



Fondazione Istituto G. Giglio di Cefalù

PROPOSTA DI CONCESSIONE DI SERVIZI AI SENSI DELL'ARTICOLO 183 COMMA 15 DEL
D. LGS 50/2016 PER GLI EDIFICI DELLA FONDAZIONE "G. GIGLIO" DI CEFALÙ (PA)



PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

Public Sector Comparator



PROMOTORE R.T.I.

rekeep

CIPAE
CONSORZIO SERVIZI PROVVISORIAMENTE RENDITA



| | | |
|---|-----------------------|---|
| 1 | PREMESSA..... | 2 |
| 2 | CALCOLO DEL PSC | 2 |



1 PREMESSA

La seguente relazione è in linea con quanto già pubblicato dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica a Marzo 2009 e dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture a Settembre 2009 nel testo "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". Inoltre sono state prese in considerazione le indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione contenute nel documento di consultazione per il monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato.

La metodologia del PSC (Public Sector Comparator) permette di mettere a confronto le diverse tipologie di gara per l'Amministrazione Pubblica e capire se sia più vantaggioso percorrere la strada dell'appalto tradizionale oppure ricorrere ad una Concessione.

L'intento è quindi quello di porre a confronto le due diverse opzioni procedurali per fornire un quadro di sintesi sui diversi aspetti delle due dinamiche di affidamento, attraverso una individuazione delle caratteristiche peculiari delle due forme, al fine di determinare l'entità della ripercussione pratica ed economica per la Fondazione Istituto G. Giglio.

2 CALCOLO DEL PSC

La somma delle diverse componenti sopra citate porta quindi ad una quantificazione della convenienza a percorrere le due diverse procedure:

$PSC = PSC \text{ base} + \text{neutralità competitiva} + \text{rischio trasferibile} + \text{rischio trattenuto}$

Il PSC di base è lo strumento attraverso il quale vengono quantificati costi e ricavi di progetto per la Pubblica Amministrazione, per capire quanto potrebbe costare a consuntivo la realizzazione e la gestione dell'infrastruttura qualora venisse deciso di gestire autonomamente ed è determinato attraverso la formula:

$PSC \text{ base} = (\text{Costi operativi diretti e indiretti} - \text{Ricavi da terzi utilizzatori}) + \text{costi di costruzione}$

La quantificazione del PSC base per un caso come quello della Fondazione Istituto G. Giglio, considerando la mancanza di ricavi da terzi utilizzatori si può quantificare come il canone pagato per i servizi a cui sommare il costo di costruzione (in questo caso gli investimenti ipotizzati), come di seguito calcolato:

$PSC \text{ base} = \text{costo complessivo gestione} + \text{costruzione} = € 25.180.000 + € 1.800.000 = € 26.980.000$

Andando invece ad analizzare la stessa tipologia di componente nel caso in cui si proceda attraverso la Concessione proposta di Partenariato Pubblico Privato possiamo analogamente calcolare i costi di base come di seguito:

Proposta di Concessione \rightarrow costi base = $€ 25.180.000 + € 1.800.000 = € 26.980.000$

La neutralità competitiva serve ad eliminare i vantaggi che l'Amministrazione conseguirebbe da una procedura con appalto tradizionale ed è la stima dell'importo derivante da migliori tassi ed altre parti connesse ad una Concessione.

La stima di questo costo può essere sviluppata come di seguito:



| Tipologia | Valore riferimento | Miglioramento | Importo |
|---|--------------------|---------------|------------------|
| Migliori tassi su debito in fase di costruzione (importo del debito) | € 1.526.053 | 1,50% | € 22.891 |
| Migliori tassi su debito in fase di gestione (importo del debito per durata vita media) | € 11.501.718 | 1,50% | € 172.526 |
| Altri costi (su investimento) | € 654.023 | 2,00% | € 13.080 |
| | Totale | | € 208.497 |

La procedura dell'appalto tradizionale permettere quindi di accedere a migliori tassi e altri benefici di esclusiva natura economica per un importo di € 208.497 nel corso della intera vita della commessa.

La differenza principale tra le due tipologie di procedura è l'allocazione dei rischi tra Concedente e Concessionario per una migliore gestione delle probabilità di accadimento delle potenziali minacce alla regolare gestione della commessa come da progetto.

