

PROPOSTA DI REALIZZAZIONE DI DUE NUOVE CAMERE MORTUARIE E DI RIQUALIFICAZIONE DELLA STRUTTURA OBITORIALE ESISTENTE PRESSO IL CIMITERO DEL CAPOLUOGO, DI REALIZZAZIONE DI ALCUNI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE DEI CIMITERI COMUNALI E DI GESTIONE DELLE OPERE REALIZZATE E DEI SERVIZI CIMITERIALI ORDINARI ED AMMINISTRATIVI

- ai sensi dell'articolo 183, comma 15 del Decreto Legislativo 18 Aprile 2016, n. 50 -

RELAZIONE ILLUSTRATIVA A SUPPORTO DELL'IDEA PROGETTUALE

1. Premessa

La Cooperativa Sociale Spazio 11 s.c.a.r.l., già assegnataria dei servizi di gestione e custodia dei cimiteri comunali e del servizio di gestione amministrativa (sportello cimiteriale) per il periodo 2019-2020, attraverso la presentazione dell'allegato Progetto Preliminare intende avanzare al Comune di Valeggio sul Mincio - secondo quanto previsto dall'istituto del "Project Financing" - **la proposta di progettazione e costruzione di due nuove Camere Mortuarie con contestuale ristrutturazione della Camera Mortuaria esistente** (allo scopo di renderla conforme ai nuovi requisiti normativi riferiti a questa tipologia di strutture obitoriali) e **la realizzazione di alcuni interventi di riqualificazione/messa a norma dei cimiteri comunali.**

Gli investimenti previsti per la realizzazione delle operazioni programmate saranno sostenuti mediante la gestione diretta in concessione dei diversi servizi cimiteriali già gestiti e di nuova gestione (camere mortuarie) per un periodo sufficiente a remunerare il capitale investito (art. 169, co. 1, D.lgs. n. 50/2016 – contratto misto di servizi e lavori).

L'intento dell'operazione, nel suo insieme, è quello di assicurare un nuovo servizio qualificato di "pubblico interesse" gestito in ambienti opportunamente dedicati, del quale possa usufruire anche il cittadino in caso di necessità dovuta al verificarsi di evento luttuoso (utilizzo camere mortuarie) e rendere maggiormente funzionale e sicuro l'accesso alle aree cimiteriali (altri interventi di riqualificazione).

2. Camera Mortuaria – caratteristiche ed utilizzo

La Camera Mortuaria è una struttura obitoriale, della quale i comuni devono obbligatoriamente disporre, predisposta per ricevere e tenere in osservazione le salme di persone decedute in luoghi e circostanze diverse (D.P.R. n. 285/1990, integrato dalla Circolare del Ministero della Sanità n. 214/1993 – artt. n. 12 e 13).

Presso la Camera Mortuaria (il cui utilizzo è regolamentato pure dall'art. 15 della L.R. n. 18/2010), possono essere ricevute, custodite ed esposte, su specifica richiesta dei famigliari del defunto o di altri aventi titolo, anche le salme di persone decedute in abitazioni private o in strutture ospedaliere (art. 11 L.R. cit.).

La Camera Mortuaria può quindi essere utilizzata, oltre che per assolvere alle previste funzioni obitoriali contemplate dal richiamato D.P.R. n. 285/1990 e dalla richiamata Circolare del Ministero della Sanità 214/1993, anche per:

- la composizione e vestizione della salma;
- l'osservazione della salma;

- l'effettuazione di trattamenti di tanatoprassi o tanatocosmesi;
- la custodia e l'esposizione dell'oramai cadavere;
- l'espletamento di attività proprie delle sale del commiato.

Per le sue caratteristiche strutturali, la Camera Mortuaria ha perciò progressivamente assolto, oltre alle funzioni di Interesse Pubblico che le sono proprie (es. mantenimento in osservazione o in deposito di cadaveri in attesa di riscontri dell'autorità giudiziaria o di accertamenti medico-legali), anche una funzione di Interesse Privato connessa alla conservazione ed all'esposizione di un cadavere in "cassa aperta" nel periodo di tempo intercorrente fra il decesso e l'avvio alla sepoltura, per la *manifestazione di cordoglio dei dolenti*.

Infatti, se fino ad un ventennio fa, l'ultimo saluto veniva dato solitamente tra le pareti domestiche (anche in caso di decesso in ospedale la salma veniva quasi sempre trasferita presso la propria dimora), oggi, che le abitazioni sono mediamente più piccole e quindi meno adatte all'accoglimento di un feretro ed all'allestimento di tutto quanto necessario per gestire la circostanza luttuosa, in molti casi si preferisce poter disporre di ambienti extra-domestici opportunamente allestiti, che meglio si prestano sia alla veglia del defunto, che alle visite di parenti ed amici.

La funzionalità delle Camere Mortuarie è essenzialmente legata proprio alla possibilità di gestire adeguatamente ogni fase direttamente legata alla scomparsa di una persona cara, ospitando l'omaggio al defunto anche per periodi superiori a quelli normalmente consentiti in altri contesti e permettendo così alla famiglia ed ai conoscenti di esprimere il proprio cordoglio nei modi e nei tempi ritenuti più opportuni.

