

Formazione IFEL
per i Comuni



Il Public Sector Comparator e
l'analisi del Value for money

Marco Carpinelli
13 ottobre 2022



Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Pubblico e Privato, pur perseguendo obiettivi diversi, possono sviluppare profittevoli forme di collaborazione. La convenienza di tali *partnership* deve però essere opportunamente valutata dal soggetto pubblico, chiamato a **scegliere tra le diverse modalità** di realizzazione di un'opera e a dimostrare il valore delle scelte effettuate.

Ai sensi dell'art. 181, comma 3 del Codice dei Contratti la scelta deve essere preceduta da adeguata istruttoria **“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”**.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

L'Amministrazione deve quindi valutare se la scelta del PPP sia in grado prospetticamente di apportare valore aggiunto per l'Amministrazione stessa, **rispetto alle altre forme di realizzazione dell'intervento**.

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", predisposto dall'AVCP, insieme con l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), è riportata **una possibile modalità per calcolare il *Value for money* di un'operazione di partenariato pubblico-privato** mediante il calcolo di un indicatore denominato "*Public Sector Comparator*".

L'utilizzo di tale metodo per il calcolo del *Value for money* è ad oggi **facoltativo** ma **altamente consigliato** soprattutto nel caso di realizzazione di opere che non producono sufficienti flussi di cassa per ripagare l'investimento e/o finanziare la gestione (**opere fredde**).

In questi casi, infatti, la presenza di una consistente contribuzione pubblica rende necessario effettuare una più approfondita valutazione delle diverse opzioni realizzative che assicurino un oculato utilizzo delle risorse pubbliche.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Il *Value for money assessment* è un metodo di confronto tra le diverse e alternative forme contrattuali utilizzabili per la realizzazione di un'infrastruttura e/o acquisizione di un servizio.

Normalmente, si pongono a confronto due opzioni:

✧ PROCEDURA TRADIZIONALE

- Progettazione da parte della PA in proprio o con affidamento a terzi
- Appalto di costruzione
- Successiva gestione da parte della PA in proprio o con affidamento a terzi

✧ PARTNERATIATO PUBBLICO PRIVATO

- Affidamento ad un unico contraente privato del contratto di progettazione, costruzione e gestione dell'infrastruttura

Il *Value for money* misura l'eventuale **margin**e di convenienza di un'operazione in partenariato pubblico privato rispetto ad un appalto tradizionale.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Per calcolare il *Value for Money* si devono confrontare i costi complessivi nelle due ipotesi di realizzazione:

- da un lato il costo - a vita intera e **aggiustato per il rischio** – che l'amministrazione pubblica sosterebbe per realizzare e gestire direttamente una determinata infrastruttura **e che si definisce *Public Sector Comparator* (PSC)**;
- dall'altro il costo nell'ipotesi che l'amministrazione ricorra al **partenariato pubblico privato**, attraverso un **unico contratto di concessione di costruzione e gestione**.

La determinazione dei valori che compongono l'analisi del *Value for money* avviene attraverso la **costruzione di due PEF** uno per ciascuna opzione.

I costi e ricavi di progetto sono facilmente individuabili e quantificabili dalle amministrazioni e spesso già disponibili in quanto utilizzati per la valutazione economico-finanziaria dell'investimento.

Nel PSC vanno considerati anche i **rischi** opportunamente valorizzati. Il costo di un progetto di PPP è, infatti, un costo ***all in***: l'operatore economico per potersi accollare la responsabilità di alcuni rischi deve formulare un'offerta economica che tenga conto della possibilità che ci siano degli extra costi.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Va notato che in entrambi i casi, PSC e PPP, **i costi evidenziati sono sempre quelli sostenuti dalla P.A.**

Nel caso di procedura tradizionale i costi base sono rappresentati dai **corrispettivi per la progettazione, costruzione e gestione e dagli interessi dei mutui eventualmente contratti.**

Nel caso del PPP, i costi base sono rappresentati dal pagamento dei **canoni periodici** (opere “fredde”).

I costi base devono tenere conto dell'adeguamento monetario (inflazione attesa).

