



ALLEGATO ALLA CONVENZIONE: “MATRICE DEI RISCHI”

CONVENZIONE AI SENSI DELL’ARTICOLO 183 DEL D.LGS 18 APRILE 2016, N.50 PER LA CONCESSIONE DI LAVORI DI RIQUALIFICAZIONE ILLUMINOTECNICA E ADEGUAMENTO DEGLI IMPIANTI DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA CON LA PREDISPOSIZIONE DEGLI STESSI AI SERVIZI “SMART CITIES” NONCHE’ RELATIVA EROGAZIONE DEI SERVIZI DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA, DI CONNETTIVITA’ E DI SMART CITY NEL COMUNE DI MONZA

**RELAZIONE SULLA STESURA DELLA “MATRICE DEI RISCHI”**

<b>PREMESSA</b>	<b>3</b>
<b>1 - INQUADRAMENTO DELL'ELABORATO</b>	<b>4</b>
<b>2 - DOCUMENTAZIONE DI RIFERIMENTO</b>	<b>5</b>
<b>3 - LA STRUTTURA DELLA MATRICE</b>	<b>6</b>

## **PREMESSA**

La presente relazione mira ad esplicitare la metodologia di redazione dell'elaborato "Matrice dei Rischi" allegata allo schema di convenzione.

Giova sottolineare il percorso procedurale che accompagna lo "schema di convenzione", dalla proposta ad opera del soggetto proponente, fino alla versione definitiva oggetto di stipula.

Ai sensi dell'art 183 comma 15 del D.Lgs 50/2016 *"gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, incluse le strutture dedicate alla nautica da diporto, non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente. La proposta contiene un progetto di fattibilità, una **bozza di convenzione**, il piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti di cui al comma 9, primo periodo, e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. (...)* L'amministrazione aggiudicatrice valuta, entro il termine perentorio di tre mesi, la fattibilità della proposta. A tal fine l'amministrazione aggiudicatrice può invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione. Se il proponente non apporta le modifiche richieste, la proposta non può essere valutata positivamente. Il progetto di fattibilità eventualmente modificato, è inserito negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente ed è posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione di progetti; il proponente è tenuto ad apportare le eventuali ulteriori modifiche chieste in sede di approvazione del progetto; in difetto, il progetto si intende non approvato. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara, alla quale è invitato il proponente. (...)"

Sempre il medesimo articolo 183 comma 15 del D.Lgs 50/2016 prescrive che *"i concorrenti, compreso il promotore, devono essere in possesso dei requisiti di cui al comma 8, e presentare un'offerta contenente una **bozza di convenzione**, il piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti di cui al comma 9, primo periodo, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché le eventuali varianti al progetto di fattibilità"*.

Il comma 9 prescrive anch'esso la presentazione di una **bozza di convenzione** in sede di offerta e il successivo comma 10 prevede che, ai fini dell' approvazione del "progetto definitivo" *"è onere del promotore procedere alle modifiche progettuali"*.

Da tale breve disamina si intravedono tre differenti momenti che disciplinano la convenzione e più precisamente (i) in sede di proposta, (ii) in sede di offerta ed (iii) in sede di approvazione progettuale.

Rimane pertanto inteso che lo schema convenzione su cui viene redatta la matrice potrà subire variazione anche su diretta richiesta dell'Amministrazione.

## **1 - INQUADRAMENTO DELL'ELABORATO**

L'articolo 181, comma 4, del codice dei contratti pubblici attribuisce all'A.N.AC., sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, il compito di adottare Linee Guida che definiscano le modalità con le quali le amministrazioni aggiudicatrici, attraverso sistemi di monitoraggio, esercitino il controllo sull'attività dell'operatore economico (partner privato in un contratto di PPP), verificando in particolare la permanenza in capo allo stesso dei rischi trasferiti.

