

**Analisi Costi e Benefici** con determinazione del **Value for Money** a supporto della

proposta di concessione avente ad oggetto **"LA REALIZZAZIONE DI UN**

**FABBRICATO AD USO CENTRO DIURNO E RESIDENZIALE PER PORTATORI DI**

**HANDICAP DA ERIGERSI A MONTECRETO (MO),**

ai sensi dell'art. 180 c. 15 del dlgs 50/2016

**DONUS ASSISTENZA**  
Società Cooperativa Sociale  
IL PRESIDENTE  
(Gaetano De Vinco)

*Gaetano De Vinco*

## 1. REALIZZAZIONE MEDIANTE CONCESSIONE RISPETTO ALL'APPALTO

Per la realizzazione dell'opera e la sua gestione possono essere attivate:

1. Una procedura di concessione di costruzione e gestione;
2. Un appalto per la realizzazione delle opere, seguito da una concessione di servizi per la gestione del servizio con mantenimento diretto solo dell'attività di manutenzione straordinaria in qualità di proprietario dell'immobile.

La concessione di costruzione e gestione tipicamente prevede l'esternalizzazione dell'investimento in capo al concessionario privato, che grazie all'attività di gestione dell'opera, riesce a remunerare l'investimento<sup>1</sup>.

Dal punto di vista economico finanziario, al fine di valutare la convenienza della procedura attuativa è stata sviluppata l'analisi del *Value for Money*, i cui risultati vanno tuttavia considerati all'interno della cornice normativa di riferimento e in particolare della nuova direttiva comunitaria sulle concessioni.

### 1.1. Valutazione sulla convenienza della concessione

Le linee guida redatte dall'ANAC (ex AVCP) prevedono di utilizzare la tecnica del *Public Sector Comparator* ai fini della valutazione della convenienza delle procedure attuative (appalto vs concessione).

Di seguito si riporta una nota metodologica che descrive molto sinteticamente il processo seguito per computare il Value for Money (VFM), ossia il vantaggio monetario in capo alla Pubblica Amministrazione (PA) a seguito della migliore procedura attuativa.<sup>2</sup>

Attraverso la misurazione del VFM, la Pubblica Amministrazione può effettuare una preliminare valutazione della convenienza dell'iniziativa in relazione a differenti procedure di realizzazione, con l'obiettivo finale di perseguire una quanto più efficiente allocazione delle proprie risorse finanziarie.

---

<sup>1</sup> "Caratteristica peculiare dell'istituto concessorio è l'assunzione da parte del concessionario del rischio connesso alla gestione dei servizi cui è strumentale l'intervento realizzato, in relazione alla tendenziale capacità dell'opera di autofinanziarsi, ossia di generare un flusso di cassa derivante dalla gestione che consenta di remunerare l'investimento effettuato" AVCP, Det. 2/2010

<sup>2</sup> Per una disamina del modello teorico del *Public Sector Comparator* si rimanda anche alla relazione dell'Agenzia Nazionale Anticorruzione, alla pagina web:  
[http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Pubblicazioni/RapportiStudi/\\_PSC/](http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Pubblicazioni/RapportiStudi/_PSC/)



Algebricamente, il VFM è dato dalla differenza tra il costo complessivo di un'opera in capo al soggetto pubblico nell'ipotesi di realizzazione tramite appalto (il cosiddetto "Public Sector Comparator") e quello derivante dall'utilizzo di una procedura di PPP.

Va precisato come in entrambi i casi si tiene in considerazione non solo il costo economico-finanziario dell'operazione in capo alla PA ma anche l'allocazione dei rischi tra PA e privato, in particolare il processo di gestione dei rischi (*risk management*) è così classificabile:

- Identificazione dei rischi: ossia di tutti gli eventi suscettibili di modificare (in negativo come in positivo) le principali variabili economiche dell'iniziativa a prescindere dalla procedura attuativa che si utilizzerà per la sua realizzazione;
- Analisi e valutazione dei rischi: stima delle probabilità di accadimento di ogni singolo evento di cui sopra e la misurazione dell'effetto economico di tale evento sul progetto;
- Allocazione dei rischi: il processo per mezzo del quale ogni potenziale rischio, una volta identificato, viene allocato ad uno dei partecipanti al progetto meglio in grado di gestirlo.

Il *Public Sector Comparator* (PSC) è quindi definito dalla sommatoria delle seguenti variabili:

- Costi di costruzione attualizzati;
- Costi di gestione attualizzati;
- Costo dei rischi trasferibili al soggetto privato in caso di PPP.