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Con il termine *Public Sector Comparator* (PSC) si indica il presunto **costo** complessivo, **aggiustato per il rischio**, dell'iniziativa, determinato tenendo in considerazione anche il valore monetario di tutti i rischi inerenti la costruzione e la gestione.

Il PSC è composto da quattro elementi:

1. Il PSC grezzo (costi base)
2. La neutralità competitiva
3. Il valore dei rischi trasferiti
4. Il valore dei rischi trattenuti

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Il processo di calcolo si articola in tre fasi:

1. **Calcolo del costo base** (*raw PSC*): si individua il costo base dell'infrastruttura (di norma il costo atteso da parte dell'amministrazione in sede di progettazione dell'opera). In tale valore sono inclusi i costi di costruzione e gestione, diretti ed indiretti, ed esclusa la valutazione dei rischi che sarà inserita successivamente.
2. **Calcolo della neutralità competitiva**: serve a depurare l'indicatore da qualunque vantaggio competitivo il soggetto pubblico possa vantare rispetto a quello privato in termini di agevolazioni d'imposta, garanzie, maggiori entrate, ecc. La depurazione dai fattori di vantaggio competitivo permette di giungere ad una situazione di neutralità che renda comparabili i valori ottenuti.
3. **Calcolo del valore dei rischi trasferibili**: consiste nella individuazione e valutazione dei rischi di progetto che saranno allocati sull'operatore economico e che vanno aggiunti al PSC base per ottenere il PSC.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Per calcolare il **PSC base** occorre stimare:

- i costi connessi alla realizzazione e gestione dell'opera (appalto di lavori);
- i costi connessi alla gestione dei servizi (gestione diretta o appalto di servizi);
- i costi dell'eventuale finanziamento, riferito alla fase di investimento (di norma mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti).

In presenza di possibili ricavi dai soggetti utilizzatori, ovvero nel caso di entrate relative alla gestione di servizi accessori all'opera, tale valore andrà sottratto dal totale dei costi.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Nel confronto assume rilevanza il **parametro tempo**. Il periodo temporale considerato deve tenere conto dell'intero ciclo di vita dell'iniziativa, dalla fase di ideazione e progettazione fino al termine del periodo ipotizzato per la gestione.

Trattasi di orizzonti temporali quasi sempre pluridecennali sui quali proiettare la previsione di costi e di eventuali ricavi in modo da ottenere un flusso di cassa, articolato anno per anno e riguardante l'intero ciclo di vita.

Si otterranno in tal modo due distinti flussi di cassa sui quali, per rendere effettivo ed omogeneo il confronto, si procederà ad un'operazione di **attualizzazione finanziaria ad un tasso prefissato**.

Solo dopo l'attualizzazione, i costi e i ricavi complessivi saranno rapportati allo stesso momento della valutazione e le due alternative saranno confrontabili in maniera corretta.

Il **PSC** può, pertanto, definirsi come il Valore Attuale Netto del flusso di cassa a carico dell'amministrazione, nel caso che l'iniziativa venga condotta con contratti di appalto tradizionali e con finanza e rischi interamente pubblici.

Il **PPP**, analogamente, rappresenta il Valore Attuale Netto del flusso di cassa, sempre a carico dell'amministrazione, nel caso di partenariato con il privato.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Nel calcolo del PSC è fondamentale la scelta del tasso di sconto da utilizzare per l'attualizzazione dei flussi di cassa.

Detto s il fattore di sconto, r il tasso di attualizzazione ed n il numero di anni del periodo di ammortamento, il fattore di sconto per l'anno t è pari a:

$$s_t = \frac{1}{(1+r)^t} \text{ con } 0 \leq t \leq n$$

La Commissione Europea ha indicato nel 2003 attraverso la “Guida all’analisi costi benefici dei progetti di investimento” un valore del tasso di sconto “ r ” compreso tra il 3% e il 5,5%.

In Italia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nella “Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici” ha indicato un tasso di sconto per i flussi di cassa degli investimenti pubblici pari al 5%.

