



**PROPOSTA DI FINANZA DI PROGETTO PER LA CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI
GESTIONE DELLE STRUTTURE RICETTIVE E FORMATIVE DI CESENATICO (FC) E
CANDRIAI (TN) DI PROPRIETA' DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

ex art. 278 D.P.R. 5 OTTOBRE 2010 N. 207

ANALISI E MATRICE DEI RISCHI

ANALISI COMPARATIVA DI CONVENIENZA

1. PREMESSA

La presente proposta di project financing dei servizi si fonda sulla consapevolezza dell'opportunità che vengano riconosciuti ex ante da parte della Pubblica Amministrazione Concedente gli aspetti di natura quali/quantitativa che rendano l'ipotesi "project" preferibile all'ipotesi "appalto" di servizi; in altre parole pare evidente che la proposta in esame debba condurre elementi di miglioramento economico-finanziario o impliciti nella qualità del servizio erogato, tali da rendere preferibile l'opzione definita dal Proponente rispetto a quella costituita dalla situazione di partenza. Tale approccio, cosiddetto di Value for Money, mira dunque a consentire, entro certi limiti di definizione, la possibilità di valutare in via preliminare le potenzialità della proposta di generare valore in capo alla Pubblica Amministrazione, rispetto alla situazione di partenza o ad una possibile procedura o proposta alternativa.

Aldilà degli elementi di natura qualitativa che definiscono il cuore della proposta, di facile comparazione ma di complessa definizione sotto il profilo economico-finanziario, l'analisi dei rischi consente invece di cogliere ed identificare gli elementi tecnici e gestionali in grado di incidere sul profilo economico e finanziario dell'operazione riuscendo a definire la corretta allocazione degli stessi in capo al soggetto pubblico o al soggetto privato.

2. MATRICE DEI RISCHI

RISCHI	DESCRIZIONE GENERALE	ALLOCAZIONE		OSSERVAZIONI
		PROPOSTA		
Rischi relativi alla gestione				
Gestione ed erogazione dei servizi	Livello di prestazioni previsto non è raggiunto; servizio non può essere erogato.	privato		
Perdita di efficienza e qualità dei servizi	Standard qualitativi dei servizi previsti non vengono raggiunti	privato		Per il servizio scuola-natura il livello qualitativo del servizio erogato è condiviso tra le parti
Cambiamento dei livelli quali/quantitativi dei servizi	Rischio che la P.A. richieda modifiche sostanziali tali da recare cambiamenti notevoli agli standard pattuiti	pubblico/privato		Qualora le modifiche incidano in maniera determinante sull'equilibrio del PEF, il Concedente dovrà provvedere al suo riequilibrio. Negli altri casi il Concessionario è sottoposto alle verifiche periodiche o preventive (nel caso del servizio scuola-natura) da parte del Concedente.
Organizzazione servizio scuola natura	carico organizzativo e commerciale relativo all'attivazione del servizio	privato		tutto il carico organizzativo e gestionale viene trasferito in capo al concessionario
rischio utenza	Rischio connesso alla responsabilità multiforme in capo al concessionario legata all'erogazione di servizi a minori.	privato		Attualmente il rischio è condiviso per il servizio scuola-natura. L'attenuazione di tali rischi è strettamente correlata alla dotazione di risorse umane in numero e profilo adeguato e va coperto con la sottoscrizione di idonee polizze assicurative. Il verificarsi di tali rischi (ad esempio morte, invalidità, gravi traumi all'utenza) pone il concessionario di fronte ad oneri (non solo economici) e difficoltà (rischio reputazionale ad esempio) difficilmente valutabili.

RISCHI	DESCRIZIONE GENERALE	ALLOCAZIONE		OSSERVAZIONI
		PROPOSTA		
Rischi finanziari				
Finanziamento non disponibile	Capitale di rischio e capitale di debito potrebbero non essere disponibili	privato		La previsione del finanziamento è strettamente correlata agli investimenti da eseguire (a carico del Concessionario nella proposta e totalmente a carico del Concedente nella situazione attuale)
Aumento dei tassi di interesse ed inflazione	Aumento dei tassi di interesse del debito con aumento dei costi del progetto	privato		Non potrà essere concesso alcun beneficio da parte della P.A.
rischio di credito	utenza e clientela del concessionario non sono in grado di pagare i servizi una volta usufruiti	privato		Attualmente il rischio è condiviso per il servizio scuola-natura
Contributo pubblico	Mancata erogazione dei contributi pubblici previsti	Pubblico/Privato		Il concessionario potrà agire in forza della convenzione per l'adempimento da parte del Concedente, ma rimane esposto al correlato rischio di credito ed al rischio di liquidità. Attualmente il Concessionario non dispone di simili coperture di natura contrattuali.
	prevedibilità del contributo pubblico complessivo a sostegno delle iniziative - Candriai	privato		Introduzione di un CAP ai contributi omnicomprensivi commisurati al numero dei partecipanti delle iniziative "Scuola Natura".
	prevedibilità del contributo pubblico complessivo a sostegno delle iniziative - Cesenatico	privato		Si passa da un livello di prevedibilità "annuale" ad un livello di prevedibilità "strutturale" dei contributi. Attualmente è già previsto un CAP per i contributi omnicomprensivi stanziati per le iniziative di colonia marina
Buoni di servizio	Cessazione dell'iniziativa da parte della PAT o impossibilità di utilizzo dello strumento per le attività di servizio pubblico esercitate dal concessionario	privato		