Alternativamente in caso di PPP occorrerà invece stimare i seguenti costi in capo alla PA, che tipicamente afferiscono a:

- Contributo pubblico in conto costruzione;
- Contributo pubblico in fase di gestione (canone di disponibilità).

In conclusione per la stima del Value for Money è necessario:

- Individuare i flussi finanziari a carico della PA per ciascuna procedura;
- Attualizzare i flussi di costo e ricavo;
- Individuare i rischi del progetto e quantificare quelli trasferibili per ciascuna procedura;
- Confrontare l'onere derivante da una procedura di PPP con quello di un appalto.

### 1.1.1. Analisi del *Value for Money*

L'analisi parte dalla determinazione del "*Public Sector Comparator*" considerando le sue due componenti principali: **PSC base** e **Costo dei rischi**, con l'obiettivo di identificare il costo che la PA sosterebbe, considerando i rischi che dovrebbe inevitabilmente trattenere, nel caso in cui scegliesse l'appalto tradizionale (in tal caso appalto di lavori) rispetto ad una procedura di PPP.

Successivamente, una volta determinato il PSC si procederà al confronto con i costi che la PA sosterebbe nell'ipotesi di PPP e da tale confronto si andrà a determinare il Value for Money.

#### 1.1.1.1. *Public Sector Comparator*

Come riportato nel piano economico finanziario, i **costi per la realizzazione delle opere iniziali** ammontano a circa **1,86** milioni di Euro (senza considerare altri costi non tecnici quali riserve di cassa tipiche del PPP, fabbisogni gestionali di costruzione legati alla SPV) di cui:

- 1.450 mila Euro per la realizzazione delle opere e la fornitura degli arredi
- 113 mila Euro per le spese connesse alla progettazione e altri servizi
- 200 mila Euro per l'IVA

In via prudenziale è stato ipotizzato che a in caso di procedura tradizionale con gara di appalto di costruzione, il costo si ipotizza coperto dalla PA con risorse proprie, senza accensione di prestiti onerosi. Inoltre, sempre in via prudenziale si ipotizza di ottenere **un ribasso sulla gara di appalto di circa il 25%** per un **costo complessivo** da finanziare a carico della PA di circa **1,3 milioni** di Euro. L'ipotesi sottostante è che la PA abbia le risorse per l'opera mediante la tassazione generale e dunque non si considera nel costo della PA l'eventuale onere finanziario relativo all'indebitamento diretto.

Il periodo considerato è pari a **27 anni**, suddivisi in:

- Fase di **progettazione e costruzione**, stimata in **2 anni**;
- Fase di **gestione** delle opere, stimata in **25 anni**.

In fase di gestione, è stato ipotizzato che la Pubblica Amministrazione assegni la gestione mediante un appalto di servizi ad un gestore:

- Percepisca un **canone annuo**, pari alla quota di tariffa prevista attualmente dalla documentazione regionale e in particolare pari a 5,50 euro/giorno (Iva compresa) a posto letto per gli utenti della parte residenziale e pari a 3,00 euro/giorno (Iva compresa) ad utente per la parte di centro diurno.
- Sopporti i costi di **manutenzione straordinaria** dell'edificio. Tali costi sono stati stimati considerando una quota dell'attuale tariffa prevista dalla documentazione regionale relativa alla manutenzione immobile/impianti. In particolare a fronte della tariffa regionale di 2,00 euro/giorno (Iva compresa) a posto letto per gli utenti della parte residenziale e 1,50 euro/giorno (Iva compresa) ad utente per la parte di centro diurno, la quota di manutenzione straordinaria è stata ipotizzata pari al 55% sulla base di esperienze similari del proponente. La PA copre questi costi integrando il canone annuo di cui al punto precedente richiesto al gestore con questo quota.

Sulla base di queste assunzioni, il costo complessivo dell'intervento a carico della Pubblica Amministrazione (PSC) ammonta a circa **23 mila Euro** (circa 0,6 milioni di Euro in valore

attuale<sup>3</sup>) come riportato nella tabella che segue.

PSC BASE (valori in €/000)	
<b>COSTI FASE DI COSTRUZIONE</b>	
costi lavori, arredi, progettazione	- 1.172
IVA	- 137
<b>TOTALE</b>	<b>- 1.309</b>
<b>RICAVI E COSTI DI GESTIONE</b>	
Affitto (iva e quota manutenzione compresa)	1.559
Costo manutenzione straordinaria (iva compresa)	- 273
<b>TOTALE NETTO GESTIONE</b>	<b>1.286</b>
<b>TOTALE FLUSSI APPALTO</b>	<b>- 23</b>
<b>VALORE ATTUALE FLUSSI APPALTO</b>	<b>- 599</b>

Il valore attuale risulta essere maggiore della sommatoria dei flussi nominali in quanto vi è un maggior peso dei flussi in uscita per la realizzazione dell'opera rispetto ai flussi positivi gestionali dati dall'affitto annuo al netto dei relativi oneri di manutenzione straordinaria da sostenere nel corso dei 25 anni gestionali.

