

COMUNE DI MINERBE

ALLEGATO 3 A RELAZIONE SUL SERVIZIO DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA DEL COMUNE DI MINERBE

PUBLIC SECTOR COMPARATOR

RELAZIONE ESPLICATIVA

1. GENERALITA'

L'iter procedurale di un'operazione di finanza di progetto comprendente lavori e servizi su iniziativa di un privato prevede che il promotore rediga un progetto di fattibilità tecnica ed economica. Fra le valutazioni che competono all'Ente pubblico in relazione a detto progetto di fattibilità vi è anche la verifica che la soluzione proposta presenti "il miglior rapporto fra costi e benefici per la collettività" (art. 23, comma 5 D. Lgs. 50/2016) e quindi l'analisi delle possibili alternative da un punto di vista tecnologico, organizzativo, finanziario rispetto alla soluzione realizzativa individuata, oltre alla verifica della possibilità di realizzare l'intervento mediante i contratti di partenariato pubblico-privato (PPP). Tale verifica, volta a dimostrare il vantaggio di realizzare un progetto mediante PPP rispetto ad una tradizionale procedura d'appalto, è condicio sine qua non per perfezionare la documentazione istruttoria di una concessione di lavori o servizi in project financing.

Una volta verificata l'adeguatezza della soluzione infrastrutturale e organizzativa, insomma, è necessario valutare le diverse modalità d'affidamento nella realizzazione della stessa, per stabilire se sia conveniente il ricorso ad una forma di partenariato con il privato oppure se sia conveniente un appalto tradizionale.

Sulla modalità di tale verifica è bene precisare che non esistono modelli "standard". La normativa vigente (art. 181 comma 3 D. Lgs. 50/2016) si limita a precisare che l'operazione va svolta "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 d'appalto". Il richiamo, in definitiva, è alla saggistica sul tema, pur lasciando libertà di individuazione delle metodologie più consone al caso specifico.

Se ormai si può considerare il "Public Sector Comparator" un obbligo generale in caso di ricorso alla finanza di progetto, tale obbligo è a maggior ragione applicabile alle concessioni per l'illuminazione pubblica, considerando che si tratta di concessioni a tariffazione sulla Pubblica Amministrazione. La tariffazione del costo dell'energia elettrica e i costi connessi alla gestione del servizio d'illuminazione pubblica impattano infatti direttamente sulle amministrazioni territoriali, per lo più Comuni, dove il minor esborso del PPP rispetto agli investimenti e alla gestione degli impianti realizzati autonomamente va dimostrato nell'ambito del procedimento di affidamento. È quindi necessario, per realizzare un impianto di illuminazione pubblica in PPP, dimostrare il valore aggiunto (cosiddetto "Value for Money" secondo la terminologia anglosassone) che si può conseguire ricorrendo a tale modello d'intervento. Il conseguimento di un valore aggiunto va dimostrato in termini quantitativi.

Il Public Sector Comparator e la convenienza quantitativa del ricorso al PPP

Per dare riscontro quantitativo alla convenienza al ricorso a forme di PPP, quale la finanza di progetto, è necessario provvedere al calcolo del Value for Money, ottenuto come differenza fra oneri e costi connessi ad una ipotetica realizzazione e gestione con un appalto tradizionale e quelli connessi alla stessa realizzazione tecnica, organizzativa ed economica realizzata con finanza di progetto.

Il riferimento alla stessa soluzione progettuale per quanto riguarda l'investimento e le caratteristiche tecniche ed economiche della sua gestione permettono di riferirsi esclusivamente alle differenze relative al

modello di aggiudicazione/contrattualizzazione.

Il valore aggiunto o Value for Money (VfM) sarà quindi il risultato della seguente formula:

$$\mathbf{VfM = PSC - CNP}$$

dove CNP è il corrispettivo netto del progetto, cioè il valore attuale netto del costo dell'operazione in finanza di progetto, mentre PSC è il valore attuale netto del costo dell'operazione con appalto tradizionale. PSC verrà calcolato determinandolo nelle sue diverse componenti, calcolate per l'intero ciclo di realizzazione dell'investimento e della gestione, come somma del PSC-base e dei rischi (PSC = PSC-base + rischi).

