrici di settore a penetrare il mercato mediante una adeguata politica di Marketing delle Società venditrici. Comunque sia, la combinazione di tutti questi aspetti ha senz'altro contribuito a determinare l'attuale ritardo.

Il target : il mercato privato del Project Financing, in materia di impianti d'illuminazione pubblica, è proponibile ai Comuni italiani, sia essi piccoli o grandi. I Comuni potranno decidere di gestire in proprio l'operazione o di aggregarsi in sede di Unioni di Comuni, con una Centrale unica di spesa. Resta tuttavia aperta un'ulteriore opportunità : quella dell'allacciamento successivo da parte di Comuni terzi alle reti di illuminazione già realizzate, procedendo con gare pubbliche successive. In quest'ultima ipotesi è ovviamente necessario il consenso del Comune limitrofo che ha già realizzato il nuovo impianto d'illuminazione onde procedere all'allacciamento di rete.

I modelli di rete vasta, a mio modo di vedere, sono da incoraggiare sempre più. Essi, infatti, sono potenzialmente forieri dello sviluppo di una cultura della coesione territoriale, di logiche di sistema su scala vasta e, in generale, di processi di razionalizzazione dei servizi che, auspico, lo Stato e le Regioni vorranno in futuro promuovere con maggior decisione e supporto.

Per completezza, esporrò più avanti l'elenco, spero esaustivo, di quei beni e servizi, regolati dal Codice dei contratti pubblici, che, ben al di là dello specifico campo qui trattato, possono rappresentare opportunità altre, nel campo dei servizi pubblici locali.

Passiamo dunque a esaminare **i profili essenziali del Project Financing**.

La presente scheda propone una sintesi divulgativa del contratto di Project Financing, nel quadro della legislazione attuale e con particolare riferimento alla realizzazione di impianti di illuminazione pubblica.

In merito alla legislazione in vigore è opportuno sottolineare che :

“Il 12 aprile [2006](#) la Legge Merloni è stata abrogata e sostituita dal D.Lgs. 163/2006 ([Codice dei contratti pubblici](#) relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, pubblicato sulla [Gazzetta Ufficiale](#) n. 100 del 2 maggio [2006](#)” .

In base a tale normativa, il processo amministrativo per pervenire a un contratto di Project Financing si basa su **un rapporto triangolare** intercorrente tra :

- **COMUNE** (territorialmente competente) **o Unione di Comuni** (d’ora innanzi, nella presente trattazione, ogni riferimento alla nozione di “Comune” è da intendersi esteso anche all’ipotesi di “Unioni di Comuni”);
- **ESCO** (Energy Service Company - Soggetto promotore nonché Impresa realizzatrice dell’ impianto, che assume, in caso di aggiudicazione conseguente a gara d’ appalto a evidenza pubblica, la realizzazione dell’ insediamento, con gestione e manutenzione pluriennale);
- **SOC. VENDITRICE** (di impianti innovativi d’ illuminazione).

Vediamo succintamente le **due fasi** fondamentali del processo di gara a evidenza pubblica :

1. Prima fase :

- deve essere avviata da un **Soggetto promotore**; questi inoltra al Comune con cui è in contatto una **lettera di manifestazione d'interesse**;
- **il Comune**, a sua volta :
 - **valuta proposte alternative** di eventuali *competitors*, esamina il quadro utile a tutelare l'interesse pubblico nel rapporto negoziale (elementi economico-programmatici, aspetti di bilancio e finanziari, normative di settore);
 - **risponde**, accertati i presupposti, alla prospettazione societaria più interessante, **incaricando la Esco a predisporre la progettazione preventiva**, all'interno di un quadro di principi, criteri e compatibilità,
 - **impegnandosi**, con la medesima risposta, **alla nomina formale della Esco**, vincolando detta nomina alla mera verifica che la progettazione sia coerente o quanto meno adeguabile, con riferimento alle direttive del mandato conferito, alle norme di legge, all'interesse pubblico.



2. Seconda fase :

- **il Soggetto promotore presenta al Comune il Progetto con i suoi elaborati**;
- **il Comune lo approva (o lo respinge)**, come già detto, **valutata la coerenza al mandato, alle norme e all'interesse pubblico**, con facoltà di chiedere eventuali modifiche di adeguamento; **approvato il progetto, lo manda a gara a evidenza pubblica**;

- **il Comune nell'approvare il Progetto, secondo le disposizioni normative, riconosce alla Esco il ruolo di Soggetto promotore e accetta conseguentemente i vincoli di gestione della gara d'appalto imposti dalla legge sui contratti pubblici.**

Vediamo le conseguenze di legge, in sintesi :