#### 1.1.1.2. Quantificazione dei rischi

Ai costi per la realizzazione dell'opera vanno sommati i potenziali extra costi derivanti da variazioni rispetto alla situazione di partenza sia in fase di costruzione che in fase di gestione.

In **fase di costruzione** sono stati identificati e quantificati due rischi principali:

1. **Incremento dei costi** di costruzione rispetto a quanto preventivato. In particolare in coerenza con le linee guida stilate dall'UTFP si è ipotizzato una crescita dei costi:

- Lieve (+5%) con probabilità pari al 30%;
- Moderata (+20%) con probabilità pari al 33%;
- Forte (+40%) con probabilità pari al 12%.

Utilizzando i predetti parametri, il rischio di incremento costi è quantificato in circa 169 mila Euro (159 mila in valore attuale) che potrà verificarsi lungo il periodo di costruzione, come riportato nella tabella che segue.

---

<sup>3</sup> Flussi scontati ad un tasso del 5% annuo (tasso indicato dalla Commissione Europea e dal NUV)

COSTO RISCHI IN CAPO ALLA PA (valori in €/000)		
<b>RISCHIO AUMENTO COSTI DI COSTRUZIONE</b>		<b>100%</b>
- Incremento lieve	5,0%	65
- Incremento moderato	20%	262
- Incremento forte	40%	524
- Probabilità incremento lieve	30%	
- Probabilità incremento moderato	33%	
- Probabilità incremento forte	12%	
<b>ENTITA' DEL RISCHIO AUMENTO COSTI IN COSTRUZIONE</b>		<b>169</b>
Fattore di sconto		5%
Flusso scontato		
<b>VALORE ATTUALE RISCHIO AUMENTO COSTI IN COSTRUZIONE</b>		<b>159</b>

2. **Ritardo nel termine dei lavori.** Anche in tal caso gli scostamenti e le relative probabilità sono stimate sulla base del vademecum UTFP, in particolare si è ipotizzato un ritardo:

- lieve (circa 40 giorni di ritardi);
- moderato (circa 2 mesi e mezzi di ritardi);
- forte (circa 8 mesi di ritardi).

I costi associati ai ritardi temporali riguardano principalmente il mancato canone corrisposto alla Pubblica Amministrazione (circa 3 mila euro/mese) e gli oneri di fermo cantiere stimati in circa 250 Euro al giorno (circa 90 mila Euro annui).

Nella tabella che segue si riporta la quantificazione del rischio di ritardo nel termine dei lavori, che si manifesterà nel periodo successivo alla data prevista di completamento dell'opera e per il quale è stimato un valore di circa 47 mila Euro (42 mila in valore attuale).

COSTO RISCHI IN CAPO ALLA PA (valori in €/000)		
<b>RISCHIO RITARDI TEMPORALI</b>	<b>0,29</b>	<b>Giorni</b>
- Incremento lieve	5,0%	38
- Incremento moderato	20%	150
- Incremento forte	30%	225
- Probabilità incremento lieve	2%	
- Probabilità incremento moderato	9%	
- Probabilità incremento forte	66%	
<b>ENTITA' DEL RISCHIO RITARDI TEMPORALI</b>		<b>47</b>
Fattore di sconto		5%
Flusso scontato		
<b>VALORE ATTUALE RISCHIO RITARDI TEMPORALI</b>		<b>42</b>

I rischi verificabili nella **fase di gestione** sono legati ad un incremento dei **costi per le manutenzioni straordinarie** che non possono essere recuperate data la stabilità delle relative quote di tariffe. Anche in tal caso i valori e le probabilità sono state stimate sulla base delle linee guida redatte dall'UTFP, in particolare si è ipotizzato una crescita:

- lieve (+15%) con probabilità pari al 45%;

- moderata (+25%) con probabilità pari al 25%;
- forte (+60%) con probabilità pari al 10%.

Il rischio di incremento dei costi di manutenzioni è pari a circa 52 mila Euro (26 mila Euro in valore attuale).