Attraverso la progettazione e la realizzazione di due nuove Camere Mortuarie e la riqualificazione di quella già esistente ormai non più "a norma", quindi, (l'idea progettuale è nata dopo aver direttamente riscontrato in più occasioni la reale necessità di garantire servizi funerari complementari più rispondenti alle attuali richieste dei diversi utenti), andremo ad assicurare la disponibilità di luoghi curati, riservati e tranquilli, fruibili per l'intero arco della giornata "sette giorni su sette" (mediante l'utilizzo di una tessera magnetica di accesso), con le funzionalità proprie delle Sale del Commiato, che possano così favorire anche il raccoglimento e la condivisione del dolore.

3. Individuazione del bacino d'utenza

Sentiti gli operatori del settore che hanno rilevato esigenze e necessità anche dell'utenza che si rivolge ai comuni confinanti, si ipotizza che le richieste di poter disporre di Camere Mortuarie adeguatamente gestite potrebbero arrivare, oltre che dal territorio Comunale di Veggio sul Mincio in particolare, anche dai vicini territori di Villafranca, Povegliano, Mozzecane e Sommacampagna.

4. Scelta del Sito

La realizzazione di due nuove Camere Mortuarie è prevista presso il cimitero del Capoluogo, dove attualmente funziona una sola struttura obitoriale.

La struttura, nel suo complesso centrale, dispone di un magazzino seminterrato, attualmente in parte inutilizzato, che per la sua collocazione, le sue caratteristiche e le sue dimensioni, ben si adatta ad essere trasformato e reso fruibile essendo, tra l'altro, già servito anche da due ingressi distinti, da due scalinate laterali e da due scivoli che rendono ottimale l'accessibilità sia gli operatori, che agli utenti, compresi quelli con disabilità.

5. Caratteri e descrizione della proposta progettuale

La proposta di cui all'allegato Progetto di Fattibilità tecnica ed economica, composto da Relazione Tecnica ed Illustrativa (Elab. 01), Studio di Fattibilità Ambientale (Elab. 02), Inquadramento Territoriale ed Urbanistico (Elab. 03), Stato Attuale di Progetto, Piante e Sezioni (Elab. 04), Planimetrie e Documentazione Fotografica (Elab. 05), Calcolo sommario di Spesa e Quadro Economico di Progetto (Elab. 06), si riferisce quindi alla realizzazione di due nuove Camere Mortuarie ed alla ristrutturazione/messa a norma di quella esistente, con annessa sala di servizio per la vestizione della salma e per la gestione dei relativi trattamenti consentiti, servizi igienici e locale di disbrigo adibito a deposito.

Nel dettaglio, come precedente richiamato, le operazioni previste riguardano la trasformazione di un magazzino seminterrato situato all'interno del cimitero del Capoluogo, attualmente utilizzato come deposito attrezzi e materiali.

La superficie della struttura oggetto dell'intervento di riqualificazione, di complessivi mq. 208,00 ed un volume di 624,00 mc. verrà utilizzata solo in parte, ovvero per mq. 115,22 ed un volume totale pari a mc. 346,32.

In proposito si evidenzia che, essendo i lavori previsti circoscritti alla sola realizzazione di partizioni interne, l'intervento non andrà a modificare in alcun modo né l'aspetto, né le dimensioni dell'esistente.

Le Opere di riqualificazione e sistemazione dell'attuale deposito seminterrato, porzione di struttura realizzata negli anni '90, saranno realizzate quindi senza ricorrere a varianti urbanistiche e senza far ricorso al parere della Soprintendenza pur essendo l'ambito cimiteriale di intervento soggetto a vincolo storico-ambientale-paesaggistico e monumentale.

6. Investimento previsto

Il costo complessivo (investimento) per la realizzazione delle nuove opere e per la ristrutturazione della struttura obitoriale esistente, stimato sulla base dell'allegato Progetto Preliminare e riassunto nel relativo Quadro Economico di spesa, è pari a complessivi Euro 145.236,76 dei quali:

- Euro 98.494,40 relativi all'importo totale dei lavori;
- Euro 19.950,00 relativi a spese tecniche;
- Euro 9.636,00 relativi a spese complementari diverse;
- Euro 17.156,36 relativi ad imposte di legge (IVA, CNPAIA);
- Euro 46.742,36 relativi al totale delle somme a disposizione.

N.B. Ai costi sopra richiamati si aggiungono le altre spese da sostenere per le dotazioni delle sale (presidi igienico-sanitari, arredi, impianti di rilevazione movimento, impianto di regolazione e controllo degli accessi) per un totale di Euro 15.000,00.

7. *Altri interventi di riqualificazione (investimento previsto)*

A completamento dell'Idea Progettuale principale inerente la realizzazione/ristrutturazione delle descritte strutture obitoriali, allo scopo di effettuare altri specifici interventi di riqualificazione di alcuni ambiti di tutti i cimiteriali comunali per renderli adeguatamente accessibili e fruibili dal pubblico (anche in relazione a quanto previsto dalle vigenti normative in materia di sicurezza/eliminazione delle barriere architettoniche - es. vie di accesso che devono essere percorribili anche da persone con limitata capacità motoria), abbiamo inoltre identificato una serie di interventi di primaria importanza (da effettuare secondo un piano pluriennale di attuazione) dei quali ci faremo carico nel corso del previsto periodo di affidamento in concessione dei servizi.