RISCHI	DESCRIZIONE GENERALE	ALLOCAZIONE		OSSERVAZIONI
		PROPOSTA		
Rischi relativi alla domanda				
Domanda - colonia marina	Variazione della domanda al di sopra o al di sotto del livello previsto a prescindere dalla qualità dei servizi erogati	privato		il rischio, sia per i servizi di interesse pubblico, che per i servizi "di mercato" è totalmente a carico del concessionario che dovrà operare con livelli di proposta, qualità e con proiezione commerciale idonei a garantire adeguati flussi di clienti/utenti.
Domanda - scuola natura	Variazione della domanda al di sopra o al di sotto del livello previsto a prescindere dalla qualità dei servizi erogati	privato		il rischio, sia per i servizi di interesse pubblico, che per i servizi "di mercato" è totalmente a carico del concessionario che dovrà operare con livelli di proposta, qualità e con proiezione commerciale idonei a garantire adeguati flussi di clienti/utenti. attualmente la gestione di tale rischio è totalmente appannaggio della PA, che detiene l'onere organizzativo e di sviluppo commerciale dell'iniziativa, rimanendo comunque in capo al proponente il rischio di mancata copertura dei costi fissi.
Offerta	Rischio che vi siano possibili competitor sul mercato	privato		

RISCHI	DESCRIZIONE GENERALE	ALLOCAZIONE		OSSERVAZIONI
		PROPOSTA		
Rischi legislativi				
Modifiche normative e regolamentari	Insorgenza di nuove norme o cambiamenti legislativi che incidano sul contratto	Pubblico/Privato		Per quanto riguarda gli aspetti meramente gestionali (ad esempio normativa giuslavoristica, haccp, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, presidi sanitari etc) il rischio è allocato sul Concessionario. Nel caso intervengano modifiche normative di rilevanza extra-gestionale che impattano negativamente sul PEF, il ripristino dell'equilibrio economico-finanziario del progetto è allocato in capo al Concedente
Modifica disciplina fiscale locale e nazionale	Modifiche al trattamento fiscale relative al progetto	pubblico		

RISCHI	DESCRIZIONE GENERALE	ALLOCAZIONE		OSSERVAZIONI
		PROPOSTA		
Rischi relativi alla risoluzione del contratto				
Forza maggiore	Eventi imprevedibili ed incontrollabili comportano un aumento dei costi oppure impossibilità di erogazione del servizio	pubblico		Previsione in bozza di convenzione di una remunerazione per le attività svolte a favore del Concessionario
Inadeguatezza della P.A.	P.A. non è in grado di onorare gli impegni assunti	pubblico		Interviene la risoluzione del contratto per fatto imputabile al Concedente con conseguente remunerazione al privato per le attività svolte
Fallimento o inadeguatezza del Concessionario	Rischio che il Concessionario sia inadeguato o fallisca	pubblico		

RISCHI	DESCRIZIONE GENERALE	ALLOCAZIONE		OSSERVAZIONI
		PROPOSTA		
Rischi di disponibilità, di progettazione e costruzione				
Disponibilità ed accessibilità dei luoghi - Candriai	Impossibilità o difficoltà di accedere ai luoghi del progetto	Pubblico/privato		In considerazione della localizzazione del centro, dell'attraversamento dello stesso da strada pubblica, dalla presenza di altro immobile limitrofo che potrebbe causare interferenze, la P.A. si attiva al fine di rendere facilmente accessibili i luoghi al Concessionario, che è comunque responsabile della manutenzione ordinaria e straordinaria del compendio. Il mantenimento dell'agibilità, funzionalità e sicurezza delle strutture sarà a carico esclusivo del concessionario.
Disponibilità ed accessibilità dei luoghi- Cesenatico	Impossibilità o difficoltà di accedere ai luoghi del progetto	privato		
completamento e sistemazione delle strutture	realizzazione di interventi di completamento, sistemazione, adeguamento	privato		
Progettazione e costruzione	Ritardi nella realizzazione, consegna; costi aggiuntivi; standard progettuali inadeguati	privato		
Manutenzione ordinaria e straordinaria	gestione integrale degli edifici al fine di garantirne il normale stato d'uso al termine del periodo di concessione	privato		
Manutenzione strutturale	manutenzione delle strutture, adeguamenti in materia di sicurezza e ripristino della spiaggia in caso di eventi calamitosi che ne compromettano la sicurezza e l'utilizzo	pubblico		Le previsioni si intendono estese anche sulla palazzina Erminia, nel caso di suo inserimento nel perimetro di convenzione

3. ELEMENTI SINTETICI DI VALUE FOR MONEY

La matrice dei rischi identifica con puntualità le principali categorie di rischio oggetto di analisi nella proposta in esame:

- Rischi di disponibilità, di progettazione e costruzione
- Rischi relativi alla gestione
- Rischi finanziari
- Rischi relativi alla domanda
- Rischi legislativi
- Rischi relativi alla risoluzione del contratto

All'interno di ciascuna classe di rischio, vengono poi articolate differenti fattispecie, definendone i contenuti e individuandone l'allocatione tra soggetto pubblico e soggetto privato.