Sempre in Italia si può utilizzare come tasso di sconto il saggio applicato dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Il Public Sector Comparator e l'analisi Value for money

La neutralità competitiva ha l'obiettivo di correggere il risultato dell'analisi di VFM per eventuali maggiori costi che si potrebbero avere in uno dei due scenari ipotizzati come conseguenza per esempio di un trattamento fiscale differente o di altri elementi imposti da norme e quindi non influenzabili a livello di progetto o stazione appaltante.

Il calcolo della neutralità competitiva serve a depurare l'indicatore da qualunque vantaggio competitivo il soggetto pubblico possa vantare rispetto a quello privato in termini di agevolazioni d'imposta, garanzie, maggiori entrate, ecc. La depurazione dai fattori di vantaggio competitivo permette di giungere ad una situazione di neutralità che renda comparabili i valori ottenuti.

Nel caso delle infrastrutture stradali realizzate e gestite in via diretta dall'ANAS, la legge prevede che non sia dovuto il canone annuo di concessione pari all'1% dei ricavi da pedaggio, che grava, invece, sull'operatore privato.

Il valore attuale del canone di concessione, calcolato sulla base delle previsioni di ricavo del piano-economico finanziario del progetto, va inserito nel calcolo del PSC per rispettare la “neutralità competitiva”.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

I costi base associati alla concessione di costruzione e gestione risultano, in genere, più alti dei costi base di un appalto tradizionale.

E' facilmente prevedibile, anche se non generalizzabile, che il costo di finanziamento risulti superiore nel caso di reperimento della provvista necessaria da parte del privato, così come è molto probabile che i costi procedurali risultino più elevati nel caso di partenariato, se non altro per la maggiore complessità del processo di affidamento del contratto.

I costi di costruzione e di gestione non presentano apprezzabili differenze e possono essere considerati di uguale importo nelle due procedure

Il canone di disponibilità di un'operazione di PPP considera però anche gli extra costi conseguenti ad accadimenti incerti dei quali il privato ha assunto il rischio.

Di converso le scelte di investimento di un'amministrazione sono effettuate sulla base di un quadro economico che considera solo la componente dell'investimento e tende a minimizzare i costi associati alla manifestazione di rischi sia in fase di costruzione che di gestione (cosiddetto *optimum bias*).

Per rendere significativo il confronto di convenienza occorre valorizzare i rischi.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Nel caso di iniziativa pubblica, tutti i rischi ed i relativi costi vengano sopportati dall'amministrazione appaltante, mentre nel caso dell'iniziativa partenariale parte dei rischi con le relative conseguenze economiche è assunta dal privato.

I costi da considerare nel caso dell'appalto devono, quindi, includere **il valore monetario dei rischi** che gravano sull'iniziativa e la cui concretizzazione potrebbe impattare sugli esborsi finanziari dell'amministrazione.

Solo considerando il valore economico dei rischi trasferiti al privato si potrà evidenziare e quantificare l'eventuale *Value for Money* connesso all'attivazione della partnership, che va inteso quale valore aggiunto ricavabile per l'amministrazione pubblica dalla delega al privato dei rischi che accetterà di gestire, in quanto in grado di meglio prevenirli, assorbirli o, comunque, mitigarli.

La differenza tra i due costi, PSC e PPP, fornisce la misura del *Value for Money*, ricavabile dalla parte pubblica con l'attivazione del partenariato.

Il valore positivo della differenza evidenzia l'opportunità del ricorso alla partnership.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

L'amministrazione, nell'ambito dell'analisi dei rischi effettuata in fase di redazione dello studio di fattibilità, sarà libera di individuare quanti e quali rischi sono trasferibili e valorizzarli; si ritiene però opportuno dare un'indicazione minimale di alcuni dei principali rischi da trasferire al privato:

- incremento dei costi di costruzione;
- ritardo nei tempi di ultimazione dei lavori;
- rischio di manutenzione;
- rischio di incremento dei costi operativi
- rischio di disponibilità / domanda.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Per le altre categorie di rischio si suggerisce quanto segue.

