

Al Presidente della Provincia Ing. Andrea Massari

Al Segretario Generale Dott. Luigi Terrizzi

**Ai Dirigenti componenti del Gruppo di Lavoro
“valutazione proposta di Partenariato Pubblico
Privato”**

Dott. Ugo Giudice

Ing. Gianpaolo Monteverdi

PARERE FINANZIARIO SULLA PROPOSTA DI PARTERNARIATO PUBBLICO PRIVATO “SIRAM VEOLIA” (PROT 35228 del 14/12/2023)

Valutato che, ai sensi dell'art. 49, 1° comma del Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, dispone che su ogni proposta di deliberazione debba essere espresso il parere di regolarità contabile del Responsabile Finanziario qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente.

Valutato che, ai sensi dell'art.153 c. 6, Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'articolo 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della giunta, disposizione applicata tramite l'art. 7 del vigente Regolamento di Contabilità.

Richiamati i seguenti documenti:

1. Proposta di PPP per l'affidamento in concessione del servizio energia termica formulata da SIRAM VEOLIA (pervenuta con PROT 6532 DEL 13/03/2023 e successiva revisione pervenuta con PROT 35228 del 14/12/2023);
2. Nomina del Responsabile Unico del Procedimento all'Ing. Paola Cassinelli prot. 7272 del 20/03/2023;
3. La valutazione della proposta formulata da studio Delos nelle persone di Ing Marinelli Francesco e Ing Pier Giorgio Nasuti, incaricati con la determinazione di incarico n 186/2024, trasmessa con prot 14401 del 20/05/2024.
4. La VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA - RELAZIONE DI FATTIBILITÀ del RUP, ing. Paola Cassinelli, dell'avv. Roberta Zaniboni e del dott. Renzo Baccolini del 12/06/2024 (prot. 16769).

Dato atto che al fine di esprimere una valutazione tecnica sulla proposta in oggetto, su disposizione del Segretario Generale, è stato costituito un gruppo di lavoro composto dal dr. Ugo Giudice (resp. del gruppo), l'ing. Gianpaolo Monteverdi, l'ing. Paola Cassinelli, il geom. Aristide Vitali e il dr. Iuri Menozzi.

Dato atto, per quanto sopra, che si rende necessario, al fine di completare la valutazione tecnica della proposta di PPP, valutare preventivamente la compatibilità con il bilancio della Provincia ed i riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente.

Preventivamente alla valutazione si richiama il fatto che durante l'incontro del 11/01/2024 del gruppo di lavoro con gli incaricati Avv Zanaboni e Ing Baccolini sono state formulate dal Servizio Finanziario e dal Vicesegretario le seguenti richieste per le quali non si è avuto riscontro:

1. la determinazione della Regione Emilia Romagna n 23524 del 8/11/2023 di concessione dei contributi POR FESR 2021/2027 assegna alla Provincia di Parma € 607.628,14 e non € 1.180.167,00 come previsto nel PEF della proposta di PPP. Con tale differenza il PEF risulta non in equilibrio, pertanto, sarebbe necessario rideterminarlo al fine di dimostrarne l'equilibrio economico - finanziario;
2. durante l'incontro del 11/01/2024 il Servizio Finanziario ha chiesto di poter avere la simulazione di un'applicazione all'anno 2025 (sulla base dei driver inflattivi ed energetici registrati nel 2023) delle condizioni contrattuali proposte, **sia in termini di consumi energetici che di manutenzioni ordinarie svolte**. Come esplicitato durante l'incontro, sarebbe, inoltre, utile avere una quantificazione del costo dell'energia degli immobili di nuova costruzione, che non sono attualmente considerati nella proposta ma che verranno gestiti dal 2025/2026.
L'obiettivo è di capire, da un'applicazione pratica, l'impatto, in termini di determinazione del canone da corrispondere, dei sistemi di rivalutazione previsti nella proposta per capire il funzionamento delle indicizzazioni sui driver del costo energia e se il livello di manutenzione attualmente garantito rientra nel canone proposto. Poter disporre dello strumento di calcolo che applica le rivalutazioni ai consumi energetici permetterebbe di poter formulare in autonomia le simulazioni necessarie ad una valutazione esaustiva della proposta;
3. si riteneva infine necessario disporre della comparazione prevista dall'art. 175 c. 2 del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 relativa alla stima dei costi legata al ciclo di vita del rapporto da comparare con quella del ricorso alternativo al contratto d'appalto.