L'analisi dei rischi consente di definire le minacce, valutarne l'impatto e definire ed implementare contromisure adeguate ai fini di ottenere la migliore mitigazione del rischio possibile attraverso una corretta allocazione sulla parte che riesce ad ottenere una migliore gestione del rischio.

L'obiettivo dell'analisi dei rischi connessi alla gestione della commessa della Fondazione Istituto G. Giglio non deve essere una ripartizione di responsabilità tra le parti ma una analisi delle competenze dell'Ente Pubblico e del partner privato per capire quali parti siano meglio gestibili da uno o dall'altro soggetto. Vengono quindi presi in considerazione la capacità di prevedere l'evento e le competenze proprie dei diversi partner per mitigare il costo derivante dal rischio accollato.

La migliore allocazione dei rischi è molto importante per la corretta gestione dell'opera perché consente di non dover riconoscere al partner privato un maggiore premio per il rischio che, tipicamente, si traduce in tariffe più alte per la collettività che utilizza l'infrastruttura, ed allo stesso tempo permette di fare ricadere sulla Fondazione Istituto G. Giglio soltanto i rischi che possono essere gestiti senza particolari problemi o importanti impatti economici.

Le incognite connesse alla costruzione e gestione dell'opera hanno diverso grado di probabilità di accadimento nel caso si tratti di appalto tradizionale oppure di una Concessione, in quanto lo stretto rapporto di collaborazione necessario all'interno di qualunque operazione di partenariato tra pubblico e privato determina una migliore gestione della Commessa. In questo modo la prevenzione dei rischi è maggiore e consente una migliore organizzazione tra le parti e conseguentemente permette di prevenire problemi e quindi costi imprevisti.

Vengono di seguito specificate le categorie di rischi elencati così da avere chiara visione di quali avvenimenti potrebbero influenzare negativamente la realizzazione del progetto:

1. **Rischio amministrativo:** il rischio che l'iter per ottenere le necessarie autorizzazioni per la costruzione subisca dei ritardi rispetto ai tempi previsti
2. **Rischio ambientale:** rischio di ritrovamento di sostanza inquinanti o nocive per la salute dei lavoratori
3. **Rischio di progettazione:** si intende la possibilità che i vari livelli di progettazione (definitiva ed esecutiva) si rivelino sbagliati e causino ulteriori costi
4. **Rischio di esecuzione dell'opera** difforme dal progetto: si intende la probabilità che la costruzione non sia terminata con tempi, qualità e costi previsti durante la fase di pianificazione dell'iniziativa e che tale ritardo o incremento dei costi influenzi non solo la costruzione ma anche la fase successiva perché andrebbe ad influire direttamente sulla data di inizio della gestione
5. **Rischio di aumento dei prezzi o di indisponibilità dei fattori produttivi:** consiste nella possibilità che durante il periodo che intercorre tra la presentazione della proposta e l'inizio dei lavori il prezzo presentato subisca delle variazioni in aumento o le tecnologie proposte siano più difficilmente reperibili