- Il rischio va allocato sulla parte che è nelle migliori condizioni di gestirlo e quindi in grado di rendere minimo il costo ad esso associato
- L'obiettivo non deve essere di massimizzare il trasferimento dei rischi al privato ma assicurare un'allocazione ottimale dei rischi
- Se troppi rischi o rischi sbagliati sono trasferiti al privato la PA sosterrà costi più grandi rispetto al caso di non trasferimento dei rischi
- Un'efficace allocazione dei rischi consente alla PA di ottenere un *Value for money* maggiore utilizzando al meglio le capacità del privato
- L'allocazione avviene attraverso specifiche e precise clausole contrattuali: la corretta allocazione dei rischi deve trovare adeguata rappresentazione all'interno del **contratto** e della **Matrice dei Rischi**, come stabilito dall'art. 181 del Codice
- Fare attenzione all'impatto che l'allocazione dei rischi ha con riferimento alla **contabilizzazione** dell'operazione di PPP

Il Public Sector Comparator e l'analisi Value for money

Il rischio di costruzione riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale. L'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni stabilite per la costruzione dell'opera.

L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa, comporta l'assunzione del rischio di costruzione da parte del soggetto pubblico.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Il rischio di disponibilità attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale.

Tale rischio si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso, così come pattuito nel disposto contrattuale, e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi erogati) non vengano raggiunti. La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, una assunzione del rischio di disponibilità da parte del soggetto pubblico.

Il rischio di disponibilità si può considerare trasferito al privato qualora contrattualmente sia prevista l'applicazione automatica di penali che incidono sul canone corrisposto dal soggetto pubblico sia nel caso di indisponibilità completa o parziale della struttura, sia di erogazione di servizi non corrispondenti agli standard contrattuali.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Il rischio di domanda è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio economico assunto da un'azienda in un'economia di mercato.

Il rischio di domanda si considera assunto dal soggetto privato nel caso in cui i pagamenti pubblici sono correlati all'effettiva quantità domandata per quel servizio dall'utenza. Il rischio di domanda, viceversa, si considera allocato al soggetto pubblico nel caso di pagamenti garantiti anche per prestazioni non erogate.

In altre parole si presume che il soggetto pubblico assuma il rischio di domanda laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al partner privato indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato.

Ad esempio, nel caso di realizzazione di strade senza pedaggio in cui al privato, che progetta, costruisce e gestisce l'infrastruttura, sono corrisposti pagamenti pubblici (tariffe ombra) in funzione del passaggio degli autoveicoli, il rischio di domanda può considerarsi trasferito al privato nel caso in cui detti pagamenti siano correlati agli effettivi passaggi degli autoveicoli, rilevati elettronicamente.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

I rischi trasferibili sono i rischi che il privato è in grado di gestire in maniera più efficiente rispetto alla PA.

Rientrano tra i rischi trasferibili il rischio di progetto, di costruzione, di disponibilità e di domanda. Rientrano tra i rischi trasferibili anche i rischi che l'operatore economico è in grado di gestire meglio dell'amministrazione.

I rischi trattenuti sono quelli che il privato non è in grado di gestire efficientemente e che pertanto dovrebbero essere trattenuti.

La metodologia di calcolo del PSC prevede la valorizzazione dei soli rischi trasferibili: assumendo l'uguaglianza del valore dei rischi trattenuti nelle due ipotesi a confronto, nella valutazione del *Value for money* si può procedere al calcolo del valore dei soli rischi trasferibili.

Il Public Sector Comparator e l'analisi Value for money

In questo senso il valore del rischio misura il **costo aggiuntivo atteso** per la PA nel caso l'iniziativa fosse gestita completamente e direttamente dalla PA stessa.

L'individuazione e quantificazione dei rischi trasferibili è la parte più complessa e delicata dell'intero processo.

