



Comune di Bagnatica

Provincia di Bergamo

ALLEGATO G2 al Capitolato Speciale

MATRICE DEI RISCHI

per la concessione della gestione del centro sportivo comunale

di via Portico – 24060 Bagnatica (BG)

periodo 01.01.2020 – 31.12.2029

INDICE

Art. 1 : Concessioni e rischio

Art. 2 : Identificazione delle categorie di rischio e valutazione d’impatto

Art. 3 : Soluzioni per il controllo e la riduzione del rischio

Art. 4 : Allocazione e trasferimento del rischio – La Matrice dei rischi

Art. 5 : Flusso informativo per il monitoraggio dei rischi – La revisione del P.E.F.

Art. 1 - CONCESSIONI E RISCHIO

- 1) Le concessioni costituiscono una forma di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato finalizzate alla realizzazione di opere e alla gestione di servizi, nell'ambito delle quali i rischi legati all'operazione che si intende porre in essere sono suddivisi tra le parti sulla base delle relative competenze di gestione del rischio, fermo restando che, ai sensi dell'articolo 180, comma 3 del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 50/2016), è necessario che sia trasferito in capo all'operatore economico, oltre che il rischio di costruzione, in caso di realizzazione di nuove opere, anche il rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, il rischio di domanda dei servizi resi, per l'intero periodo di gestione del servizio. Per i contratti di concessione, pertanto, l'allocatione di tali rischi in capo all'operatore economico deve sostanziarsi nel trasferimento allo stesso del cd. rischio operativo, cioè nella possibilità per l'operatore economico di non riuscire a recuperare, in condizioni operative normali, gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per la gestione del servizio.
- 2) Il modello della concessione si basa sul principio generale per cui i flussi monetari futuri, e pertanto solo previsti al momento di implementazione ed avvio della gestione del servizio, devono essere in grado di assolvere al debito assunto per l'implementazione e l'avvio della gestione stessa, e garantire l'assolvimento di tutti i fattori di produzione (costo), generando altresì redditività per gli investitori.
- 3) Le concessioni, prevedendo il trasferimento integrale del rischio operativo sull'operatore economico privato (Concessionario), devono pertanto basarsi su un'attenta valutazione preventiva dei costi e dei benefici correlati alla gestione, e dei rischi che quello che è stato preventivato in sede di avvio non accada, o accadano situazioni differenti da quelle programmate.
- 4) Gli operatori economici devono saper allocare su di essi solo i rischi che sono in grado di sostenere, sia dal punto di vista gestionale sia dal punto di vista economico-finanziario, pena il rischio di fallimento dell'iniziativa, la perdita di lucro e l'esborso di denaro proprio.
- 5) La mancata individuazione dei rischi relativi al progetto gestionale, unitamente ad una loro non corretta pesatura ed allocatione sui diversi soggetti coinvolti nella gestione, può comportare l'insuccesso dell'iniziativa, poiché il soggetto in capo al quale il rischio è stato allocato potrebbe non essere in grado di sostenerlo. In particolare, le fasi dell'analisi da percorrere riguardano:
 - a. l'identificazione di tutte le possibili categorie di rischio;
 - b. la valutazione dell'impatto degli stessi sull'economia della gestione;
 - c. la ricerca delle soluzioni per porli in situazione di controllo, riducendone gli effetti potenziali;
 - d. la loro giusta allocatione.
- 6) L'elaborazione di una specifica *matrice dei rischi* consente di gestire al meglio le fasi descritte al precedente comma.