Appare evidente come le categorie di rischio sulle quali focalizzare l'attenzione (tenuto conto che i rischi "caldi", ovvero quelli riferiti alla gestione del core-business, assai delicato nel caso in esame, sono totalmente a carico del proponente-concessionario) sono quelle più cariche di rilievo economico e finanziario e, dunque, quelle attinenti alla gestione degli immobili, all'erogazione dei contributi pubblici ed alla capacità di accompagnare clienti ed utenti ad acquistare i servizi offerti dal concessionario. Focalizzando l'attenzione unicamente su tali categorie di rischio, in logica comparativa tra situazione attuale e situazione di proposta emergono le seguenti evidenze:

1. La previsione di attivare l'ipotesi di project financing così come definita implica innanzitutto la completa traslazione sul privato dei rischi di disponibilità (ovvero di manutenzione delle attuali strutture nonché di sostituzione di arredi ed attrezzature), nonché dei rischi di progettazione e costruzione relativi a tutti gli interventi di completamento o di integrazione previsti nella proposta o che il privato intenderà, in aggiunta, promuovere.
2. La proposta prevede l'inserimento di un tetto massimo nei contributi stanziati dalla Concedente per le attività "Scuola Natura" da effettuarsi a Candriai, difformemente dalla situazione attuale nella quale non esiste un tetto alla contribuzione di tali attività, né in termini di calmieramento del prezzo a carico delle famiglie, né in termini di attivazione di team di esperti esterni da dedicare alle attività specialistiche programmate. Rispetto a quest'ultimo punto saranno trasferiti sul proponente-concessionario i costi diretti di attivazione di tali team di esperti, dovendosi altresì prevedere nuovi carichi amministrativi ed organizzativi per la gestione dei medesimi.
3. La proposta prevede che il carico organizzativo del servizio pubblico di interesse relativo alla "scuola natura" sia trasferito totalmente in capo al soggetto privato, a differenza della situazione attuale nella quale l'intero onere "commerciale" ed organizzativo è a carico della Provincia Autonoma di Trento. Tale aspetto, oltre a rappresentare un indubbio trasferimento di oneri di natura organizzativa, incrementa -trasferendolo in maniera integrale- il livello del rischio di domanda per le attività in esame, dovendo il Concessionario prevedere per il futuro la necessità di entrare in diretto contatto con i potenziali clienti/utenti (attualmente "filtrati" dagli uffici pubblici competenti) e sviluppare integralmente l'attività di promozione e commercializzazione del servizio. Tale passaggio non ha rilievo meramente formale ma assume rilievo sostanziale non potendosi prevedere la reazione dei potenziali clienti rispetto a questa modificata struttura organizzativa e commerciale.

Tralasciando l'analisi delle altre tipologie di rischio e, come detto, di quelle relative al "core business" sviluppato dal soggetto proponente, le evidenze sopra descritte comportano dunque un trasferimento dal soggetto pubblico al soggetto privato quantomeno dei costi e delle necessità di copertura riferibili a:

- A. manutenzioni ordinarie e straordinarie di tutti i complessi, sin qui a carico della pubblica amministrazione;
- B. investimenti per completamenti strutturali, migliorie, acquisto beni strumentali ed accessori funzionali alle attività, altrimenti a carico della pubblica amministrazione;
- C. interventi organizzativi, gestionali e commerciali e acquisto competenze esterne per l'attivazione dei servizi scuola natura, sin qui a carico della pubblica amministrazione.

Andando a sommare le sole componenti di costo, così come sopra definite, che verrebbero interamente trasferite dal Pubblico al Privato in caso di recepimento ed attivazione della presente proposta, ne deriva che il beneficio differenziale per la pubblica amministrazione sarebbe ben superiore a 2milioni di euro. Tale risultato deriva dagli impegni economici e finanziari già qualificati nelle relazioni di progetto e riferite a:

- investimenti diretti in opere ed acquisti per sistemazione e completamento delle strutture e delle dotazioni: euro 600mila;
- costi di manutenzioni ordinarie e straordinarie nell'arco del periodo di concessione: euro 1,3 milioni;
- carichi gestionali e organizzativi specifici per l'attivazione del servizio scuola-natura: euro 30mila/anno.

A fianco di questi elementi di evidente beneficio differenziale per la Provincia di Trento, vanno computati i benefici derivanti dal calmieramento e riduzione del valore assoluto dei contributi pubblici erogati mediamente per i servizi pubblici oggetto di intervento, nonché quelli derivanti dalla riduzione dei costi diretti e indiretti sostenuti dalla PAT in termini di organizzazione, strutture e personale interno dedicato al presidio dei complessi e delle attività oggetto di concessione. Non potendo disporre di elementi analitici certi rispetto a queste voci aggiuntive, ci si limita in questa sede a citarle in termini generici.