L'aspetto cruciale risiede nella scelta delle probabilità di accadimento di eventi che aumentino la rischiosità di realizzazione di un progetto.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Metodo tradizionale: per stimare il possibile extracosto e la possibilità che tale extracosto si verifichi si fa riferimento all'esperienza di progetti simili

$$R = P * M$$

R = Costo del rischio

P = probabilità stimata di accadimento

M = magnitudo (conseguenza)

Metodo statistico-parametrico: per stimare il possibile extracosto e la probabilità che tale extracosto si verifichi occorre disporre di dati per gli appalti e i PPP dai quali estrarre il valore del rischio riportato in termini percentuali rispetto ai principali elementi di costo dei quali si vuole valutare il rischio.

Il Public Sector Comparator e l'analisi Value for money

Criticità del Metodo tradizionale: valutazione della probabilità e della magnitudo soggettiva

Criticità del Metodo statistico: procedura di quantificazione lunga complessa e onerosa

L'esperienza inglese mostra come le probabilità da attribuire alle diverse tipologie di rischio debbano risentire il meno possibile di scelte soggettive.

A tal proposito è auspicabile che la scelta delle probabilità da assegnare ai diversi eventi avvenga sulla base di dati statistici o ufficiali e che siano utilizzate, accanto alle analisi quantitative, anche analisi di tipo qualitativo.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

La quantificazione dei rischi può essere il frutto di un brainstorming condotto dall'amministrazione con i propri consulenti o, in alcuni casi, può essere fornita da soggetti istituzionali che hanno in precedenza effettuato opportune analisi statistiche.

Questa seconda opzione è auspicabile in quanto permette di ridurre il livello di soggettività connesso alla quantificazione della probabilità e della conseguenza di un evento rischioso. Sono comunque liberamente utilizzabili dalle amministrazioni tecniche diverse e più complesse come il metodo Montecarlo.

Dalle informazioni ricavate dall'analisi di progetti simili realizzati in passato dall'amministrazione nell'ambito del settore o dalle indicazioni fornite da soggetti istituzionali è possibile identificare una griglia di probabilità di accadimento dell'evento e l'entità del danno eventuale.

Al fine di fornire alle PA delle prime indicazioni utili alla quantificazione dei rischi, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture ha analizzato, con riferimento alla probabilità di accadimento dell'evento, circa 32.000 appalti di lavori iniziati e conclusi nel periodo 2000 - 2007. Gli interventi così selezionati sono stati stratificati secondo quattro classi di scostamento, sia finanziario che temporale, e le percentuali risultanti da questa operazione sono state utilizzate per determinare la probabilità del verificarsi di un rischio di costruzione inteso sia come rischio di incremento dei costi sia come rischio di incremento dei tempi di realizzazione di un'opera.

Il Public Sector Comparator e l'analisi Value for money

La Tabella 1 illustra, per un progetto con durata decennale e privo di ricavi (opera fredda), il flusso dei costi operativi, diretti ed indiretti, attualizzati utilizzando un tasso di interesse reale del 5% ed un tasso programmato di inflazione del 2,5%. Il valore attualizzato di detti costi fornisce la misura del PSC base.

Nell'esempio si ipotizza la realizzazione dell'opera entro il primo anno.

Negli anni successivi i costi si riferiscono alla gestione dell'opera.

Tabella 1 – PSC Base (Flussi di cassa in termini nominali – valori in migliaia di euro)

Elenco dei costi	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Costi diretti di investimento:											
Costi di acquisizione dell'area	3.000										
Costi di progettazione	500										
Costi di costruzione	14.500	69.316									
Costi degli impianti e macchinari		38.438									
Costi diretti di manutenzione:											
Costi di manutenzione			2.627	2.692	2.759	2.828	2.899	2.972	3.046	3.122	3.200
Costi diretti di gestione:											
Personale			3.940	4.038	4.139	4.242	4.348	4.457	4.569	4.683	4.800
Altri costi diretti			1.891	1.938	1.987	2.036	2.087	2.139	2.193	2.248	2.304
Totale costi diretti	18.000	107.754	8.457	8.668	8.885	9.107	9.335	9.568	9.808	10.053	10.304
Costi indiretti:											
Costi amministrativi			525	538	552	565	580	594	609	624	640
Totale costi indiretti	0	0	525	538	552	565	580	594	609	624	640
Totale costi diretti e indiretti	18.000	107.754	8.982	9.207	9.437	9.673	9.914	10.162	10.416	10.677	10.944
Fattore di sconto	1	0,9293680	0,8637249	0,8027183	0,7460208	0,6933278	0,6443567	0,5988445	0,5565470	0,5172370	0,4807035
Flusso scontato dei costi	18.000	100.143	7.758	7.390	7.040	6.706	6.388	6.086	5.797	5.522	5.261
PSC Base (Valore attuale costi)	176.092										