A tal fine, le Linee Guida ANAC n.9 si applicano ai contratti di PPP di cui all'articolo 3, lettera eee), del codice dei contratti pubblici, tra i quali rientrano i contratti indicati all'articolo 180, comma 8, del codice dei contratti pubblici e ogni altro contratto che presenti le caratteristiche individuate dal medesimo articolo 180.

La "Matrice dei Rischi" pertanto risulta essere non solo un quadro sinottico della convenzione, bensì un vero e proprio strumento di monitoraggio, anche in virtù del fatto che le Amministrazioni Aggiudicatrici possono trovarsi ad affrontare circostanze esterne che non era possibile prevedere al momento dell'aggiudicazione, tenendo in considerazione il lungo periodo di concessione.

Con riferimento alla procedura in esame, i concorrenti alla gara, nella fase di compilazione dell'offerta, dovranno personalizzare la "matrice dei rischi" e richiamare gli articoli del contratto di partenariato che ne identifichino l'allocazione.

## **2 - DOCUMENTAZIONE DI RIFERIMENTO**

Ai fini della stesura della presente “Matrice dei Rischi” si è valutata la seguente documentazione:

### Documentazione normativa:

- a) Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 , sull’aggiudicazione dei contratti di concessione;
- b) Decisione Eurostat dell’11 febbraio 2004;
- c) Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici;
- d) D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 - Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- e) Linee guida A.N.A.C. n. 9 Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato.

### Supporti e pubblicazioni:

- f) MEF-Dipartimento RGS - PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO: UNA PROPOSTA PER IL RILANCIO;
- g) DIPE – Partenariato Pubblico Privato (PPP) - 100 domande e risposte;
- h) Ancitel – Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Linee guida operative per la gestione degli impianti di illuminazione pubblica;
- i) Regione Lombardia – Finlombarda - Linee guida per la realizzazione di interventi di efficienza energetica in Partenariato Pubblico Privato;

### 3 - LA STRUTTURA DELLA MATRICE

La matrice dei rischi viene sviluppata su circostanze oggettivamente riscontrate in procedure affini e non su base astratta.

Le probabilità di accadimento sono mutate anch'esse da procedure affini e non rilevate attraverso metodi probabilistici.

La struttura della Matrice viene suddivisa in quattro tabelle (i) FASE DI REALIZZAZIONE: RISCHIO DI COSTRUZIONE; (ii) FASE DI GESTIONE: RISCHIO DI DISPONIBILITA'; (iii) FASE DI REALIZZAZIONE E GESTIONE: ALTRI RISCHI, (iv) FASE DI GESTIONE: RISCHIO DI DOMANDA.

#### (i) FASE DI REALIZZAZIONE: RISCHIO DI COSTRUZIONE

In tale tabella vengono riportati i rischi legati alla fase realizzativa e vengono così suddivisi:

##### a. **Rischio normativo – politico – regolamentare;**

Derivante da modifiche dell'assetto regolatorio e da decisioni politiche programmatiche non prevedibili contrattualmente con conseguente aumento dei costi per l'adeguamento. Anche tale rischio può comportare, nei casi estremi, il venir meno della procedura o dell'affidamento;

**NOTA:** Per l'imputazione di tale rischio si è provveduto ad una allocazione condivisa in quanto il rischio di modifica legislativa è generalmente in capo al concedente. Nel caso di specie tuttavia si riscontra che gli ultimi **Criteri Ambientali Minimi** di settore, risultano recenti, quali: (i) *Acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica, l'acquisizione di apparecchi per illuminazione pubblica, l'affidamento del servizio di progettazione di impianti per illuminazione pubblica* (approvato con DM 27 settembre 2017, in G.U. n 244 del 18 ottobre 2017) e (ii) *servizio di illuminazione pubblica* (approvato con DM 28 marzo 2018, in GU n. 98 del 28 aprile 2018) e pertanto si ritiene "bassa" la percentuale di rischio. Inoltre l'art 8 dello schema di convenzione prevede una possibile revisione del P.E.F. concertata tra le parti e pertanto eventuali extracosti per il concessionario non necessariamente danno diritto ad una revisione automatica.