Il PSC-base include il costo del capitale ed i costi operativi sia diretti sia indiretti associati alla realizzazione, alla manutenzione e alla gestione dell'impianto di illuminazione pubblica. Il calcolo del PSC è completato dalla quantificazione dei rischi distinguendo i rischi trattenuti dalla PA da quelli trasferibili al soggetto privato o condivisi.

Nel caso specifico, per il calcolo del PSC-base si dovranno prendere in considerazione i costi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione per la realizzazione, l'adeguamento degli impianti di illuminazione pubblica e la gestione. Si potranno così considerare i costi nelle varie componenti d'investimento e i costi operativi diretti (utenze, manutenzioni, costi gestione del servizio) e indirette (costi amministrativi e oneri finanziari). I valori dovranno essere attualizzati, ossia portati a moneta di oggi mediante la tecnica dello sconto calcolando il Valore Attuale Netto (VAN) di tutti i costi del periodo; l'attualizzazione per permetterà di valutare grandezze finanziarie omogenee, seppur corrispondenti a tempi diversi e quindi non direttamente confrontabili.

La determinazione dei rischi e la loro valorizzazione dovrà invece trovare riscontro in una matrice dei rischi (dove si espliciteranno le tipologie dei rischi e la loro allocazione sul soggetto pubblico o sul soggetto privato) in coerenza con la documentazione contrattuale e di capitolato. Il periodo temporale da considerare deve tenere conto dell'intero ciclo di vita del progetto, dalla fase di progettazione al termine del periodo ipotizzato per la gestione.

Nell'ambito della quantificazione del PSC è con tutta evidenza di fondamentale importanza il calcolo del Valore Attuale Netto (VAN) del PSC, come determinante è il tasso impiegato per la loro attualizzazione. Non procedere all'attualizzazione dei flussi di cassa associati a costi e ricavi del progetto e ai rischi connessi, considerando esclusivamente i valori nominali di tali flussi, oltre ad essere un grossolano errore di computo finanziario, corrisponde a sovrastimare i rischi postergati nel tempo, sottostimando al contempo i rischi dei primi anni, come quelli di progettazione e costruzione. Anche il tasso d'interesse/sconto scelto per l'attualizzazione dei flussi di cassa ha un impatto significativo sulla valorizzazione del PSC e quindi sulla determinazione del VfM: tanto più sarà basso il tasso utilizzato, tanto più si tenderà a sovrastimare i rischi trasferiti e la convenienza del ricorso al project financing.

La Commissione Europea ha indicato nel 2003 attraverso la "Guida all'analisi costi benefici dei progetti di investimento" un valore del tasso di sconto 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%.

Convenienza quantitativa del ricorso al PPP – identificazione e quantificazione dei rischi

Una corretta valutazione dei rischi dovrà considerare almeno i seguenti tre aspetti: la loro identificazione, la loro allocazione in capo al soggetto pubblico o al privato e il "risk assessment", vale a dire la valutazione

della probabilità che si possano verificare e la loro incidenza. La quantificazione del valore dei rischi associati al progetto presuppone, quindi, un'attività di analisi, necessaria ad identificare gli stessi e ad individuare l'allocazione ottimale tra le parti del contratto di PPP.

Sulla base delle scelte di allocazione sarà quindi necessario verificare l'impatto di ciascun rischio in termini di costi, stimandone la probabilità di accadimento. L'allocazione influisce direttamente sul valore in quanto la capacità delle parti di gestire il rischio è diversa. Senza dubbio i rischi dovranno essere allocati, al fine di contenerne l'onerosità, al soggetto, pubblico o privato, che saprà contenerne la probabilità di accadimento al minor costo possibile. Il problema, quindi, non è semplicemente di trasferire il rischio ad un soggetto esterno alla PA, ma trasferirlo a chi sa gestirlo.

Nel D. Lgs. 50/2016 (Nuovo Codice degli appalti e concessioni), fra l'altro, per la prima volta viene proposta una definizione dei rischi distinguendoli in: rischio di costruzione, rischio di disponibilità e rischio di domanda. Con riferimento alla pubblica illuminazione, trattandosi di un'opera "fredda" o a tariffazione sulla PA, anziché al rischio di domanda ci si riferisce sostanzialmente al rischio di costruzione e al rischio di disponibilità, quest'ultimo identificabile come il rischio che il partner privato non renda disponibile l'opera e i servizi ad essa connessi secondo gli standard di qualità e quantità contrattualmente definiti. L'effettiva allocazione in capo al privato di almeno uno dei due rischi, domanda e disponibilità, unitamente al rischio di costruzione, è determinante ai fini della possibilità di contabilizzare fuori dal bilancio pubblico (off balance) l'investimento in PPP.