Il costo complessivo per la realizzazione dei lavori manutentivi e di adeguamento di più immediata necessità da realizzare in tutti i cimiteri citati, stimato sulla base di nostri rilievi tecnici e connesse valutazioni economiche, ammonta a complessivi Euro 160.000,00 così suddivisi:

a. CIMITERO DEL CAPOLUOGO (TAV. N. 1)

Euro 3.000,00 Installazione di automatismi per la chiusura/apertura programmata dell'ingresso principale;

Euro 14.000,00 Adeguamento normativo e funzionale piazzola deposito rifiuti;

Euro 60.000,00 Installazione parapetti tra i colonnati dei porticati perimetrali;

Euro 8.000,00 Adeguamento dei percorsi pedonali per il superamento delle barriere architettoniche;

N.B. Per la gestione dei servizi ordinari/straordinari è inoltre prevista anche la seguente spesa:

Euro 25.000,00 Acquisto nuovo alzaferetri funzionale alle attuali esigenze operative.

b. CIMITERO DI BORGHETTO (TAV. N. 2)

Euro 3.000,00 Installazione di automatismo per la chiusura/apertura programmata dell'ingresso principale;

Euro 15.000,00 Installazione parapetti tra i colonnati dei porticati perimetrali;

Euro 7.000,00 Adeguamento dei percorsi pedonali per il superamento delle barriere architettoniche.

c. CIMITERO DI SALIONZE (TAV. N. 3)

Euro 3.000,00 Installazione di automatismo per la chiusura/apertura programmata dell'ingresso principale;

Euro 15.000,00 Installazione parapetti tra i colonnati dei porticati perimetrali;

Euro 7.000,00 Adeguamento dei percorsi pedonali per il superamento delle barriere architettoniche.

d. CIMITERO DI S. LUCIA (TAV. N. 4)

Euro 3.000,00 Installazione di automatismo per la chiusura/apertura programmata dell'ingresso principale;

Euro 14.000,00 Installazione parapetti tra i colonnati dei porticati perimetrali;

Euro 8.000,00 Adeguamento dei percorsi pedonali per il superamento delle barriere architettoniche.

8. Cronoprogramma di Progetto

Il cronoprogramma relativo ai lavori di costruzione delle nuove Opere e agli interventi di adeguamento della struttura esistente, che saranno attuati ad avvenuto completamento dei lavori di realizzazione delle nuove Camere Mortuarie per non interrompere il servizio di deposito obitoriale attualmente assicurato all'utenza, dopo le tempistiche necessarie per la progettazione definitiva ed esecutiva (rispettivamente 30 + 30 giorni), prevede il loro completamento in centottanta giorni dalla data di consegna del manufatto oggetto della prevista riqualificazione.

Tutti gli altri interventi di adeguamento saranno invece realizzati, secondo un programma di lavori che sarà opportunamente definito in relazione alle priorità che verranno identificate, a partire dal secondo anno dalla data di sottoscrizione della Convenzione accessoria alla concessione.

9. Durata dell'affidamento in concessione

In relazione alle spese di investimento da sostenere, la durata della concessione delle opere e dei servizi è così prevista:

- **anni quindici**, decorrenti dalla data di sottoscrizione del Contratto di concessione, per la gestione delle Camere Mortuarie;
- **anni quindici**, decorrenti dalla data di sottoscrizione del Contratto di concessione, per la gestione dei servizi cimiteriali ordinari/straordinari (tumulazioni/estumulazioni, inumazioni/esumazioni, apertura e chiusura loculi/tombe, scavo/tombamento/copertura fosse terragne) e per la gestione dei servizi cimiteriali complementari (custodia/pulizia/mantenimento del decoro dei cimiteri);
- **anni nove**, decorrenti dalla data di sottoscrizione del Contratto di concessione con il previsto rinnovo per successivi anni sei, per la gestione amministrativa dei servizi cimiteriali (ricevimento del pubblico e gestione pratiche concessione uso/rinnovo delle sepolture in tombe, loculi e fosse terragne).

10. Procedure amministrative

Il Progetto di Fattibilità elaborato definisce la “proposta relativa alla realizzazione di concessione di lavori pubblici o di lavori di utilità pubblica non presenti nella programmazione triennale, ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'Amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente”, redatta ai sensi dell'articolo 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50/2016.

Entro tre mesi dalla presentazione della Proposta da parte del Proponente, l'Amministrazione aggiudicatrice valuta il Pubblico Interesse della Proposta stessa, apportando eventuali modifiche, e la inserisce nella Programmazione Triennale approvando il Progetto proposto.

Una volta approvato, il Progetto di Fattibilità è posto a base di gara per l'affidamento della concessione; alla procedura è invitato a partecipare il Proponente che assume la denominazione di Promotore. Quest'ultimo, nel caso non risulti aggiudicatario, può esercitare il diritto di prelazione adeguandosi alle condizioni dell'impresa che ha presentato l'offerta migliore.