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

- La quantificazione dei rischi evidenziati nelle Tabelle a seguire è basata sulla stima soggettiva di probabilità di accadimento dell'evento rischioso e delle sue conseguenze.

Tabella 2 Probabilità di accadimento dei rischi di incremento dei costi di costruzione e ritardo tempi di realizzazione

Interventi iniziati e conclusi tra il 2000 e il 2007 suddivisi per classi di scostamento (numerosità interventi indicata in %)		
Classe di scostamento (%)	Efficienza finanziaria e temporale	
	% interventi con scostamento finanziario	% interventi con scostamento temporale
Nulla (≤ 0)	25%	23%
Lieve ($> 0\% ; < 5\%$)	30%	2%
Moderato ($\geq 5\% ; < 20\%$)	33%	9%
Forte ($\geq 20\%$)	12%	66%
Totale interventi	100%	100%

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

- Considerando i costi di cui alla Tabella 1 e le probabilità di accadimento degli eventi, di cui alla Tabella 2 (esclusivamente per costi e tempi), si può quantificare il valore dei rischi trasferibili.
- I rischi quantificati nelle Tabelle da 3 a 6, dovranno, quindi, essere espressi in valori nominali e ripartiti nei diversi anni di durata del progetto.
- L'attualizzazione dei valori del rischio avviene allo stesso tasso di sconto utilizzato per attualizzare i costi.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Tabella 3 Rischio di incremento dei costi di costruzione

Tipo di incremento	Ammontare del costo di costruzione per i diversi tipi di incremento	Entità del danno (euro)	Probabilità	Valore del rischio
Nulla (≤ 0)	100,00	0,00	25,00%	0,00
Lieve ($> 0\% ; < 5\%$)	102,50	2,50	30,00%	0,75
Moderato ($\geq 5\% ; < 20\%$)	112,50	12,50	33,00%	4,13
Forte ($\geq 20\%$)	120,00	20,00	12,00%	2,40
Valore del rischio % base 100				7,28%

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Tabella 4 Rischio di ritardo nei tempi di realizzazione

Tipo di incremento	Ammontare del costo di costruzione per i diversi tipi di ritardo	Entità del danno (euro)	Probabilità	Valore del rischio
Nulla (≤ 0)	100,00	0,00	23,00%	0,00
Lieve ($> 0\% ; < 5\%$)	102,50	2,50	2,00%	0,05
Moderato ($\geq 5\% ; < 20\%$)	112,50	12,50	9,00%	1,13
Forte ($\geq 20\%$)	120,00	20,00	66,00%	13,20
Valore del rischio % base 100				14,38%

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Tabella 5 Rischio di incremento dei costi di manutenzione

Tipo di incremento	Ammontare del costo di manutenzione	Entità del danno (euro)	Probabilità	Valore del rischio
Nulla (≤ 0)	100,00	0,00	20,00%	0,00
Lieve ($> 0\%$; $< 30\%$)	115,00	15,00	45,00%	6,75
Moderato ($\geq 30\%$; $< 40\%$)	135,00	35,00	25,00%	8,75
Forte ($\geq 40\%$)	140,00	40,00	10,00%	4,00
Valore del rischio % base 100				19,50%

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Tabella 6 Rischio di incremento dei operativi

Tipo di incremento	Ammontare dei costi operativi	Entità del danno (euro)	Probabilità	Valore del rischio
Nulla (≤ 0)	100,00	0,00	30,00%	0,00
Lieve ($> 0\%$; $< 30\%$)	115,01	15,01	50,00%	7,51
Moderato ($\geq 30\%$; $< 40\%$)	135,00	35,00	10,00%	3,50
Forte ($\geq 40\%$)	140,00	40,00	10,00%	4,00
Valore del rischio % base 100				15,01%

Il Public Sector Comparator e l'analisi Value for money

- La Tabella 7 fornisce, analogamente a quanto già evidenziato nella Tabella 1, un esempio di quantificazione del valore attuale dei rischi trasferibili sulla base dell'extra costo atteso stimato come da tabelle precedenti.