COSTO RISCHI IN CAPO ALLA PA (valori in €/000)		
<b>RISCHIO AUMENTO COSTI MANUTENZIONE STRAORDINARIA</b>		
- Incremento lieve	15%	
- Incremento moderato	25%	
- Incremento forte	60%	
- Probabilità incremento lieve	45%	
- Probabilità incremento moderato	25%	
- Probabilità incremento forte	10%	
<b>ENTITA' DEL RISCHIO MANUTENZIONE</b>		- 52
Fattore di sconto		5%
Flusso scontato		
<b>VALORE ATTUALE RISCHIO COSTI DI GESTIONE</b>		- 26

Il **costo complessivo dei potenziali rischi (in fase di costruzione e gestione)** in capo alla Pubblica Amministrazione è stato stimato in circa **268 mila Euro** (226 mila Euro in valore attuale) che vanno a sommarsi ai costi associati alla realizzazione dell'opera.

VALORE DEI RISCHI		
Entità rischio aumento costi costruzione	-	169
Entità rischio ritardi temporali	-	47
Entità rischio aumento manutenzione str.	-	52
<b>TOTALE ENTITA' RISCHI</b>	-	<b>268</b>
<b>VALORE ATTUALE RISCHI</b>	-	<b>226</b>

#### 1.1.1.3. Costo in caso di concessione

Nel caso in cui la PA realizzasse l'opera attraverso la procedura di partenariato pubblico privato promossa dal Proponente (in particolare una concessione di costruzione e gestione) le **componenti di costo** da tenere in considerazione è il solo **Contributo pubblico** sui costi di investimento necessario ai fini dell'equilibrio economico finanziario, stimato in circa 650 mila Euro comprensivo di IVA

Anche in tal caso si è ipotizzata una concessione di 27 anni in cui non sono previsti flussi di costo e di ricavo a carico della PA.



COSTI PER LA PA IN CASO DI CONCESSIONE (valori in €/000)		
<b>COSTI FASE DI COSTRUZIONE</b>		
Contributo pubblico (iva compresa)	-	580
Altri costi del soggetto pubblico	-	-
<b>TOTALE</b>	-	<b>580</b>
<b>RICAVI E COSTI DI GESTIONE</b>		
Affitto (iva e quota manutenzione compresa)	-	-
Costo manutenzione straordinaria (iva compresa)	-	-
<b>TOTALE NETTO GESTIONE</b>	-	-
<b>TOTALE FLUSSI CONCESSIONE</b>	-	<b>580</b>
<b>VALORE ATTUALE FLUSSI CONCESSIONE</b>	-	<b>546</b>

#### 1.1.1.4. Value for Money

Sulla base delle analisi sopra riportate, è stata fatta la differenza tra i costi per la Stazione Appaltante in caso di appalto e in caso di concessione, da cui emerge come il valore attuale dell'appalto sia inferiore rispetto all'onere in capo alla Stazione Appaltante in caso di concessione. In particolare, senza considerare i rischi trasferiti, per la PA la concessione permette di ottenere un risparmio di circa 53 mila Euro rispetto all'appalto, anche se a livello di valori nominali l'appalto è più competitivo.

Andando a valorizzare anche i rischi la differenza tra il PSC corretto per i rischi risultante in caso di procedura in appalto, da un lato, e in caso di procedura di Concessione, dall'altro, si amplia e ammonta a -279 mila Euro. Tale valore corrisponde al Value for Money del progetto e sta a significare che la Concessione, in un'ottica di impegno finanziario pubblico comprensivo anche del rischio del progetto, è più efficiente ed efficace dell'appalto non solo in termini di valore attuale ma anche di valore attuale corretto per il rischio.

CALCOLO VALUE FOR MONEY (VFM)		
Flussi nominali appalto	-	23
Valore attuale flussi appalto	-	599
Flussi nominali concessione	-	580
Valore attuale flussi concessione	-	546
<b>DELTA VALORA ATTUALE (Appalto - Concessione)</b>	-	<b>53</b>
<b>VALORE ATTUALE RISCHI TRASFERIBILI</b>	-	<b>226</b>
<b>VFM</b>	-	<b>279</b>

Si tenga presente che nella valutazione non è stato considerato il terminal value dell'immobile in quanto al termine dei 25 anni di gestione sia nel caso di appalto che nel caso di concessione



l'asset sarà in piena disponibilità della PA e dunque non vi sono differenze tra le due procedure sotto questo punto di vista.

**DOMUS ASSISTENZA**  
Società Cooperativa Sociale  
IL PRESIDENTE  
(Gaetano Di Vinco)