11. Modello di Partenariato Pubblico-Privato adottato

La Finanza di Progetto, scelta quale procedimento più idoneo a sostenere la realizzazione/riqualificazione e la gestione in concessione delle Camere Mortuarie oggetto della nostra Proposta Progettuale, rientra nelle forme di Partenariato Pubblico-Privato, attraverso le quali un operatore economico privato instaura una cooperazione con l'Amministrazione aggiudicatrice, volta a realizzare un'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero a fornire l'erogazione di un servizio su "base contrattuale".

Nella Finanza di Progetto, la procedura d'individuazione del Promotore non è soggetta, in linea generale, a regole rigorose. Tale fase è caratterizzata da un alto livello di discrezionalità da parte dell'Amministrazione Pubblica la quale, dopo aver valutato la Proposta presentata, provvede a sancirne, o meno, il Pubblico Interesse.

Il Pubblico Interesse è riconosciuto sulla base di valutazioni di fattibilità strettamente connesse a scelte interne di carattere economico e tecnico. Le scelte assunte sono sindacabili in sede giurisdizionale soltanto sotto il profilo della manifesta illogicità, irrazionalità, contraddittorietà o degli errori di fatto. La Valutazione, quindi, è connotata da un carattere informale e discrezionale, non richiedendosi un'analitica motivazione articolata per ciascuno dei profili indicati, essendo invece sufficiente una valutazione unitaria e globale che di essi tenga comunque conto.

Il Contratto (Convenzione) a titolo oneroso stipulato per iscritto, consente alla Stazione Appaltante di conferire ad uno o più operatori economici, per un periodo determinato (in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate), un complesso di attività consistenti nella "realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'Opera, in cambio della sua disponibilità o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un Servizio connesso all'utilizzo dell'Opera stessa, con "assunzione di rischio", secondo modalità individuate nella Convenzione stessa, a totale carico dell'Operatore.

Nel nostro caso, quindi, l'operazione prevede la realizzazione di un'opera di utilità pubblica che verrà gestita nel migliore dei modi e con la dovuta discrezione e professionalità, a tutto vantaggio dell'utenza, con la massima libertà organizzativa e con tutte le adeguate attenzioni necessarie al buon funzionamento del servizio ed all'appropriato mantenimento delle strutture, nella piena consapevolezza che alla scadenza del contratto di concessione l'Opera dovrà trovarsi in buono stato e pronta per una successiva gestione ed entrerà a far parte del patrimonio pubblico.

12. Sistema tariffario e ricavi preventivati per la gestione Camere Mortuarie (periodo di concessione anni 15)

L'entità dei ricavi di esercizio previsti, che dovranno assicurare il buon funzionamento di ogni servizio prestato, è stata calcolata sia in funzione della potenziale "domanda" attesa, che della struttura tariffaria applicata secondo quanto proposto. Entrambe le variabili sono state stimate sulla base dell'analisi storica dei dati in nostro possesso e di quelli forniti dagli operatori del settore funerario di nostro riferimento (ultimi cinque anni), quali: numero di funerali officiati annualmente nel Comune di Valeggio sul Mincio, richieste di fruizione di strutture similari nei paesi vicini e tariffe applicate per la gestione di servizi affini nel circondario.

Quanto alle previsioni sulla domanda, non disponendo di dati oggettivi certi (essendo il servizio per il nostro territorio comunale di nuova concezione), si stima che circa un terzo degli attuali richiedenti di servizi funebri (annualmente circa 100), potrebbero essere interessati alla disponibilità delle Camere.

Il sistema tariffario definito è stato valutato considerando le tariffe applicate nei comuni confinanti, tenuto conto del tempo medio di soggiorno di una salma in struttura dedicata (solitamente dalle 48 alle 72 ore).

Si considera quindi di poter proporre al pubblico le seguenti tariffe:

- Euro 150,00 per i residenti nel Comune di Valeggio sul Mincio;
- Euro 220,00 per i non residenti.

Per ogni giornata eccedente le 72 ore, è prevista una tariffa supplementare giornaliera di Euro 50,00.

In relazione alle variabili citate, si stima che i ricavi generati saranno pari ad € 12.000,00/anno.

13. Ricavi preventivati per la gestione dei servizi cimiteriali ordinari/straordinari (periodo di concessione anni 15) e per la gestione amm.va dei servizi cimiteriali (periodo di concessione anni 9)

L'entità dei ricavi di esercizio previsti, che dovranno concorrere unitamente a quelli preventivati per la gestione delle Camere Mortuarie a coprire i costi di gestione di ogni servizio prestato e delle spese sostenute per la realizzazione di tutti gli interventi di riqualificazione individuati è stato calcolato, su base annua, in funzione della struttura tariffaria attualmente applicata (rif. Del. Giunta Comunale n. 206 del 7 dicembre 2017) per i servizi ordinari/straordinari di inumazione/tumulazione ed estumulazione/esumazione effettuati e per il rilascio/rinnovo di nuove concessioni per il diritto d'uso dei manufatti cimiteriali esistenti - tombe, loculi e fosse terragne - come sotto meglio dettagliato (alle tariffe sarà applicata IVA ordinaria):

- **tumulazioni ed inumazioni ordinarie** (compresa apertura e chiusura loculi/tombe e scavo/tombamento fosse terragne): n. 100/anno - valore medio € 350,00 per servizio

ricavo preventivato Euro 35.000,00/anno totali (100% degli incassi);

- **estumulazioni ed esumazioni straordinarie** (compresa apertura e chiusura loculi/tombe e scavo/tombamento fosse terragne): n. 100/anno - valore medio € 300,00 per servizio (totale € 30.000,00)

ricavo preventivato Euro min. € 3.000,00 max. 12.000/anno totali (30% del totale);

N.B. La stima risente delle variabili dovute alla difficoltà di rintracciare i famigliari dei defunti al momento della scadenza del periodo di sepoltura.