Tabella 7 Valore dei rischi trasferiti

Elenco dei costi e dei rischi	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Incremento dei costi di costruzione	1.055	5.043									
Ritardo nei tempi di realizzazione	2.084	9.964									
Rischio di manutenzione			512	525	538	552	565	579	594	609	624
Rischio dei costi operativi			875	897	919	942	966	990	1.015	1.040	1.066
Totale valore dei rischi	3.139	15.007	1.387	1.422	1.457	1.494	1.531	1.569	1.609	1.649	1.690
Fattore di sconto	1,0000000	0,9293680	0,8637249	0,8027183	0,7460208	0,6933278	0,6443567	0,5988445	0,5565470	0,5172370	0,4807035
Flusso scontato dei rischi	3.139	13.947	1.198	1.141	1.087	1.036	987	940	895	853	812
Valore attuale dei rischi trasferiti	26.035										

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

- La somma del valore attuale netto dei costi e del valore attuale netto dei rischi determina il PSC ovvero il vero costo di realizzazione dell'opera per il soggetto pubblico. Tale valore dovrà essere confrontato con il VAN dei costi e rischi ottenibile del soggetto privato nell'ipotesi di PPP.
- Nell'esempio considerato se il PSC base assume un valore di 176.092 circa (vedi Tabella 1), mentre il valore dei rischi trasferiti è pari a 26.035 euro (vedi Tabella 7), il PSC nel suo complesso sarà uguale a 202.127 euro.
- Questo importo rappresenterà il benchmark per una amministrazione pubblica che voglia quantificare non solo i flussi di cassa a cui sarebbe esposta nel caso in cui decidesse di svolgere un appalto in modo tradizionale ma, altresì, i flussi legati alle componenti di rischio potenzialmente trasferibili.
- Come accennato il conseguimento del *Value for Money* potrà ottenersi solo nei casi in cui il soggetto privato riesca, in virtù di un maggior controllo su alcune tipologie di rischio, a comprimerne il costo offrendo un canone **la cui somma in valore attuale** sia inferiore al valore calcolato per il PSC.

Il Public Sector Comparator e l'analisi Value for money

Tabella 8 Value for money (migliaia di euro)

Elenco dei costi	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Totale costi diretti e indiretti	18.000	107.754	8.982	9.207	9.437	9.673	9.914	10.162	10.416	10.677	10.944
Fattore di sconto	1	0,9293680	0,8637249	0,8027183	0,7460208	0,6933278	0,6443567	0,5988445	0,5565470	0,5172370	0,4807035
Flusso scontato dei costi	18.000	100.143	7.758	7.390	7.040	6.706	6.388	6.086	5.797	5.522	5.261
PSC Base (Valore attuale costi)	176.092										
Totale valore dei rischi	3.139	15.007	1.387	1.422	1.457	1.494	1.531	1.569	1.609	1.649	1.690
Fattore di sconto	1	0,9293680	0,8637249	0,8027183	0,7460208	0,6933278	0,6443567	0,5988445	0,5565470	0,5172370	0,4807035
Flusso scontato dei costi	3.139	13.947	1.198	1.141	1.087	1.036	987	940	895	853	812
Valore attuale rischi	26.035										
PSC = PSC Base + VA Rischi	202.127										
Canoni PPP	0	0	34.239								
Fattore di sconto	1	0,9293680	0,8637249	0,8027183	0,7460208	0,6933278	0,6443567	0,5988445	0,5565470	0,5172370	0,4807035
Flusso scontato dei canoni	0	0	29.573	27.484	25.543	23.739	22.062	20.504	19.055	17.709	16.459
Valore attuale PPP	202.127										
VFM = PSC - PPP	0										

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Dall'analisi del *Value for money* l'Amministrazione può ottenere un'indicazione quantitativa circa la convenienza relativa dell'utilizzo del PPP.