##### b. **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, o anche al rilascio dell'autorizzazione con prescrizioni, con conseguenti ritardi nella realizzazione.

**NOTA:** Tale rischio risulta a completo carico del soggetto concessionario. Il concedente ha a proprio carico le obbligazioni tipiche delle opere pubbliche quali: verifica ex art 26 del D.Lgs 50/2016 ed approvazione del progetto definitivo ed esecutivo, D.L., collaudi ecc..

L'aggiudicatario, divenuto concessionario, dovrà pertanto sottoporre i propri progetti e le proprie lavorazioni al controllo dell'ente. Rimane inteso che difetti progettuali e in fase realizzativa che comportassero modifiche, con conseguenti aumenti di tempi e costi, non potranno essere ristorate economicamente dal concedente. Eventuali accordi con soggetti terzi (es Enel distribuzione e altri gestori che interessano sottoservizi) saranno rimessi direttamente al concessionario.

**c. Rischio espropri;**

Connesso a ritardi da espropri o a maggiori costi di esproprio per errata progettazione e/o stima.

**NOTA:** Nel caso di specie tale rischio non sussiste e dunque è stato considerato come “non allocato”. Va sottolineato tuttavia che, in analogia a tale rischio, potrebbero verificarsi situazioni in cui i pali siano all'interno di proprietà private e dunque sia necessario un accordo con il soggetto proprietario del terreno oppure una modifica progettuale. Tali fattispecie non hanno tuttavia alcuna rilevanza per la S.A. in quanto eventuali accadimenti saranno gestiti dal concessionario. Nella verifica dello stato di fatto, che è consigliabile riproporre in sede di progetto definitivo, tali fattispecie risulteranno comunque tutte conosciute.

**d. Rischio ambientale e/ o archeologico;**

Rischio legato alle condizioni del terreno, nonché 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;

**NOTA:** Tale rischio non sembra sussistere nella tipologia di opera in quanto si utilizzano infrastrutture esistenti. .

**e. 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;

**NOTA:** L'art 10 del C.S.A. prevede un tempo di 30 gg dalla stipula della convenzione per l'approvazione del “progetto esecutivo”. Tale disposizione è conforme a quanto previsto dall'art 183 comma 11 del D.Lgs 50/2016 e pertanto risulta tutelante per la P.A. in quanto viene escluso il rischio di varianti prima della stipula contrattuale, che comunque rimangono a totale carico del Privato.

**f. Rischio di varianti di progetto;**

**NOTA:** vedi **Rischio di progettazione.**

## **(ii) FASE DI GESTIONE: RISCHIO DI DISPONIBILITÀ**

In tale tabella vengono riportati i rischi legati alla fase gestionale e vengono così suddivisi:

### **g. Rischio di Disponibilità;**

Rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti.

**NOTA:** Le obbligazioni manutentive legate alla Pubblica Illuminazione risultano disciplinate nel relativo piano di manutenzione allegato al progetto esecutivo. Le attività di manutenzione sono state altresì disciplinate da appositi C.A.M. di settore quali “**Servizio di illuminazione pubblica**” (approvato con DM 28 marzo 2018, in GU n. 98 del 28 aprile 2018). Il CSA allegato alla documentazione di gara tratta ampiamente i servizi manutentivi. Vengono inoltre previste apposite decurtazioni del canone al fine di disservizi riscontrati in fase gestionale.

### **h. Rischio di Gestione.**

Rischio che i costi di gestione dei servizi accessori alla disponibilità siano più alti di quelli preventivati e/o che il gestore non sia in grado di erogare i servizi secondo gli standard pattuiti;

**NOTA:** Non è previsto una modifica del canone a seguito dell’ aumento dei costi di gestione. Sul punto è comunque da rimarcare che tale rischio sembra poter sussistere in considerazione del periodo concessorio medio/lungo e dall’evoluzione tecnologica delle apparecchiature che potrebbero portare ad essere modificate. Pur non essendo prevista, a tutela del concedente, una revisione del P.E.F., non è da escludersi che vi possano invece essere delle diminuzioni dei costi che potrebbero portare ad una rinegoziazione favorevole per entrambe le parti.