- **gestione pratiche autorizzazioni e provvedimenti:** n. 100/anno - valore € 50,00 a pratica

ricavo preventivato Euro 5.000,00/anno totali (100% degli incassi);

- **rilascio/rinnovo concessioni uso tombe, loculi e fosse terragne esistenti:** (valore medio preventivato in relazione alle richieste € 2.100,00)

ricavo prev. € 100.800,00 tot. dal 1° al 6° anno - n.60 op. (4/5 dei proventi stimati = € 126.000,00);

ricavo prev. € 67.200,00 tot. dal 7° al 11° anno - n. 40 op. (4/5 dei proventi stimati = € 84.000,00);

ricavo prev. € 50.400,00 tot. dal 12° al 15° anno - n. 30 op. (4/5 dei proventi stimati = € 63.000,00).

N.B. Quale corrispettivo di gestione (IVA esclusa dal momento che per gli Enti Locali i servizi cimiteriali non rappresentano attività commerciale), al Comune sarà retrocesso un quinto dei proventi annualmente introitati per la concessione/rinnovo d'uso ai terzi dei manufatti cimiteriali esistenti al momento di avvio del previsto periodo di gestione: (prev. Euro 25.200,00 dal 1° al 6° anno; Euro 16.800 dal 7° al 11° anno; Euro 12.600 dal 12° al 15° anno) ed il totale del ricavo generato dai diritti di segreteria per le pratiche concluse (prev. Euro 3.000,00), oltre ai proventi derivanti dall'allaccio della luce votiva.

14. Costi operativi di gestione

I costi operativi rappresentano le spese che la Proponente sostiene per l'adeguato svolgimento di ogni attività prevista. Tali costi, desumibili dall'allegato PEF, comprendono le voci relative alla gestione del servizio amministrativo, dei servizi ordinari di manutenzione, dei servizi ordinari e straordinari di sepoltura/esumazione/estumulazione, degli acquisti/manutenzioni di materiali ed attrezzature, del canone di concessione da retrocedere, oltre agli oneri relativi alla gestione del terminale POS ed alla tenuta dei conti correnti bancari.

15. Identificazione dei rischi

Una corretta e dettagliata identificazione di tutte le possibili categorie di rischio (comunque contenuto considerato l'ammontare dell'intero investimento) che caratterizzano il Progetto da realizzare, costituisce l'elemento fondamentale di qualunque valutazione successiva.

Senza voler standardizzare eccessivamente i contenuti di una analisi di questo tipo, si riporta di seguito il percorso di classificazione dei rischi, analizzati seguendo un criterio cronologico derivato dalla Proposta presentata, ovvero:

- la fase di realizzazione delle opere principali - camere mortuarie (180 giorni);
- le fasi di realizzazione degli interventi di riqualificazione;
- la fase operativa di gestione delle camere mortuarie e dei servizi cimiteriali (15 anni).

Queste fasi risultano caratterizzate da categorie e profili di rischio molto diversi e da un differente impatto sul futuro esito dell'iniziativa, distinguendosi rischi caratteristici di ciascuno degli stadi considerati e rischi comuni allo sviluppo dell'intero Progetto.

16. Rischi tipici della fase di realizzazione

La fase di realizzazione di un'Opera si distingue nei momenti successivi della progettazione e della costruzione, caratterizzandosi per una concentrazione di rischi di natura prevalentemente industriale che, a seconda della complessità dei lavori da effettuare, possono raggiungere livelli più o meno importanti. Il problema consiste sostanzialmente nella gestione dell'interazione fra tempi e costi di realizzazione, che in un momento in cui l'iniziativa non ha ancora incominciato a produrre flussi di cassa positivi, può vedere la lievitazione dei fondi necessari per la copertura del fabbisogno finanziario, con un conseguente squilibrio economico-finanziario che può diventare, a seconda dei casi, di difficile gestione.

Le principali categorie di rischio associate alla fase di realizzazione, nel nostro caso comunque contenute, possono essere così riassunte:

- rischi relativi alla progettazione, intesa anche come dimensionamento dell'intervento e articolazione dell'offerta;
- rischi legati alla quantificazione della domanda;
- rischi legati alle soluzioni tecniche adottate;
- rischi connessi alla realizzazione materiale delle opere (imprevisti, ritardi, sospensione lavori, costi extra, ecc.).

