

MATRICE DEI RISCHI

L'efficiente allocazione dei rischi in un contratto di Partenariato Pubblico Privato (PPP) è di cruciale rilevanza ai fini della buona riuscita dell'operazione, ovvero della corretta esecuzione delle prestazioni. Tenuto conto soprattutto della lunga durata che, di regola, caratterizza i contratti in questione, il mantenimento di una serie di rischi in capo al Concessionario è indispensabile per garantire una corretta gestione della fase di esecuzione del contratto e l'effettivo e pieno soddisfacimento dei bisogni e degli interessi pubblici per i quali il Concedente affida il contratto di PPP. Ciò rileva anche ai fini di una corretta contabilizzazione pubblica delle operazioni di PPP e del conseguente impatto su deficit e debito pubblico. Secondo le indicazioni fornite da Eurostat, (v. *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 di Eurostat (2016)*, paragrafo VI.4) infatti, la classificazione delle operazioni di PPP a carico della contabilità nazionale o del settore privato dipende dalle modalità di allocazione dei rischi contrattuali tra le parti. Per poter contabilizzare *off balance* gli *asset* oggetto dell'operazione di PPP è necessaria una chiara dimostrazione dell'allocazione al privato del rischio di costruzione e almeno uno degli altri due rischi (rischio di disponibilità o rischio di domanda).

Il processo di valutazione dei rischi richiede, dapprima, un'identificazione sistematica di tutti i rischi dell'operazione e, quindi, la ricerca delle modalità per porli in situazione di controllo e la distribuzione fra le parti interessate. L'elaborazione di una specifica matrice dei rischi tende ad identificare le parti contrattuali che si trovano nella migliore situazione possibile per poterli gestire.

La matrice dei rischi ha quindi un duplice vantaggio per l'Amministrazione, consentendo:

- La rappresentazione delle parti interessate e coinvolte nella gestione dei rischi;
- La classificazione *on balance* o *off balance* degli *assets* realizzati con uno schema di PPP, secondo i principi dettati da Eurostat

A prescindere da quanto stabilito in sede Eurostat relative ai principi contabili pubblici per le operazioni di PPP, le tecniche di *risk management* vengono comunque implementate secondo i criteri di *best allocation*.

Ai fini di una corretta indicazione dei rischi, si forniscono le seguenti indicazioni:

IL RISCHIO DI COSTRUZIONE

Il Rischio di costruzione è quello legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera (art. 3, comma 1, lett. aaa), del Codice). In tale categoria generale di rischio è possibile distinguere i seguenti rischi specifici:

1. **rischio di commissionamento**, ossia che l'opera non riceva l'approvazione, da parte di altri soggetti pubblici o della collettività (portatori d'interessi nei confronti dell'opera da realizzare), necessaria per procedere alla realizzazione, con conseguenti ritardi nella realizzazione e insorgere di contenziosi;
2. **rischio amministrativo**, connesso al notevole ritardo o al diniego nel rilascio di autorizzazioni (pareri, permessi, licenze, nulla osta, etc.) da parte di soggetti pubblici e privati competenti, con conseguenti ritardi nella realizzazione;
3. **rischio espropri**, connesso a ritardi da espropri o a maggiori costi di esproprio per errata progettazione e/o stima;
4. **rischio ambientale o archeologico**, ossia rischio di bonifica dovuta alla contaminazione del suolo e rischio di ritrovamenti archeologici, con conseguenti ritardi nella realizzazione dell'opera e incremento di costi per il risanamento ambientale o la tutela archeologica;
5. **rischio di progettazione**, connesso alla sopravvenienza di necessari interventi di modifica del progetto, derivanti da errori o omissioni di progettazione, tali da incidere significativamente su tempi e costi di realizzazione dell'opera;
6. **rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto**, collegato al mancato rispetto degli standard di progetto;
7. **rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti** nel progetto;
8. **rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione**, anche conseguenti alle varianti richieste dal concedente;
9. **rischio di inadempimenti contrattuali** di fornitori e subappaltatori.

IL RISCHIO DI DOMANDA

Il Rischio di domanda è quello legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero, il rischio legato alla mancanza di utenza e, quindi, di flussi di cassa (art. 3, comma 1, lett. ccc), del Codice). In tale categoria generale di rischio è possibile distinguere i seguenti rischi specifici:

1. **rischio di contrazione della domanda di mercato**, ossia di riduzione della domanda complessiva del mercato relativa al servizio, che si riflette anche su quella del concessionario;
2. **rischio di contrazione della domanda specifica**, collegato all'insorgere nel mercato di riferimento di un'offerta competitiva di altri operatori che eroda parte della domanda.