La prima parte della valutazione riguarda la compatibilità con il bilancio dell'ente. Per quanto è possibile prevedere bisogna considerare che nel futuro le risorse correnti a disposizione della Provincia siano costanti e pertanto la disponibilità di risorse per le due principali funzioni fondamentali della Provincia (manutenzione della viabilità provinciale e manutenzione delle scuole di secondo grado) siano pure costanti. Al fine di compiere questo esame va, quindi, rilevato il volume di spesa presente nel nostro bilancio finalizzato alle attività e forniture comprese nel PPP. Nella tabella sottostante si riportano i volumi di spesa corrente degli negli ultimi 4 anni (compreso previsione aggiornata del 2024):

| CAPITOLO | DESCRIZIONE CAPITOLO | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 PREV | MEDIA 2021 - 2024 |
|--------------|--|---------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 215450220000 | MANUTENZIONE STRAORDINARIA EDIFICI SCOLASTICI | 199.272,16 | 199.272,16 | 199.272,16 | 139.490,52 | |
| 306500620000 | PATRIMONIO Manutenzione ordinaria edifici scolastici | 479.000,00 | 359.999,44 | 582.373,75 | 320.000,00 | |
| 311200620000 | PATRIMONIO Manutenzione ordinaria Reggio Colorno (E488000490000) | 113.894,56 | 109.999,70 | 220.977,44 | 50.000,00 | |
| 306200620000 | ED SCOLASTICA Manutenzione ordinaria edifici istituzionali | 35.000,00 | 24.988,40 | 25.000,00 | 25.000,00 | |
| | totale manutenzioni | 827.166,72 | 694.259,70 | 1.027.623,35 | 534.490,52 | |
| 306500590000 | EDILIZIA SCOLASTICA Gestione calore | 1.933.395,68 | 3.119.383,05 | 2.356.236,24 | 2.000.000,00 | |
| 306200590000 | PATRIMONIO Gestione calore | 123.066,16 | 140.000,00 | 140.000,00 | 160.000,00 | |
| | totale gestione calore | 2.056.461,84 | 3.259.383,05 | 2.496.236,24 | 2.160.000,00 | |
| 306200570000 | ED SCOLASTICA Utenze | 1.300.423,59 | 1.531.621,82 | 1.525.598,42 | 1.603.511,50 | |
| 306400570000 | PATRIMONIO Utenze | 30.000,00 | 31.500,00 | 40.000,00 | 35.000,00 | |
| 339500570000 | CENTRI IMPIEGO Utenze | 24.200,00 | 24.200,00 | | - | |
| | totale utenze | 3.411.085,43 | 4.846.704,87 | 4.061.834,66 | 3.798.511,50 | 4.029.534,12 |
| | TOTALE COMPLESSIVO | 4.238.252,15 | 5.540.964,57 | 5.089.458,01 | 4.333.002,02 | 4.800.419,19 |
| | A DETRARRE CONTRIBUTI DECRETI ENERGIA | | - 1.900.000,00 | - 690.000,00 | | |
| | TOTALE COMPLESSIVO (netto contributi) | 4.238.252,15 | 3.640.964,57 | 4.399.458,01 | 4.333.002,02 | 4.152.919,19 |

Gli anni 2022 e 2023 sono stati segnati dall'eccezionale aumento del costo dell'energia, a fronte del quale la Provincia ha beneficiato di un trasferimento straordinario statale che ne ha pressoché pienamente compensato gli effetti. Detratto detto trasferimento la spesa media complessiva del quadriennio risulta di € 4.153.000. In linea con questo dato la disponibilità nel bilancio preventivo 2025 ammonta a € 4.235.022.