17. Rischi tipici della fase di gestione dell'Opera

Una volta terminata la realizzazione delle Opere ed effettuate le verifiche necessarie su strutture, manufatti e dotazioni accessorie, il Progetto entra nella fase operativa cominciando a generare i flussi di cassa destinati al rimborso delle fonti di finanziamento.

I principali rischi collegati a questa fase riguardano la gestione continuativa dei servizi, il regolare introito degli incassi preventivati e la "resa" dell'intero processo rispetto agli standard progettuali e realizzativi adottati. Si tratta in pratica di:

- rischi legati all'errata previsione della domanda (tipologia e quantità);
- rischi legati al mancato reperimento degli input di produzione (al costo preventivato);
- rischi generali connessi alla cattiva gestione del Progetto.

18. Rischi comuni ad entrambe le fasi

Si tratta dei rischi che possono manifestarsi sistematicamente durante l'intero arco di vita del Progetto, sia pure con intensità diversa a seconda dello stadio del ciclo evolutivo attraversato dall'iniziativa. Tra questi si evidenziano:

- rischio inflazione;
- rischio tasso di interesse;
- rischio amministrativo;
- rischio politico;
- rischio legale.

19. Allocazione dei rischi

Nel finanziamento dell'Opera, secondo la struttura tipica della Finanza di Progetto, la distribuzione dei rischi fra i soggetti coinvolti nell'iniziativa (pubblico e privato) rappresenta un momento delicato e qualificante dell'intera operazione. L'obiettivo finale è quello di ottenere, tramite un processo di negoziazione, la migliore allocazione degli impegni previsti, individuando i fattori che possono compromettere la riuscita dell'iniziativa stessa.

Il confronto fra il modello della Finanza di Progetto e le forme tradizionali di Appalto e Gestione dei lavori implica, pertanto, l'attenta valutazione dei rischi che l'Amministrazione intende trasferire al settore privato.

Date le caratteristiche del Progetto da realizzare, non risultano individuati criteri univoci da applicare per la corretta allocazione dei rischi, pertanto si fa uso di un utile strumento volto ad

agevolare il processo di analisi e di allocazione degli stessi, ovvero la “matrice dei rischi”, con cui si possono fornire, in maniera chiara e sintetica, tutta una serie di informazioni rilevanti.

Si tratta di uno schema semplice e facilmente adattabile con il quale si procede all’ individuazione:

- delle diverse tipologie di rischio possibili;
- delle probabili cause di accadimento degli eventi sfavorevoli;
- delle eventuali conseguenze per il Progetto nel verificarsi dei suddetti eventi;
- del soggetto (pubblico o privato) su cui ricadono gli effetti del fatto dannoso;
- delle conseguenze ipotizzabili per il soggetto danneggiato;
- delle modalità di copertura/limitazione del rischio.

Di seguito viene riportata, in forma semplificata, la sintesi del processo fin qui delineato:

Rischi	Descrizione	Pubblico	Privato	Misto
Costruzione	Rischio che la realizzazione delle opere/interventi non avvenga nei tempi preventivati, ai costi determinati e con le specifiche concordate.		X	
Gestione	Rischio che i costi operativi del Progetto differiscano da quelli previsti a budget, o che il livello di prestazione previsto non sia raggiunto, o che il servizio non possa essere erogato.		X	
Manutenzione	Rischio che i costi necessari a mantenere i beni in perfetto stato di funzionamento varino rispetto a quelli previsti da budget.		X	
Disponibilità	Rischio che la “quantità di servizio” fornito dal Progetto sia inferiore alla quantità prevista nel contratto.		X	
Finanziamento	Rischio di mancato reperimento delle risorse finanziarie nei termini e nelle condizioni necessarie alla realizzazione e gestione dell’iniziativa in linea con le previsioni economiche iniziali.		X	
Domanda	Rischio che la domanda relativa al Progetto sia inferiore al livello previsto.			X
Forza maggiore	Rischio che un evento imprevedibile ed incontrollabile comporti un aumento dei costi di realizzazione dell’Opera o, nei casi peggiori, determini l’impossibilità di portarla a termine (o successivamente anche di erogare il servizio).			X

20. Analisi di convenienza

Le caratteristiche distintive di un’operazione di "Project Financing" sono in breve:

- la capacità del Progetto di generare un cash flow sufficiente a rimborsare i prestiti ottenuti ed a garantire un’adeguata remunerazione del capitale investito;
- la costituzione di un nuovo soggetto economico, quasi sempre sotto forma di società con personalità giuridica autonoma, società di Progetto, alla quale vengono destinati i finanziamenti (non prevista nel nostro caso);

- la separazione del fabbisogno finanziario del Progetto dal bilancio del promotore.

Il "Project Financing" ha quindi l'obiettivo di sostenere e contenere l'impegno di capitali del promotore e, allo stesso tempo, di circoscrivere ad un'iniziativa ben individuata il rischio dei creditori. Per questo motivo l'istituto è a pieno titolo considerato fortemente idoneo a convogliare capitali privati verso la realizzazione di progetti riguardanti il settore delle opere pubbliche, ovvero a sostenere tutte quelle iniziative che si mostrino in grado di generare idonei cash flow di gestione unitamente ad un adeguato beneficio in termini di capacità a soddisfare un bisogno comune reale.