IL RISCHIO DI DISPONIBILITA'

Il Rischio di disponibilità è quello legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti (art. 3, comma 1, lett. bbb), del Codice). In tale categoria generale di rischio è possibile distinguere i seguenti rischi specifici:

1. **rischio di manutenzione straordinaria**, non preventivata, derivante da una progettazione o costruzione non adeguata, con conseguente aumento dei costi;
2. **rischio di performance**, ossia il rischio che la struttura messa a disposizione o i servizi erogati non siano conformi agli standard tecnici e funzionali prestabiliti, con conseguente riduzione dei ricavi;
3. **rischio di obsolescenza tecnica**, legato ad una più rapida obsolescenza tecnica degli impianti, incidente sui costi di manutenzione.

ALTRI RISCHI

Accanto ai rischi di costruzione, di domanda e di disponibilità, vi sono una serie di rischi che possono presentarsi nella fase antecedente l'aggiudicazione e/o la stipula del contratto in quella successiva al termine di scadenza contrattuale ovvero durante l'intero ciclo di vita del contratto di PPP. Tra questi, si segnalano:

1. **rischio normativo-politico-regolamentare**, ossia che modifiche normative non prevedibili contrattualmente, anche rinvenienti da atti di soft law, determinino un aumento dei costi per il conseguente adeguamento o, nei casi estremi, il venir meno della procedura o dell'affidamento, nonché costi legati alle azioni contro la nuova normativa;
2. **rischio finanziario**, che si concretizza nel mancato reperimento delle risorse di finanziamento a copertura dei costi e nei tempi prestabiliti dall'articolo 180, comma 7 o in un aumento dei tassi di interesse e/o di mancato rimborso di una o più rate di finanziamento, con conseguente aumento dei costi o impossibilità di proseguire nell'operazione;
3. **rischio delle relazioni industriali**, legato alle relazioni con altri soggetti che influenzino negativamente costi e tempi della consegna;
4. **rischio di valore residuale**, ossia il rischio di restituzione alla fine del rapporto contrattuale di un bene di valore inferiore alle attese.

TIPOLOGIE DI RISCHIO	PROBABILITA' E INCIDENZA	ALLOCAZIONE	AZIONI DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO	ART. CONVENZIONE
RISCHIO DI COSTRUZIONE				
Rischio di commissionamento	BASSA (3%)	Privato	L'approvazione del progetto definitivo è condizione di stipula del contratto. Essendo il progetto definitivo il documento da portare in approvazione di soggetti terzi, il rischio di inadeguatezza delle pratiche è quindi risolvibile in fase pre contrattuale. In ogni caso, gli impianti risultano tutti di proprietà comunale e non necessitano quindi di convenzioni con enti terzi. Non si ritiene esistano rischi apprezzabili di mancata approvazione da parte della collettività o di stakeholders.	Fase precontrattuale
Rischio amministrativo	BASSA (3%)	Privato	L'approvazione del progetto definitivo è condizione di stipula del contratto. Essendo il progetto definitivo il documento da portare in approvazione di soggetti terzi, se del caso, il rischio di inadeguatezza delle pratiche è quindi risolvibile in fase pre contrattuale. Il progetto esecutivo, per sua natura, viene necessariamente redatto come approfondimento del progetto definitivo. La gestione degli impianti inizia in via anticipata rispetto all'esecuzione dei lavori, per cui non incide sulla durata contrattuale. È comunque disciplinata la procedura da seguire per l'approvazione del progetto esecutivo e le eventuali richieste di modifica, con le relative tempistiche. Il rischio legato all'interferenza con attività esistenti è molto contenuto e, comunque, ha un'incidenza finanziaria limitata.	Artt. 7, 10
Rischio espropri	NULLA (0%)	Non presente	Non presente.	Non presente
Rischio ambientale o archeologico	NULLA (0%)	Non presente	Non presente.	Non presente
Rischio di progettazione	MEDIA (6%)	Privato	L'approvazione del progetto definitivo è condizione di stipula del contratto e il progetto esecutivo è per sua natura redatto sulla base e quale approfondimento del progetto definitivo. Tali progetti, di competenza dello stesso Concessionario, sono sottoposti, oltre che a verifica interna da parte del Concessionario stesso secondo le norme ISO 9001 applicabili, a validazione da parte del Concedente, con evidente riduzione del rischio di errori. In ogni caso. Il soggetto	Artt. 10, 17, 20