5

- se aggiudicataria dell' appalto è impresa diversa dal Soggetto promotore, quest'ultimo ha diritto alla rifusione del **2.5 %** dell'importo a base di gara (costo realizzativo dell'opera, a carico dell'aggiudicatario), a garanzia delle spese di progettazione e varie affrontate;
- il Soggetto promotore ha comunque facoltà di accettare il prezzo statuito in gara a favore dell'aggiudicatario, eventualmente terzo, **opzionando un vero e proprio diritto di prelazione** sull'aggiudicazione dell'appalto. L'aggiudicatario primario non può opporsi a detto esercizio del diritto e il Comune deve dare esecuzione all'opzione in favore del Soggetto promotore;
- **il canone annuo** a carico del Comune (si fa riferimento nella misura massima al costo complessivo dell' ultimo esercizio di bilancio comunale) è costituito da : costo di gestione (comprensivo di messa a norma) + investimento e manutenzione (ordinaria e straordinaria) – sconto offerto;
- il contratto ha **durata media** da 10 a 20 anni (salvi i casi di risoluzione contrattuale codificati dal codice civile, dalla legge ordinaria e dal contratto). La durata è determinata contrattualmente. La leva "variabile tempo" è utilizzata dal Comune nel modo ritenuto più opportuno e congruo per ottenere i due risultati fondamentali :
1. la fattibilità dell'investimento, in termini economico-finanziari e di ammortamento; 2. il miglior risultato nella riduzione dei costi.
Il tutto all'interno di un quadro di risparmio energetico che l'operazione garantisce per un lungo arco temporale (25 anni di

certificazione dei prodotti di illuminazione e 10 anni di garanzia riconosciuta dalla Impresa venditrice), per un periodo dunque evidentemente più lungo della durata media del contratto, che comporta quindi un'ulteriore proiezione nel tempo di risparmio energetico garantito.

L'utilità dello strumento P.F. è di tutta evidenza :

- Il risparmio indotto dalla qualità dei nuovi impianti comporterà sia la remunerazione dell'operazione (investimento + manutenzione ordinaria e straordinaria + gestione e messa a norma), sia la realizzazione di consistenti risparmi a favore del Comune e di riflesso a favore dei cittadini residenti o domiciliati su quel territorio.
- Il Comune e i cittadini godranno altresì di migliorie, in termini di qualità e innovazione degli impianti, di riduzione dell'impatto e dell'inquinamento ambientale e tutto questo avverrà senza costi d'impianto che d'altronde i Comuni, nella attuale situazione della finanza locale, non sarebbero in grado di affrontare.
- Ulteriore vantaggio è dato dalla unitarietà del servizio che consente di porre a carico di un unico soggetto (la Esco) tutte le funzioni inerenti al servizio (investimento; messa a norma, in funzionalità e sicurezza delle reti e degli impianti; gestione; manutenzione ordinaria e straordinaria).
- Ultimo vantaggio indiretto, già sottolineato e da non sottovalutare, è la garanzia 25ennale prestata dalla venditrice degli prodotti, la quale risponderà in proprio della sostituzione delle lampade per anomalie, guasti (non dovuti a imperizia, danneggiamenti o atti vandalici), riduzione del flusso di illuminazione (non dovuta a cattiva gestione). Ovviamente le responsabilità escluse dalla garanzia della venditrice sono a carico della Esco nei casi di imperizia e cattiva gestione.

La chiave di successo del P.F. è da ricercare nell'impianto anglosassone dell'istituto giuridico, secondo cui il finanziatore non decide l'erogazione del finanziamento sulla base di valutazioni strettamente in uso nel nostro sistema bancario (garanzie reali) ma *"di mera capacità del progetto di generare flussi di cassa nel tempo. La garanzia del finanziamento è rappresentata dalla validità, affidabilità e redditività del progetto. Una "rivoluzione copernicana" nel sistema dell'investimento pubblico. L'Istituto di credito finanzia un investimento, l'imprenditore costruisce l'opera e la gestisce senza comprimere l'assetto aziendale attraverso il ricorso a prestiti; l'amministrazione ottiene l'infrastruttura anche in assenza di proprie risorse finanziarie, il cittadino corrisponde la tariffa per un servizio realmente fornito, realizzato e funzionante secondo criteri di economicità ed efficienza"* (da "Problemi del Project Financing per gli investimenti degli enti locali", di Rino Gracili - Luisa Gracili - Valerio Menaldi).

"Il risultato è la costruzione di una serie articolata di rapporti contrattuali (contratti di appalto, di fornitura, di finanziamento, di garanzia, di concessione di costruzione e gestione, di management, di società ecc.) e relative tutele, in cui tutti hanno lo scopo di assicurare quanto più possibile l'adempimento delle obbligazioni assunte direttamente, ovvero, da soggetti terzi (ad esempio, da chi subentra in un secondo momento nel rapporto, evitando così la risoluzione del rapporto)" (da "Il contesto normativo", di Lidia Zaninotto).