6. Rischio di contrazione della domanda specifica: eventualità associata all'insorgere sul mercato di un'offerta di altri operatori che comporta una riduzione delle quantità di volumi
7. Rischio manutentivo: si intende la probabilità che le manutenzioni ordinarie siano più costose rispetto al previsto per mantenere un livello di comfort percepito in linea con quanto previsto dal progetto iniziale oppure siano necessarie maggiori manutenzioni per mantenere l'opera in maniera adeguata
8. Rischio di performance: la qualità del servizio una volta rivelatasi inadeguata rispetto a quanto prospettato in fase di gara deve essere migliorata anche a discapito di maggiori costi per l'azienda che gestisce la Commessa
9. Rischio progettazione servizi: il controllo della quotidiana operatività sulla commessa potrebbe evidenziare come siano necessari maggiori costi rispetto a quelli previsti all'interno del progetto per fare fronte a tutte le esigenze della gestione
10. Rischio di obsolescenza tecnica: questa tipologia di rischio esprime come l'andamento della tecnologia possa influenzare la gestione della Commessa qualora i servizi prestati dovessero essere adeguati a standard tecnologici migliori rispetto a quelli garantiti in fase di progettazione
11. Rischio legislativo: i cambiamenti delle leggi che influiscono direttamente sullo svolgimento del progetto e possono causare aumento dei costi previsti
12. Rischio finanziario: scostamenti dei tassi rispetto alle previsioni iniziali comporterebbero a rilevanti impatti sui costi del progetto
13. Rischio delle relazioni industriali: questa tipologia di rischio si riferisce alla probabilità che le relazioni con soggetti coinvolti all'interno della realizzazione del progetto influenzino negativamente l'andamento dello stesso, in particolare all'interno di un periodo di instabilità economica bisogna attentamente gestire eventuali problemi che si possono venire a creare nel caso all'interno della costruzione o della gestione siano presenti aziende che manifestano problemi economici
14. Forza maggiore: le cause di forza maggiore, come terremoti, alluvioni o altre calamità naturali, non sono prevedibili in fase di progettazione e possono causare aumenti dei costi di progetto
15. Rischio di inadempimenti contrattuali da parte di fornitori e subappaltatori: questo rischio intende la possibilità che i fornitori di servizi o di lavori prestati durante la fase di investimento vengano meno alle prestazioni pattuite e quindi il Concessionario debba farsi carico di trovare nuovi soggetti con impatto su tempi e costi del progetto



| Rischio | Appalto | | Concessione | |
|---|---------------|--------------------------|---------------|--------------------------|
| | % probabilità | Soggetto esposto | % probabilità | Soggetto esposto |
| Amministrativo | 20,00% | Pubblica Amministrazione | 20,00% | Entrambi |
| Ambientale | 5,00% | Pubblica Amministrazione | 5,00% | Pubblica Amministrazione |
| Progettazione | 15,00% | Pubblica Amministrazione | 5,00% | Concessionario |
| Esecuzione dell'opera difforme dal progetto | 30,00% | Pubblica Amministrazione | 15,00% | Concessionario |
| Aumento dei prezzi o di indisponibilità dei fattori produttivi | 20,00% | Pubblica Amministrazione | 10,00% | Concessionario |
| Contrazione della domanda specifica | 20,00% | Pubblica Amministrazione | 10,00% | Concessionario |
| Manutenitivo | 25,00% | Pubblica Amministrazione | 10,00% | Entrambi |
| Performance | 25,00% | Pubblica Amministrazione | 5,00% | Concessionario |
| Progettazione servizi | 20,00% | Pubblica Amministrazione | 10,00% | Concessionario |
| Obsolescenza tecnica | 20,00% | Pubblica Amministrazione | 10,00% | Entrambi |
| Legislativo | 5,00% | Pubblica Amministrazione | 5,00% | Pubblica Amministrazione |
| Finanziario | 25,00% | Pubblica Amministrazione | 10,00% | Concessionario |
| Relazioni industriali | 20,00% | Pubblica Amministrazione | 15,00% | Concessionario |
| Forza maggiore | 5,00% | Pubblica Amministrazione | 5,00% | Pubblica Amministrazione |
| Inadempimenti contrattuali da parte di fornitori e subappaltatori | 20,00% | Pubblica Amministrazione | 15,00% | Concessionario |

L'allocazione dei rischi sul Concessionario è stata recentemente definita anche dalla Direttiva sulle Concessioni che definisce il trasferimento del rischio come elemento di base per la definizione di una procedura di Concessione definendolo come "rischio che in condizioni operative normali non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della Concessione".

La quantificazione economica del trasferimento del rischio deve essere costruita tenendo in considerazione anche l'incidenza economica del possibile disallineamento dei costi sull'importo stabilito da progetto.

Le percentuali dell'incidenza del rischio fanno riferimento al documento scritto a Settembre 2009 dalla Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, così come le probabilità di accadimento non sono state stimate autonomamente dalla scrivente ma sono state prese dal documento ministeriale sopra-citato e dalle analisi



svolte dall'Unità tecnica Finanza di Progetto.