			progettista è tenuto inoltre a presentare idonea assicurazione che copra, oltre alle maggiori spese di progettazione, anche i maggiori costi da sopportare per le varianti derivanti da errori ed omissioni.	
Rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto	BASSA (3%)	Privato	Il Concedente disporrà delle figure del Direttore dei Lavori, dell'eventuale Coordinatore della sicurezza e dell'eventuale Collaudatore per effettuare i controlli sull'esecuzione delle opere, mantenendo ogni potere ispettivo anche in capo al Responsabile del procedimento. Qualora il Concessionario non realizzasse le opere come da progetto, non potrà ottenere la fine lavori o il collaudo, con relativo inadempimento contrattuale; il Concessionario ha quindi tutto l'interesse di eseguire le opere in conformità al progetto approvato; inoltre minori risparmi energetici impatterebbero negativamente nel conto economico del Concessionario, per mancato rispetto degli indicatori di risultato.	Artt. 11, 23
Rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti	MEDIA (6%)	Privato	Tempi contenuti per la realizzazione delle opere. La manutenzione straordinaria delle opere realizzate e di quelle preesistenti resta in carico al Concessionario: ciò implica la necessità di specifici accordi per la disponibilità di ricambi o il mantenimento di un magazzino con ricambi adeguati per l'intera durata contrattuale.	Artt. 3, 11
Rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione	MEDIA (6%)	Privato (escluse le varianti richieste dal Concedente)	L'errata valutazione dei costi e dei tempi non è causa di riequilibrio del PEF. Il Concedente disporrà di garanzia definitiva. La gestione degli impianti è in via anticipata rispetto alla realizzazione delle opere, per cui ogni ritardo nell'esecuzione è fattore di ritardo nell'ottenimento del risparmio energetico, con il quale il Concessionario è remunerato dell'investimento.	Artt. 11, 16, 20
Rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori	BASSA (3%)	Privato	Stipula di idonei subcontratti. Le operazioni da svolgere non richiedono un particolare livello di specializzazione e i subcontraenti sono sostituibili in caso di inadempimento, senza che ciò incida in maniera apprezzabile sui costi e sui tempi di realizzazione.	Art. 21
RISCHIO DI DOMANDA				
Rischio di contrazione della domanda di mercato	BASSA (3%)	Privato	Il servizio di illuminazione pubblica è un servizio pubblico locale (pur se non obbligatorio), per cui appare improbabile la scelta di non utilizzare gli impianti. Inoltre, fra gli scopi della procedura, vi è anche quello di garantire il funzionamento degli impianti allo stato attuale	Artt. 5, 16

			spenti. Non si può tuttavia escludere l'insorgere di nuove normative che consentano o impongano la riduzione del livello di illuminamento.	
Rischio di contrazione della domanda specifica	NULLA (0%)	Non presente	Il servizio è per sua natura svolto da un solo operatore.	Non presente
RISCHIO DI DISPONIBILITA'				
Rischio di manutenzione straordinaria	ALTA (10%)	Privato	La manutenzione straordinaria degli impianti, sia di quelli realizzati ex novo che di quelli preesistenti, è inclusa a canone e compete al Concessionario, il quale ha quindi tutto l'interesse all'utilizzo di materiali di elevata qualità e durevolezza.	Art. 3, vedasi anche Capitolato gestionale
Rischio di performance	ALTA (10%)	Privato	Gli strumenti adottati per la mitigazione del rischio sono: a) svolgimento attività di manutenzione programmate; b) monitoraggio dei consumi; c) audit energetici periodici.	Art. 6, vedasi anche Capitolato gestionale
Rischio di obsolescenza tecnica	MEDIA (6%)	Privato	La gran parte degli interventi ha una vita utile superiore alla durata contrattuale e l'attività manutentiva è comunque inclusa a canone.	Artt. 3, 19
ALTRI RISCHI				
Rischio normativo - politico - regolamentare	BASSA (1,5%)	Privato in parte Pubblico in parte	L'introduzione di nuove norme comportanti un aumento dei costi dei lavori o dei servizi è elemento esogeno per il quale i costi saranno a carico del Concedente, non trattandosi di rischio trasferibile al privato. Nel caso tali eventuali nuove norme comportassero una diminuzione dei costi, al contrario, ciò andrà a vantaggio del Concedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico finanziario su cui si fonda il PEF.	Art. 16
Rischio finanziario	BASSA (3%)	Privato	Il rischio è totalmente trasferito al Concessionario, che ha comunque la possibilità di rimodulare la quota di autofinanziamento rispetto a quella di finanziamento esterno. In ogni caso, la disponibilità di finanziamento è condizione di stipula del contratto.	Artt. 8, 12
Rischio delle relazioni industriali	NULLA (0%)	Non presente	Non presente.	Non presente
Rischio di valore residuale	MEDIA (6%)	Privato	Non è previsto alcun valore residuo a favore del Concessionario, che dovrà pertanto interamente ammortizzare le opere nel periodo di durata del contratto, fatto salvo il caso di opere extracanone, qualora così concordato col Concedente e normativamente possibile.	Art. 8, 12, 16