Nella prima proposta di PPP il canone loro IVA complessivo della fase transitoria variava dai 5.443.518 del primo anno ai 5.687.518 del secondo e terzo per poi attestarsi dal quarto al venticinquesimo in 7.199.863. In una situazione di risorse

costanti per la Provincia, risulta evidente che una maggiore spesa corrente di 1,4 mln annui nella fase transitoria e di circa 2,9 mln a regime avrebbe messo in forte crisi gli equilibri di bilancio risultando insostenibile. Di tale situazione il RUP ha informato il proponente che ha ritenuto di presentare una nuova proposta in dicembre 2023.

La nuova proposta sostanzialmente prevede una rimodulazione della durata da 25 a 30 anni, la riduzione degli investimenti proposti da € 29.499.715,35 a € 19.925.382,81 netto IVA, la riduzione del fondo O&MRA, dal quarto anno in poi, per gli interventi di manutenzione straordinaria da € 120.000,00 a € 100.000,00 annui netto IVA e la revisione di alcune condizioni contrattuali a svantaggio dell'ente (eliminazione di diversi interventi compresi nel canone e riduzione della franchigia su guasti da € 600 a € 50 netto IVA).

I nuovi canoni previsti al netto IVA di € 3.875612 oltre € 350.000 di fondo O&MRA per i primi 3 anni e di € 4.213.188 oltre € 100.000 di fondo O&MRA per i successivi 27 anni, comportano una spesa IVA compresa di € 5.155.247,00 nella fase transitoria e di € 5.249.805,00 nella fase a regime (ovvero risultano sempre sensibilmente superiori agli stanziamenti di bilancio attuali per l'anno 2025 -anno ipotizzato di avvio-). L'Amministrazione potrebbe plausibilmente attuare scelte di politica di bilancio per trasferire risorse da altri interventi della Provincia (ad es. manutenzioni ordinarie della viabilità e infrastrutture) per mantenere l'equilibrio di bilancio recependo la proposta. Tali scelte paiono -tuttavia- poco consigliabili per non trascurare le altre funzioni fondamentali della Provincia, quanto mai bisognose, a loro volta, di risorse per garantire la necessaria fruibilità e sicurezza delle infrastrutture. Tali scelte diverrebbero vincolanti per un periodo estremamente lungo, vincolando i futuri bilanci della Provincia.

Successivamente alla valutazione di compatibilità con il bilancio si possono formulare le seguenti osservazioni economiche finanziarie e di impatto con il patrimonio della Provincia.

La durata trentennale genera una fortissima rigidità nel bilancio della Provincia, in quanto sia il canone dei primi 3 anni, pari a € 5.155.247,00 all'anno, che quello dal quarto anno, pari a € 5.249.805,00 sono al disopra della spesa storica per le tipologie di spesa considerate. Tale rigidità si tradurrebbe, in fase di bilancio di previsione e di sua gestione, nel dover sacrificare altre spese correnti per dare prioritariamente copertura, per 30 anni, al contratto in questione.

La durata trentennale genera, inoltre, un'elevata incertezza nelle previsioni; sono almeno 3 i macro fattori di incertezza:

- la quota canone "servizi manutentivi" è indicizzata al costo della manodopera (ASSISTAL) e dei materiali (indice ISTAT dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali) con revisione annuale, quindi il rischio inflattivo è riposto a carico della stazione appaltante;
- la "quota forniture" per energia è indicizzato all'andamento dei prezzi dell'energia, tale clausola è normale in contratti di gestione calore/energia, tuttavia il rischio di ripetersi di eventi straordinari come quelli del 2022 e 2023 consiglia di stipulare contratti di più breve durata e con possibilità di uscita a costi limitati;
- il rischio interventi di manutenzione straordinaria (sia sulla parte impianti che sulle opere edili) è in grande parte a carico della stazione appaltante. La copertura full risk è presente solo sui lavori e sugli impianti sostituiti nel programma di investimento, a tal fine si nota che solo 10 edifici sono oggetto di interventi significativi (> 500.000€) su un totale di 53 edifici. Su tutto il resto delle manutenzioni la proponente ha ridotto la franchigia alla cifra irrisoria di € 50 per intervento, franchigia neppure indicizzata al tasso di inflazione pertanto il costo di eventuali non sarà compreso nel contratto ma contabilizzato in aggiunta da addebitarsi sul fondo annuale O&MRA fino a raggiunta capienza. E' molto difficile prevedere gli interventi che saranno necessari in 30 anni sulle centrali termiche con caldaie a combustibile gassoso, sugli inverter, sui pannelli e sugli altri impianti. A fronte di tale rischio è stato previsto il fondo O&MRA per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria non compresi nel contratto, che si riduce da € 350.000/anno dei primi 3 anni a € 100.000,00/anno per i successivi 27 anni. Tale fondo pare decisamente sottostimato rispetto alle necessità, visto il lunghissimo lasso di tempo del contratto e la certezza che in detto tempo tutti gli impianti attualmente presenti raggiungeranno la loro obsolescenza. Tale riduzione pare ad arte studiata per compensare invece l'incremento della quota del canone dei "servizi manutentivi" che passa da € 1.515.970 (netto IVA) dei primi 3 anni ad € 1.834.470 (netto IVA) per i successivi 27 anni a parità di servizi offerti. Evidentemente la proponente ha considerato i maggiori oneri derivanti dall'obsolescenza solo sul canone dei "servizi manutentivi" che copre gli interventi a proprio carico e non sul fondo "riparazioni e sostituzioni" a carico dell'ente. Tale impostazione pare illogica in quanto presumibilmente l'ente sarà soggetto a dover intervenire con interventi riparativi oltre alla disponibilità del fondo O&MRA in misura crescente nel corso del tempo. Per quanto sopra pare altamente probabile -se non certo- che nel corso del contratto la Provincia sarà costretta a finanziare significative ulteriori risorse per riparazioni e sostituzioni in aggiunta al canone contrattuale per mantenere il medesimo livello di servizio attuale.

Tali fattori di rischio con diretto impatto finanziario, collegati al fatto che i canoni previsti esauriscono la disponibilità di risorse prevedibili di bilancio da impiegarsi nella manutenzione e gestione del patrimonio scolastico e collegati alla lunghissima durata del contratto **rendono il progetto rischioso per i futuri equilibri di bilancio della Provincia.**

L'importo degli investimenti di efficientamento energetico, pari a € 19.334.965,62 netto IVA, risulta limitato,

considerato che la percentuale di incidenza degli investimenti rispetto al totale dei canoni è del 15% pertanto nel progetto è decisamente preponderante il volume dei servizi e delle forniture rispetto a quello degli investimenti. La riduzione della spesa "quota forniture" del canone per energia elettrica e termica generata dagli investimenti è stimata nel 23,18%, pari ad un risparmio di € 546.932 (netto IVA) a regime, che non compensa il maggior costo per l'ammortamento degli investimenti a regime di 566.008 (netto IVA). Le migliorie realizzate con gli investimenti sugli immobili scolastici, trattandosi di manutenzioni straordinarie e sostituzioni di impianti, nel corso dei 30 anni del contratto, esauriranno senz'altro la loro utilità e l'ente non realizzerà alcun vantaggio patrimoniale al termine del partenariato.