## **(iii) FASE DI GESTIONE: ALTRI RISCHI**

In tale tabella vengono riportati i rischi legati alla fase gestionale e vengono così suddivisi:

### **i. Rischio finanziario;**

che si concretizza 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;

**NOTA:** Ai sensi dell’art 164 commi 4 e 5 del D.Lgs 50/2016 è stata prevista, a corredo dell’offerta, una dichiarazione sottoscritta da uno o più istituti finanziatori di manifestazione di interesse a finanziare l’operazione, anche in considerazione dei contenuti dello schema di contratto e del piano economico-finanziario. Il Disciplinare di gara specifica inoltre che che “*Il contratto contemplerà la risoluzione*



*automatica del rapporto nel caso di mancata sottoscrizione dei contratti di finanziamento entro 90 giorni dalla stipula”.*

- j. **Rischio di approvvigionamento e/o incremento costi fattori produttivi (IN FASE RELIZZATIVA);**  
Possibile mancanza di coordinamento o altri problemi relazionali con i soggetti che debbano fornire i fattori produttivi necessari alla gestione del progetto, nonché rischio di costi di fattori produttivi significativamente maggiori di quelli preventivati;

**NOTA:** Non è prevista una revisione del P.E.F. per tali fattispecie di accadimenti. Il rischio a carico del Concessionario risulta comunque limitato anche in virtù della forte componente di fornitura e, generalmente, dal consolidato rapporto con i fornitori.

- k. **Rischio di incremento del costo dei fattori produttivi (IN FASE DI GESTIONE SERVIZIO);**  
Possibile rischio di costi di fattori produttivi significativamente maggiori di quelli preventivati. Con tale rischio viene intesa la fluttuazione dell'indicizzazione dovuta agli aspetti manutentivi e dei vettori energetici.

**NOTA:** La quota parte imputabile ai vettori energetici e ai servizi manutentivi risulta indicizzata alla varie componenti specifiche. Tale impostazione contrattuale risulta in linea con pubblicazioni istituzionali di settore quali (i) **Regione Lombardia – Finlombarda - Linee guida per la realizzazione di interventi di efficienza energetica in Partenariato Pubblico Privato** e (ii) **Ancitel – Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Linee guida operative per la gestione degli impianti di illuminazione pubblica**. Si rammenta tuttavia che tale rischio, anche se in capo alla P.A., possa comportare anche una variazione in negativo con una diminuzione dei corrispettivi.

**l. Rischio interferenze.**

Di sopra e sotto servizi, legato alla presenza nei tratti interessati dai lavori di servizi di varia natura (es. acqua, gas, energia elettrica, cavi, fibra ottica, ecc.)

**Nota:** vedi **Rischio di progettazione**

**(iv) FASE DI GESTIONE: RISCHIO DI DOMANDA**

**m. Rischio di contrazione della domanda;**

Ossia di riduzione della domanda complessiva del mercato relativa al servizio, che si riflette anche su quella dell'operatore economico.

**Nota:** In merito al “Rischio di domanda” si rileva che la fattispecie di PPP legata all’illuminazione pubblica, implica l’assenza del rischio di domanda poiché la P.A. è l’unico “payer”.

Si è provveduto pertanto a sottoporre il canone a penali automatiche che implicino un rischio operativo “rilevante e/o significativo”, disciplinate nel Capitolato Speciale di Appalto.

**n. Rischio di offerta.**

Collegato all’insorgere nel mercato di riferimento di un’offerta competitiva di altri operatori che eroda parte della domanda.

**Nota:** vedi nota precedente