Al fine di fornire una rappresentazione aderente alla realtà, al di là del dato normativo, nella matrice dei rischi proposta, oltre ai tipici rischi di costruzione e disponibilità e ad una limitata ipotesi di rischio di domanda, si sono voluti rappresentare altri rischi relativi alla gestione dell'opera e comunque una serie di rischi che possono verificarsi sia in fase di realizzazione che di gestione.

Convenienza quantitativa del ricorso al PPP – valorizzazione dei rischi

Una volta identificati i rischi e definito chi se ne debba fare carico sarà necessario valorizzarli, permettendo di attribuire un valore complessivo alla quota di rischi che non graveranno sulla Pubblica Amministrazione, ma che verranno assegnati al privato. Il valore dei rischi è determinabile associando ad ogni categoria di rischio almeno due informazioni: la somma su cui grava il rischio e la probabilità di manifestazione dello stesso. Il processo di stima va ripetuto con riferimento ad ogni rischio o categoria di rischio individuato che viene trasferito al privato rispetto ad una tipologia di appalto tradizionale.

L'entità del danno potenziale potrà essere calcolato facendo riferimento a stime di esperienza o, quando disponibili, a grandezze assunte da rilevazioni statistiche ufficiali. Nel primo caso si scontrerà il limite della soggettività dell'analisi, mentre nel secondo la difficoltà di rinvenire rilievi puntuali da prendere a riferimento.

Procedendo ad una valutazione analitica della quantificazione di tutti i rischi o categorie di rischi identificati nella matrice dei rischi, in particolare quelli trasferibili al privato, in relazione all'intero ciclo di vita del progetto, si potrà calcolare il valore attuale netto dei costi del progetto.

La somma del PSC-base e del valore attuale netto dei rischi permetterà così di calcolare il PSC, cioè il valore del costo dell'impianto di illuminazione e della sua gestione nel caso di un appalto tradizionale.

Convenienza quantitativa del ricorso al PPP – quantificazione del "Value for Money"

Il calcolo dei costi per la Pubblica Amministrazione in caso di PPP, e nel caso specifico in cui si realizzi un impianto di illuminazione con finanza di progetto, sarà meno impegnativo. Basterà infatti considerare i costi dell'operazione di project financing a carico della PA così come desumibili dal PEF, con l'aggiunta dei

prevedibili costi di gestione interna. Anche tali valori dovranno essere attualizzati secondo il medesimo tasso utilizzato per il calcolo del PSC.

Nel caso dell'illuminazione pubblica formalizzata da una concessione a tariffazione esclusiva sulla PA, non esistendo una componente di tariffazione di servizi a carico dell'utenza (o essendo trascurabile e meramente eventuale, si veda il caso dello spostamento di impianti su richiesta di soggetti terzi), verranno considerati solamente i costi a carico dell'Ente addebitati dal Concessionario a titolo di remunerazione della concessione, oltre alle prevedibili spese di gestione del contratto. Il valore ottenuto sarà il Corrispettivo Netto del Progetto, vale a dire il Valore Attuale Netto del costo dell'operazione in project financing.

In definitiva, la convenienza del ricorso alla finanza di progetto sarà desumibile dalla differenza tra il costo per la Pubblica Amministrazione del ricorso ad un appalto tradizionale (PSC) e quello invece assunto nell'ipotesi di una concessione (CNP).

Il "Value for Money" che esprime questa differenza per giustificare il ricorso al project financing dovrà ovviamente essere positivo.

$$VfM = (PSC - CNP) > 0$$

È indubbio che il Value for Money risulta significativamente condizionato dal valore dei rischi che l'Amministrazione trasferisce al privato. Tale trasferimento permetterà di conseguire un VfM positivo, presupponendo che il concessionario sappia gestire tali rischi meglio dell'Amministrazione concedente ad un costo inferiore del valore del rischio. Ecco perché la valutazione del rischio ha assunto sempre maggiore rilievo nella disciplina della concessione e dei PPP.