La quantificazione dei rischi sostenuti dal partner privato sono quindi da stimare come costo della tipologia del rischio (A) per l'incidenza del rischio(B) per la probabilità di accadimento (C) come da tabella sottostante.

| Rischio | Valore (A) | Incidenza del rischio (B) | % probabilità (C) | Quantificazione rischio | Soggetto esposto |
|---|--------------|---------------------------|-------------------|-------------------------|--------------------------|
| Amministrativo | € 2.180.076 | 2,00% | 20,00% | € 4.360 | Entrambi |
| Ambientale | € 1.800.000 | 5,00% | 5,00% | € 0 | Pubblica Amministrazione |
| Progettazione | € 188.000 | 10,00% | 5,00% | € 940 | Concessionario |
| Esecuzione dell'opera difforme dal progetto | € 2.180.076 | 15,00% | 15,00% | € 49.052 | Concessionario |
| Aumento dei prezzi o di indisponibilità dei fattori produttivi | € 1.800.000 | 10,00% | 10,00% | € 18.000 | Concessionario |
| Contrazione della domanda specifica | € 29.930.000 | 5,00% | 10,00% | € 149.650 | Concessionario |
| Manutentivo | € 6.600.000 | 17,00% | 10,00% | € 112.200 | Concessionario |
| Performance | € 29.930.000 | 13,00% | 5,00% | € 194.545 | Concessionario |
| Progettazione servizi | € 29.930.000 | 8,00% | 10,00% | € 239.440 | Concessionario |
| Obsolescenza tecnica | € 1.800.000 | 30,00% | 10,00% | € 0 | Pubblica Amministrazione |
| Legislativo | € 29.930.000 | 30,00% | 5,00% | € 0 | Pubblica Amministrazione |
| Finanziario | € 1.526.053 | 30,00% | 10,00% | € 45.782 | Concessionario |
| Relazioni industriali | € 25.180.000 | 15,00% | 15,00% | € 566.550 | Concessionario |
| Forza maggiore | € 1.800.000 | 30,00% | 5,00% | € 0 | Pubblica Amministrazione |
| Inadempimenti contrattuali da parte di fornitori e subappaltatori | € 25.180.000 | 10,00% | 15,00% | € 377.700 | Concessionario |
| Totale quantificazione rischio del Concessionario | | | | € 1.758.218 | |

Gli importi inseriti nella colonna dei valori della tabella soprastante sono di seguito esplicitati:

- ➔ Amministrativo: inserito il valore dell'investimento
- ➔ Ambientale: inserito il valore dei lavori
- ➔ Progettazione: inserito il valore delle spese tecniche
- ➔ Esecuzione dell'opera difforme dal progetto: è stato preso in considerazione l'intero valore dell'investimento da realizzare
- ➔ Aumento dei prezzi o di indisponibilità dei fattori produttivi: sono stati presi in considerazione tutti i costi



connessi alla costruzione senza oneri finanziari

- ➔ Contrazione della domanda specifica: sono stati inseriti il valore dei servizi
- ➔ Manutentivo: inserito il valore delle manutenzioni complessive in tutta la Concessione
- ➔ Performance: preso in considerazione il valore totale dei servizi
- ➔ Progettazione servizi: inserito il valore dei servizi complessivo
- ➔ Obsolescenza tecnica: valore ipotetico di adeguamento tecnologico nel corso della gestione
- ➔ Legislativo: considerato il valore del canone complessivo
- ➔ Finanziario: inserito valore del debito
- ➔ Relazioni industriali: inserito l'importo a costo di energia elettrica e termica
- ➔ Forza maggiore: inserito valore dell'investimento per lavori e spese tecniche
- ➔ Inadempimenti contrattuali da parte di fornitori e subappaltatori: considerato il valore dei servizi a costo.

Il valore complessivo risultante di € 1.758.218 è quindi la determinazione del rischio che viene allocato sul Concessionario durante la costruzione e la gestione dell'opera.

Occorre sviluppare un ulteriore passaggio del PSC per determinare la quantificazione del minor rischio ottenuto rispetto ad un appalto tradizionale, evidenziato nella prima tabella della seguente trattazione, per capire l'importo di una minore probabilità di accadimento.