Sempre dal punto di vista finanziario il tasso di costo del capitale per gli investimenti preso a debito dichiarato ammonta al 5,23%, tale tasso risulta superiore al mercato di riferimento degli enti pubblici a cui la Provincia si rivolgerebbe per finanziare a debito i medesimi interventi da realizzarsi in gestione diretta (tasso fisso Cassa DD PP finanziamento ordinario con ammortamento a 29 anni pari al 4,470%). In un contesto di tassi di interesse previsto in decrescita per i prossimi anni, tale divario potrebbe crescere rendendo l'operazione ulteriormente sconveniente dal punto di vista finanziario. Inoltre nel caso di realizzazione diretta degli investimenti l'ente beneficerebbe di € 5.389.099 previsti per l'accesso al contributo conto termico che nel PEF sono completamente utilizzati a beneficio del PEF stesso. Considerando infine che -a causa della clausola di prelazione che limita la concorrenza nel partenariato- nell'ipotesi di appalto diretto dei medesimi lavori è prevedibile ottenere offerte economiche più vantaggiose per la maggiore concorrenza che si registra sulle gare di lavori rispetto all'eventuale gara sulla proposta di PPP, **risulta indubbio che la realizzazione diretta dei medesimi investimenti comporterebbe consistenti minori costi** in termini di costo diretto dei lavori, oneri finanziari, ottenimento diretto a favore dell'ente del contributo "conto energia" di 5,3 Mln €.

Inoltre la proposta non può considerarsi in equilibrio a livello di piano economico finanziario (PEF), in quanto prevede in entrata un livello di finanziamenti regionali che non si è realizzato. L'importo dei contributi POR FESR 2021/2027 inseriti nel PEF è pari a € 1.180.167,00 contro i 607.628,14 effettivamente assegnati con determinazione della Regione Emilia Romagna n 23524 del 8/11/2023. Per questo motivo il PEF tiene conto di finanziamenti regionali che al momento non si sono realizzati.

Per quanto riguarda i servizi manutentivi lo studio Delos ha analizzato a campione 2 siti (Scuola Marconi, Itsos Gadda), sul totale di 53 immobili oggetto della proposta di PPP, e ha confrontato la proposta di PPP con l'attuale contratto in corso, con riferimento al periodo da ottobre 2022 a ottobre 2023, arrivando alla conclusione che i costi del PPP sarebbero stati di € 350.829,82 contro quelli dell'attuale contratto di € 388.407,91 netto IVA. La valutazione non include nei costi del PPP la quota annua di rimborso investimenti. È comunque difficile poter ritenere valida tale conclusione per tutti i 53 edifici considerati, in quanto il campione scelto è molto piccolo e le differenze più significative riscontrate non sono motivate. Se valutiamo comunque la differenza, pari all'8%, possiamo concludere che non è sufficiente a compensare i margini di incertezza sopra richiamati e insiti nella proposta di PPP.

Possiamo concludere che la proposta in oggetto non apporta vantaggi finanziari né patrimoniali all'Ente, in quanto il canone risulta di importo superiore rispetto alla media della spesa storica per le stesse tipologie di spesa, gli investimenti proposti sono limitati rispetto all'importo complessivo dell'operazione e -nonostante i contributi pubblici previsti a beneficio del PEF- il risparmio che generano non arriva a compensare i maggiori costi dovuti al loro ammortamento, non produce vantaggi patrimoniali stimabili al termine del contratto a favore dell'ente. La proposta comporta altresì considerevoli fattori di rischio – la cui probabilità è tanto più elevata quanto più è lungo il periodo di contratto - che qualora si verificassero potrebbero mettere in crisi gli equilibri finanziari dell'Ente in un futuro più o meno lontano. Posto che l'eventuale interesse pubblico della proposta in oggetto deve emergere dal complesso della valutazione della proposta a partire dalla relazione del RUP del 12 giugno 2024, e dalle conclusioni tratte nella relazione del gruppo di lavoro, per quanto sopra pare non ravvisarsi un interesse pubblico tale da compensare le spese, i rischi, e il vincolo estremamente gravoso per durata da apporsi sul bilancio dell'ente.

Parma, li 18/06/2024.

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO FINANZIARIO
Dott. Iuri Menozzi
Documento firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs 82/2005