L'analisi di convenienza (soggetto pubblico) ha due obiettivi:

- in primo luogo, quello di verificare, sul piano dei flussi finanziari e della ripartizione dei rischi, se il ricorso all'iniziativa privata, nel quadro dei partenariati pubblico-privati, sia conveniente in termini di costi, ovvero, se l'alternativa progettuale da realizzarsi mediante "Project Financing" garantisca (in confronto con l'alternativa di riferimento interamente pubblica) un adeguato margine di convenienza indicato come "Value for money" (VfM);

- in secondo luogo, essendo l'ente pubblico tutore dell'interesse collettivo, quello di analizzare le diverse alternative progettuali (pubbliche o private), verificando quali di esse produca il migliore risultato in termini di costi e benefici.

Si tratta, in particolare, di valutare se l'eventuale finanziamento pubblico dell'opera da realizzare sia o meno giustificato in base ai risultati che si prevedono di ottenere dall'investimento considerato. Tale giudizio dovrà tenere conto delle possibili criticità e dei fattori di rischio insiti nelle diverse ipotesi, ma dovrà considerare anche elementi quali la diversa capacità di soddisfare il bisogno che ha motivato la decisione di affrontare l'investimento, l'intensità degli impatti sociali attesi (positivi e negativi) ed il diverso impegno finanziario a cui sarà chiamato il soggetto responsabile dell'investimento stesso.

21. La convenienza del Partenariato Pubblico-Privato (PPP)

La valutazione della convenienza dei PPP, cioè la quantificazione del "value for money", si sostanzia in una comparazione monetaria tra due ipotesi alternative, ovvero:

- l'ipotesi che prevede un PPP e la relativa *alternativa pubblica*, ossia una soluzione il più possibile simile a quella da attuarsi in partenariato ma con un assetto istituzionale-organizzativo e finanziario completamente pubblico. In quest'ultima soluzione l'ente pubblico, che dovrebbe svolgere la funzione di riferimento, ovvero la realizzazione mediante gestione diretta dell'intervento in oggetto, dovrebbe stimare il costo finanziario (al netto dei benefici finanziari) dell'attuazione dell'intervento mediante mezzi propri. La domanda a cui risponde la valutazione del "value for money" è, quindi, riconducibile all'interrogativo: qual'è il differenziale di risorse finanziarie (e patrimoniali) che il settore pubblico deve impiegare se intende ricorrere all'alternativa pubblica, invece che all'intervento pubblico-privato?

Pertanto, il *public sector comparator* deve essere raffrontato con il costo finanziario che il Progetto comporterebbe per lo stesso ente pubblico che dovesse svolgere la funzione di

riferimento e fra quello che invece scaturirebbe in caso di attuazione secondo l'alternativa progettuale in partenariato pubblico-privato, il cosiddetto corrispettivo netto del Progetto.

Il "value for money" del PPP è quindi determinato come differenza tra il "public sector comparator" (PSC) e il corrispettivo netto del Progetto (CNP) ed indica l'entità del *risparmio finanziario* che l'ente pubblico di riferimento potrebbe ottenere ricorrendo all'alternativa progettuale realizzata in partenariato pubblico-privato piuttosto che alla gestione diretta.

22. La convenienza sociale delle alternative progettuali

L'analisi di convenienza ha l'obiettivo di verificare il grado di *pubblica utilità* associato a ciascuna delle alternative progettuali che, a seguito delle analisi di fattibilità, rappresentano le opzioni effettivamente praticabili da parte della pubblica amministrazione, sul piano tecnologico, istituzionale-organizzativo e finanziario per realizzare l'idea-Progetto.

La determinazione quantitativa dell'utilità sociale netta (*l'efficienza sociale*) delle diverse alternative progettuali serve a:

- valutare se ciascuna specifica alternativa comporti dei benefici sociali non inferiori ai costi sociali;
- confrontare, in termini di benefici e costi sociali, le diverse alternative progettuali ovvero, in linea di principio, le alternative progettuali più efficienti che meglio consentirebbero di garantire l'efficienza della gestione del servizio ai portatori di interessi.

23. Analisi svolte

Nell'ambito dei rischi e delle valutazioni sopra evidenziate, si sono sviluppate le seguenti analisi e comparazioni dettagliate:

- Analisi del fabbisogno;
- Dati ed informazioni economico-finanziarie circa la gestione diretta del servizio;
- Comparazione dei regimi tariffari applicati in contesti similari.

Le suddette valutazioni apportano, secondo lo specifico profilo affrontato, ulteriori contributi istruttori, che vanno letti in parallelo per la finalità assegnata alla valutazione del Pubblico Interesse.

Di seguito i temi emergenti dai singoli approfondimenti:

a. ANALISI DEL FABBISOGNO

Con questa analisi si è inteso verificare i presupposti "quantitativi" della proposta di "Project Financing" (rispetto alla costruzione e gestione delle Camere Mortuarie ed alla realizzazione degli altri interventi di riqualificazione delle aree cimiteriali) previsti rispettivamente nei quindici e nei nove anni di gestione ipotizzata, nell'arco dei quali la Cooperativa Spazio 11 si dovrà assumere direttamente gli oneri relativi della gestione di tutti i servizi cimiteriali ora remunerati attraverso un riconoscimento economico stabilito a seguito di aggiudicazione attraverso procedura di gara.