2. CASO SPECIFICO DEL COMUNE DI MINERBE

In coerenza con quanto esposto nelle linee generali di cui sopra, si è anzitutto provveduto all'elaborazione della "matrice dei rischi". Il ruolo della matrice non è semplicemente indirizzato alla valutazione quantitativa del rischio trasferibile, ma ha anche lo scopo di valutare la sussistenza dei presupposti per la contabilizzazione "off balance" delle somme d'investimento a carico del privato. Infatti, la decisione Eurostat 11 febbraio 2004 "Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private-partnership)", nonché le norme del Codice degli appalti e concessioni, impongono un trasferimento sostanziale del rischio a carico del privato. Si richiama anche il contenuto dell'art. 3 lett. eee) ove, nel definire il "contratto di partenariato pubblico privato", viene esplicitamente previsto che "si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat". Fra i 3 rischi di costruzione, di disponibilità e di domanda, è in particolare necessario che almeno 2 di essi risultino trasferiti dalla Pubblica Amministrazione al concessionario. Viste le caratteristiche del settore dell'illuminazione pubblica, il rischio di domanda è stato valutato in modo marginale; si è comunque riscontrato positivamente il trasferimento del rischio di costruzione e di disponibilità.

I rischi individuati nella matrice sono stati suddivisi in una serie di macrocategorie, così identificate:

- a) Rischi di costruzione
- b) Rischi di domanda
- c) Rischi di disponibilità
- d) Altri rischi

Nelle valutazioni di calcolo si è proceduto anzitutto all'individuazione del PSC base (tabella 1). Il tasso

d'attualizzazione individuato è stato pari a 5%, come da "Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" emanata dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome.

Sono stati utilizzati in parte i dati in possesso, emergenti dal Quadro economico e dalla Relazione illustrativa presentata da Elettrocostruzioni Rovigo s.r.l., in particolar modo per la quantificazione degli investimenti in lavori e per i consumi energetici post operam. In relazione ai primi, si è tuttavia proceduto ad un correttivo, ipotizzando che l'importo lavori, in un'ipotetica gara di soli lavori, avrebbe potuto ottenere uno sconto di gara pari al 10%. Si è proceduto poi ad una rideterminazione dei costi di progettazione, che sono stati stimati, in linea con il mercato, in un 8% del costo dei lavori. Le ulteriori somme a disposizioni contenute nel Quadro economico sono state rideterminate nel 7% dei costi dei lavori.

Sono stati rideterminati, sempre sulla base di costi ordinari di mercato, i "costi industriali diretti", che sono stati suddivisi fra costi di manutenzione ordinaria, straordinaria, spese di conduzione varie e costi amministrativi. Pur potendo prevedere, almeno per i costi di manutenzione straordinaria, una minor somma nei primi anni (almeno fino al termine del 5° anno, per l'operare delle clausole di garanzia normalmente apposte dai fornitori di materiale elettrico, principalmente corpi illuminanti) e una somma aggiuntiva per gli anni successivi (le schede tecniche dei materiali prevedono normalmente tassi di guasto crescenti col tempo), si è preferito indicare un costo lineare, vista l'oggettiva difficoltà di individuare parametri certi e standardizzati. In ogni modo, si ritiene che l'applicazione di una diversa soluzione non avrebbe portato ad un risultato sostanzialmente differente in termine di Valore attuale.

Naturalmente, per un corretto confronto di dati, la durata del PSC è stata individuata anch'essa in anni 18, in modo identico alla proposta di project financing. Non si è invece ritenuto utile procedere ad individuare tassi di aggiornamento al costo dell'energia o all'indice dei prezzi al consumo, comunque in coerenza con quanto previsto nel PEF di Elettrocostruzioni Rovigo s.r.l. e in linea con le valutazioni fatte per il CNP. In ogni caso, non vi sono dubbi che un'eventuale applicazione di tassi di aggiornamento avrebbe come effetto quello di allargare la forbice in favore della soluzione del PPP rispetto all'appalto tradizionale, per cui trattasi di una scelta cautelativa nell'interesse dell'Amministrazione.

Il tasso di interesse delle componenti di investimento è stato individuato sulla scorta del tasso fisso applicato dalla Cassa Depositi e Prestiti agli Enti Locali nell'estate 2018 (anche se i tassi pubblicati dalla CDP fanno riferimento ad operazioni di 15 o di 20 anni, per cui si è proceduto ad effettuare una media di tali valori, vista la durata di 18 anni).