Non meno rilevanti sono gli aspetti qualitativi che riguardano la **fattibilità** per il settore pubblico dell'utilizzo di meccanismi di PPP, nonché la capacità del settore privato di rispondere in maniera efficiente all'interesse pubblico.

Non tutti i progetti pubblici sono realizzabili attraverso la finanza di progetto.

L'Amministrazione deve verificare se:

- ① gli obiettivi e le aspettative che la Pubblica Amministrazione si prefigge di raggiungere nella realizzazione del progetto, possono essere tradotti in clausole da porre a base del contratto di PPP. Si tratta in sostanza di vedere se sia possibile trovare nel progetto un meccanismo che garantisca una adeguata remunerazione all'investitore;
- ② il settore privato ha la capacità di rispondere adeguatamente alla sollecitazione dell'Amministrazione, nonché il suo interesse a farlo sulla base delle condizioni proposte.

L'esistenza di un mercato privato dotato della necessaria esperienza per affrontare il progetto di concessione proposto, così come la sua disponibilità a partecipare ad un lungo, costoso e complesso procedimento di gara, sono elementi da cui dipende in maniera essenziale il successo dell'iniziativa.

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

Costituiscono oggetto della analisi della praticabilità i seguenti punti:

- l'individuazione di idonei meccanismi di “*revenue generation*”, in grado di assicurare i necessari flussi di cassa, sia nel caso in cui tali flussi vengano coperti attraverso pagamenti pubblici (*availability payments*) oppure da tariffe pagate direttamente dall'utenza (*tolls*), sia infine che vengano adottati altri sistemi di pagamento (ad esempio, *shadow tolls*);
- la valutazione se del caso della domanda di mercato;
- la determinazione della misura di performance dell'operatore della concessione (nel caso di pagamenti a carico dell'ente pubblico);
- la stima sommaria della dimensione degli investimenti in conto capitale, e se sia possibile coprire tali investimenti con capitale interamente privato oppure se sia opportuna o necessaria, in termini generali, una partecipazione pubblica nella forma più idonea (prestito agevolato, contributo in conto capitale o interessi, garanzia);
- la verifica del sistema regolatorio per il settore di investimento, la presenza di eventuali vincoli o restrizioni normative alla possibilità del privato di erogare i servizi richiesti (ad esempio, nel settore della custodia, dell'istruzione, della sanità, ecc.).

Il *Public Sector Comparator* e l'analisi *Value for money*

I vantaggi che l'Amministrazione deve ricercare nel PPP:

- ① **il rispetto dei tempi e dei costi delle operazioni**, rispetto alle opere aggiudicate con ordinarie procedure d'appalto: questo vantaggio è realizzabile a condizione che i termini della concessione vengano definiti con certezza fra le parti prima dell'aggiudicazione, e non possano essere successivamente modificati in modo unilaterale;
- ② **l'incentivo alla performance da parte del privato**: i progetti di PPP performano meglio perché il concessionario ne risponde direttamente, e dunque ha tutto l'interesse a sviluppare progetti di qualità ed a farli funzionare al meglio nel lungo periodo;
- ③ la possibilità che le parti interagiscano prima della fase di aggiudicazione, attraverso un **dialogo che ha lo scopo di pervenire alla proposta che meglio soddisfa il pubblico interesse** ed, al contempo, le aspettative di redditività degli investitori: i progetti sono spesso assai complessi, e dunque si perviene alla soluzione migliore attraverso un processo di progressivo affinamento in cui entrambe le parti offrono un indispensabile contributo alla ricerca di tale soluzione.

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione

Marco Carpinelli

Esperto PPP

DIPE

Presidenza del Consiglio dei Ministri

M.carpinelli@governo.it



Twitter



Facebook



YouTube