Come già precedentemente richiamato, nella presente Proposta si prendono in esame, in particolare, le richieste di servizi funebri degli ultimi 5 anni (2015-2019), mentre nell'analisi del

fabbisogno sono proiettate le probabili necessità derivate dalla popolazione residente e dal possibile trend di incremento delle stesse.

b. DATI ED INFORMAZIONI ECONOMICO-FINANZIARIE CIRCA LA GESTIONE DIRETTA DEL SERVIZIO

Con questa attività si è inteso valutare la convenienza economica della proposta di "Project Financing" da presentare analizzando, in particolare, costi e benefici derivanti dall'ipotizzata gestione in concessione per i periodi di tempo proposti a fronte degli investimenti da sostenere per attuare il piano di miglioramento dell'attuale livello di efficienza e qualità dei servizi cimiteriali da assicurare al cittadino-utente (ora non del tutto adeguati proprio a causa della disponibilità di un solo deposito obitorio, che necessita di un coerente piano di ristrutturazione e messa a norma, e di alcune limitazioni che rendono meno agevole la fruizione delle aree cimiteriali).

Dall'esame dei risultati economici infra-annuali opportunamente operato, si evidenzia che l'entità degli investimenti programmati per la realizzazione delle opere e degli interventi di riqualificazione individuati, viene adeguatamente supportata dai margini economici garantiti dai previsti periodi di gestione dei servizi da gestire giustificando, quindi, il ricorso all'indebitamento programmato (comunque limitato).

c. COMPARAZIONE DELLE POLITICHE E DEI REGIMI TARIFFARI

In questa sezione delle analisi svolte, sono stati presi in esame i costi generali della gestione del servizio in relazione alle politiche tariffarie adottate (anche in contesti comparabili). Dal confronto emerge che nonostante le tariffe che saranno applicate siano mediamente più favorevoli rispetto a quelle in vigore presso altri comuni per servizi analoghi, in riferimento alla domanda preventivata, alla qualità del servizio da garantire ed alle economie di scala che sarà possibile attuare grazie alle esperienze già positivamente maturate nel comparto della gestione dei servizi cimiteriali, la gestione operativa sarà comunque soddisfacente.

24. Conclusioni

In riferimento a tutto quanto espresso ed esplicitato nella presente Relazione, che accompagna e completa la Proposta Progettuale elaborata, si desidera evidenziare che la volontà di realizzare, attraverso l'istituto del "Project Financing", una serie di interventi migliorativi dell'attuale configurazione dei cimiteri comunali, al di là della convenienza in termini puramente economico-finanziari, costituisce per il Comune di Valeggio sul Mincio soprattutto una reale opportunità di garantire alla cittadinanza servizi di pubblica utilità più efficienti, funzionali e fruibili che, nel loro insieme, potranno sicuramente costituire un valore aggiunto importante rispetto a tutto quanto già puntualmente assicurato in ambito funerario-cimiteriale.

25. Allegati

Costituiscono parte integrante della presente Proposta, il Progetto Preliminare ed i relativi allegati:

Relazione Tecnica ed Illustrativa (Elab. 01);

Studio di Prefattibilità Ambientale e Paesaggistica (Elab. 02);

Inquadramento Territoriale ed Urbanistico (Elab. 03);

Stato Attuale di Progetto, Piante e Sezioni (Elab. 04);

Planimetrie e Documentazione Fotografica (Elab. 05);
Calcolo sommario di Spesa e Quadro Economico di Progetto (Elab. 06);
Piano Economico Finanziario.

Indice degli argomenti

1. Premessa
2. Camera Mortuaria – caratteristiche ed utilizzo
3. Individuazione del bacino d'utenza
4. Scelta del Sito
5. Caratteri e descrizione della proposta progettuale
6. Investimento previsto
7. Altri interventi di riqualificazione (investimento previsto)
8. Cronoprogramma di Progetto
9. Durata dell'affidamento in concessione
10. Procedure amministrative
11. Modello di Partenariato Pubblico-Privato adottato
12. Sistema tariffario e ricavi preventivati per la gestione Camere Mortuarie (periodo di concessione anni 15)
13. Ricavi preventivati per la gestione dei servizi cimiteriali ordinari/straordinari (periodo di concessione anni 15) e per la gestione amm.va dei servizi cimiteriali (periodo di concessione anni 9)
14. Costi di gestione
15. Identificazione dei rischi
16. Rischi tipici della fase di realizzazione
17. Rischi tipici della fase di gestione dell'Opera
18. Rischi comuni ad entrambe le fasi
19. Allocazione dei rischi
20. Analisi di convenienza
21. La convenienza del Partenariato Pubblico-Privato (PPP)
22. La convenienza sociale delle alternative progettuali
23. Analisi svolte
24. Conclusioni
25. Allegati

COOP. SOCIALE SPAZIO 11

Via dell'Artigianato, 28/30

Tel. 045 6370123

37067 Valeggio s/M. (VR)

Partita I.V.A. 01777640234