La tabella 1 porta quindi ad una individuazione del PSC base attualizzato in € 1.594.986,18.

Come già esposto sopra, è a questo punto necessario operare la quantificazione dei rischi trattenuti dall'Amministrazione in caso di appalto "tradizionale", sulla base della matrice dei rischi.

Per ciascuno dei rischi si è proceduto quindi alla redazione di una specifica valutazione (Tabella 2). Come già illustrato nella sezione generale della presente relazione, in assenza di dati statistici che possano fungere da guida, la valutazione dei rischi soffre di un indubbio margine di soggettività. È comunque indubbio che i rischi trasferiti al soggetto privato hanno tutti il vantaggio della "best allocation". In sostanza, infatti, non vi possono essere dubbi che un operatore professionale e qualificato, piuttosto che un operatore "generalista" come il Comune, ha la capacità di meglio contenere una serie di rischi di progettazione, di costruzione, finanziari ed operativi, producendo un indubbio vantaggio complessivo che deve avere una valorizzazione.

In concreto si è proceduto all'individuazione di una classe di rischio in termini di probabilità di accadimento (probabilità nulla, bassa, media e alta), cui è stata associata un'incidenza percentuale in termini di possibile

danno. Tale percentuale è stata di volta in volta applicata alle componenti di costo più idonee (ad esempio: il rischio di progettazione è stato applicato al solo costo di progettazione, mentre il rischio di performance è stato applicato ai soli costi di energia elettrica).

È chiaro che è possibile anche effettuare valutazioni più approfondite, ma è anche altrettanto vero che ciascun rischio trasferito ha un'incidenza estremamente limitata rispetto al valore totale dell'operazione. Il risultato finale delle operazioni svolte deriva infatti dalla somma di un ampio numero di rischi trasferiti e porta ad un valore attualizzato di € 240.201,72, vale a dire ad una percentuale pari al 15,05% del valore attuale del PSC base.

I dati sopra emersi appaiono senza dubbio confortanti, poiché, pur in assenza di parametri certi, sulla base del sopra indicato principio della "best allocation" non pare dubitabile che il livello di professionalità di un operatore qualificato possa valere una percentuale siffatta del valore base. Basti pensare, ad esempio, ai diversi volumi d'acquisto, alla maggiore capacità di individuare sul mercato prodotti con elevato livello di affidabilità e durata, alla capacità di ricorrere a risorse finanziarie proprie per far fronte ad eventuali incrementi dei costi finanziari, alla capacità di ottimizzare le spese di gestione su un numero di commesse elevato.

Tutti questi elementi, in definitiva e al di là della mancanza di dati statistici oggettivi, fanno propendere in direzione di un livello di valorizzazione dei rischi sostanzialmente corretto e forse anche al ribasso.

Si è quindi provveduto (Tabella 3) all'individuazione del Corrispettivo Netto di Progetto (CNP), individuando il costo complessivo dei canoni richiesti da Elettrocostruzioni Rovigo s.r.l., cui aggiungere una quota di costi amministrativi interni di gestione della concessione, attualizzando il risultato al tasso del 5%. Il valore attuale del CNP è stato quindi individuato in complessivi € 1.471.157,89.

3. CONCLUSIONI

È quindi a questo punto possibile svolgere la semplice operazione matematica richiesta per l'identificazione del Value for Money, e quindi della convenienza allo svolgimento di un'operazione di PPP in luogo di un appalto tradizionale.

Al PSC-base andrà quindi sommato il valore dei rischi e detratto il Corrispettivo Netto di Progetto.

$$\mathbf{VfM = € 1.594.986,18 + € 240.201,72 - € 1.471.157,89 = € 364.030,01}$$

Il valore risultante è con tutta evidenza maggiore di 0 e quindi positivo, fornendo la dimostrazione della convenienza dell'operazione di PPP proposta, in forma di concessione mediante finanza di progetto, del servizio di illuminazione pubblica, in luogo del tradizionale metodo dell'appalto.

Si osservi, in ogni caso, come già il valore del PSC-base risulti superiore al CNP, con il che, da un lato, si può ben concludere che eventuali errori nel calcolo del valore dei rischi trasferiti risultano ininfluenti nella valutazione della convenienza del ricorso al PPP, dall'altro che, effettivamente, il canone annuo richiesto è certamente e sensibilmente inferiore a quella che è la media di mercato per operazioni similari.