Il valore associato ad ogni tipologia di rischio sarà quindi determinato dalla differenza di probabilità tra appalto e Concessione (A) moltiplicata per il valore sopra determinato (B) per l'incidenza del rischio (C).



| Rischio | Appalto | Concessione | Differenza (A) | Valore (B) | Incidenza del rischio (C) | Valore |
|---|---------|-------------|----------------|--------------------|---------------------------|-----------|
| Amministrativo | 20,00% | 20,00% | 0,00% | € 2.180.076 | 2,00% | € 0 |
| Ambientale | 5,00% | 5,00% | 0,00% | € 1.800.000 | 5,00% | € 0 |
| Progettazione | 15,00% | 5,00% | 10,00% | € 188.000 | 10,00% | € 1.880 |
| Esecuzione dell'opera difforme dal progetto | 30,00% | 15,00% | 15,00% | € 2.180.076 | 15,00% | € 49.052 |
| Aumento dei prezzi o di indisponibilità dei fattori produttivi | 20,00% | 10,00% | 10,00% | € 1.800.000 | 10,00% | € 18.000 |
| Contrazione della domanda specifica | 20,00% | 10,00% | 10,00% | € 29.930.000 | 5,00% | € 149.650 |
| Manutenitivo | 25,00% | 10,00% | 15,00% | € 6.600.000 | 17,00% | € 168.300 |
| Performance | 25,00% | 5,00% | 20,00% | € 29.930.000 | 13,00% | € 778.180 |
| Progettazione servizi | 20,00% | 10,00% | 10,00% | € 29.930.000 | 8,00% | € 239.440 |
| Obsolescenza tecnica | 20,00% | 10,00% | 10,00% | € 1.800.000 | 30,00% | € 54.000 |
| Legislativo | 5,00% | 5,00% | 0,00% | € 29.930.000 | 30,00% | € 0 |
| Finanziario | 25,00% | 10,00% | 15,00% | € 1.526.053 | 30,00% | € 68.672 |
| Relazioni industriali | 20,00% | 15,00% | 5,00% | € 25.180.000 | 15,00% | € 188.850 |
| Forza maggiore | 5,00% | 5,00% | 0,00% | € 1.800.000 | 30,00% | € 0 |
| Inadempimenti contrattuali da parte di fornitori e subappaltatori | 20,00% | 15,00% | 5,00% | € 25.180.000 | 10,00% | € 125.900 |
| Totale quantificazione rischio trasferito | | | | € 1.841.924 | | |

L'allocazione del rischio sul Concessionario rispetto ad un appalto tradizionale, porta quindi ad una migliore gestione e prevenzione di possibili problemi per un importo quantificabile in € 1.842.618.

Risulta quindi possibile definire il rischio trasferibile come la somma delle due componenti analizzate e quantificare l'importo come di seguito:

Rischio trasferibile € **1.758.218** + € **1.841.924** = € 3.600.143

Come si può evidenziare dalle due tabelle soprastanti il rischio amministrativo, ambientale, legislativo e di forza maggiore non possono essere trasferiti dalla parte pubblica al partner privato, quindi la quantificazione del rischio trattenuto dalla Pubblica Amministrazione può essere stimata, come fatto in precedenza, moltiplicando l'incidenza del rischio per la percentuale di probabilità per il valore di riferimento, così come segue:

Rischio trattenuto = $(2\% \times 20\% \times € 2.180.076)/2 + (5\% \times 5\% \times € 1.800.000) + (30\% \times 10\% \times € 1.800.000) + (30\% \times 5\% \times € 29.930.000) + (30\% \times 5\% \times € 1.800.000) = € 538.810$

Le conclusioni sono quindi facilmente calcolabili andando a sommare i numeri sopra determinati con il percorso di calcolo delle diverse parti componenti una analisi del PSC.



| PSC | Appalto tradizionale | Concessione |
|------------------------|----------------------|---------------------|
| PSC base | € 26.980.000 | € 26.980.000 |
| Neutralità competitiva | -€ 208.497 | € 0 |
| Rischio trasferibile | € 3.600.143 | € 0 |
| Rischio trattenuto | € 538.810 | € 538.810 |
| Totale | € 30.910.456 | € 27.518.810 |

Da questa comparazione risulta evidente la convenienza della Concessione rispetto ad un appalto tradizionale con un risparmio stimato di circa - € 3.391.646 per la Fondazione Istituto G. Giglio di Cefalù.