Per concludere, lo strumento P.F. rappresenta in uno, sia un elemento di flessibilità contrattuale tra parti pubbliche e private, sia un fattore privato di operatività finanziaria per la realizzazione di infrastrutture pubbliche. Esso è largamente diffuso in ambito internazionale ma stenta a decollare in Italia. E' da sottolineare come una svolta tesa alla promozione dei capitali privati nella politica degli investimenti degli Enti locali in Italia comporterebbe una spinta importante allo sviluppo e consentirebbe in generale alla nostra Pubblica Amministrazione di ammodernare profondamente la rete nazionale di beni e servizi pubblici.

In particolare questa spinta consentirebbe la **promozione di grandi sistemi a rete**, in materia di :

- trasporti autostradali e ferroviari;
- sistemi aereoportuali;
- sistemi idrici;
- parcheggi;
- metropolitane;
- trasporti locali;
- trattamento delle acque;
- trattamento dei rifiuti;
- gestioni museali e del patrimonio artistico in genere;
- impianti d'illuminazione e delle fonti di calore;
- impianti sportivi;
- riorganizzazione urbanistica ed infrastrutturale dei territori comunali.

I servizi pubblici locali sono quindi terreno utile di impiego dello strumento P.F.. Il settore è quello in cui ho operato dal 2001 al 2006 in qualità di Commissario dei Servizi pubblici locali della Città di Torino e negli anni successivi nel quadro di attività di impresa e professionale. Negli ultimi tempi ho dedicato tempo e energie a organizzare in quest'ambito e su questi temi, a livello nazionale ma anche con collegamenti internazionali, un importante network tecnico-scientifico e di imprese, network che metto a disposizione di soggetti che a vario titolo fossero interessati.

Due riflessioni conclusive su processo di Smart city e politica contributiva dell' UE.

Il processo di Smart City (o Smart Valley)

Investimenti di questa natura migliorano oggettivamente la sicurezza e la qualità della vita dei cittadini, realizzando Città più belle, più luminose, più sicure, meno costose, operando nella giusta direzione infrastrutturale per la realizzazione di una strategia di Smart City, a qualità e risparmi energetici integrati crescenti.

La realizzazione ad alta innovazione di impianti comunali di illuminazione pubblica avvia infatti un circolo virtuoso di risparmio energetico. L'illuminazione è certo uno dei percorsi possibili di questo processo ma in quanto tale costituisce l'asse fondante e strategico per costruire la prima fase di un processo realizzativo di Smart City. L'infrastruttura tecnologica per l'emissione

della luce a led di alta innovazione e qualità costituisce infatti un prezioso patrimonio utile a future implementazioni e integrazioni di tecnologie innovative (piani generali di risparmio energetico, wi fi, internet, tecnologie digitali, videosorveglianza e controllo di ordine pubblico), per la creazione di un nuovo pensiero urbano, ecosostenibile e intelligente, a favore delle economie locali e più attrattivo per quelle imprese che intendano investire capitali.

Si veda in tal senso a mero titolo esemplificativo l'esperienza del Comune di Padova (www.padovasoftcity.it).

La politica contributiva dell' UE

All'interno di una strategia comunale complessiva di crescente risparmio energetico, non è da sottovalutare la forte spinta economico-finanziaria dell' UE per il quinquennio 2015-20 in materia, in particolare in materia di Risparmio energetico, Ambiente e Azione per il clima.

La materia è complessa ma può essere gestita professionalmente senza costi aggiuntivi a carico dei Comuni da Società specializzate del settore in rete con la mia attività consulenziale.

La spinta economico-finanziaria UE potrebbe altresì giocare un ruolo di rafforzamento della coesione delle Unioni di Comuni in Italia, dentro processi complessi di unità politico-istituzionale delle amministrazioni, di coesione socio-economica dei territori, di omogenizzazione del livello dei servizi pubblici locali. In questa direzione incontriamo il tassello fondamentale della gestione unica delle Unioni di Comuni (o delle c.d. Centrali uniche di committenza), strumento che in futuro potrà giocare un ruolo decisivo per la razionalizzazione delle relazioni contrattuali, favorendo logiche unitarie di investimento, rendendo auspicabilmente più snello il rapporto di integrazione pubblico/privato per l'impiego di nuovi capitali da destinare alle politiche territoriali.

I temi oggetto della presente scheda sono stati trattati puntando all'efficacia comunicativa protesa al mondo degli affari e degli investimenti pubblico/privati. E' ben chiaro che la materia è suscettibile di importanti approfondimenti, sia in sede scientifica che di approfondimento delle criticità in ambito business e pubblicitario.

Maurizio Merlo