Art. 2 – IDENTIFICAZIONE DELLE CATEGORIE DI RISCHIO E VALUTAZIONE D'IMPATTO

- 1) I principali rischi connessi ad un'operazione imprenditoriale, quale quella oggetto della presente concessione, sono connessi alla situazione socio-economica del territorio di Bagnatica, e per estensione delle aree ad esso limitrofe, e sono individuati al fine di indirizzare nel modo migliore gli approcci progettuali degli operatori economici. Il rischio operativo è quello definito all'articolo 3, comma 1, lettera zz) del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 50/2016). Come già accennato nel precedente articolo, in tale categoria di rischio rientrano, oltre al rischio di costruzione (per eventuali migliorie, consistenti nella realizzazione con oneri a proprio carico di nuove opere ricomprese nell'Offerta tecnica), anche il rischio di domanda e il rischio di disponibilità. Il rischio operativo deriva da fattori al di fuori del controllo delle parti, differenziandosi per tale aspetto da rischi quali quelli legati ad una cattiva gestione o ad inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico, che non sono determinanti ai fini della qualificazione giuridica del contratto come concessione, dal momento che sono insiti anche nei contratti di appalto pubblico. In particolare:

- a. il *rischio di costruzione* è quello definito all'articolo 3, comma 1, lettera aaa), del Codice dei contratti pubblici. In tale categoria generale di rischio si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti rischi specifici:
- 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 delle migliorie / manutenzioni straordinarie / nuove opere;
 - rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto, collegato al mancato rispetto degli standard di progetto;
 - rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto;
 - rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione;
 - rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori;
 - rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata.
- b. il *rischio di domanda* è quello definito all'articolo 3, comma 1, lettera ccc), del Codice dei contratti pubblici. Il rischio di domanda, che può non dipendere dalla qualità delle prestazioni erogate dall'operatore economico, costituisce di regola un elemento del consueto "rischio economico" sopportato da ogni operatore in un'economia di mercato. In tale categoria generale di rischio si distinguono i seguenti rischi specifici:
- rischio di contrazione della domanda di mercato, ossia di riduzione della domanda complessiva del mercato relativa al servizio in concessione, che si riflette anche su quella dell'operatore economico;
 - 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.
- c. il *rischio di disponibilità* è quello definito all'articolo 3, comma 1, lettera bbb), del Codice dei contratti pubblici. In tale categoria generale di rischio si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti rischi specifici:
- rischio di manutenzione ordinaria, derivante da una cattiva e non adeguata programmazione (Piano delle manutenzioni ordinarie), con conseguente aumento dei costi;
 - rischio di manutenzione straordinaria, non preventivata, derivante da una progettazione o costruzione non adeguata, con conseguente aumento dei costi. Tale rischio è allocato in capo al Concessionario per la sola parte relativa al Piano delle manutenzioni straordinarie con oneri a proprio carico presentato in sede di Offerta tecnica;
 - rischio di performance, ossia il rischio che la struttura messa a disposizione del Concessionario, o i servizi da questo erogati, non siano conformi agli standard tecnici e funzionali preventivati, con conseguente riduzione dei ricavi;
 - rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura messa a disposizione, e/o dei servizi da erogare, anche per periodi di tempo limitati, per cause non imputabili al Soggetto aggiudicatore o al Concessionario.
- d. Oltre ai rischi operativi generali di costruzione, di domanda e di disponibilità, vi sono una serie di altri rischi che possono presentarsi sia nella fase antecedente l'aggiudicazione e/o la stipula del contratto, sia in quella successiva, ovvero, durante l'intero ciclo di vita del contratto di concessione. Tra questi, si segnalano, a titolo esemplificativo e non esaustivo:
- *rischio amministrativo*, connesso a ritardi o dinieghi nel rilascio di autorizzazioni (pareri, permessi, licenze, nulla osta, etc.) da parte di soggetti pubblici e privati, o anche al rilascio di autorizzazioni o permessi con prescrizioni, con conseguenti ritardi nella gestione;
 - *rischio ambientale*, anche per eventuali danni derivanti alla struttura da agenti atmosferici e meteorologici avversi di particolare gravità ed eccezionalità, con conseguente aumento dei costi e/o necessità di sospendere la gestione della concessione;

- *rischio normativo-politico-regolamentare*, derivante da modifiche dell’assetto regolatorio e/o tariffario e/o da decisioni politiche programmatiche non prevedibili contrattualmente, con conseguente aumento dei costi di gestione;
- *rischio di finanziamento*, ossia di mancato reperimento delle risorse di finanziamento a copertura dei costi progettuali;
- *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 nella gestione della concessione;
- *rischio di insolvenza* dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti (utenti finali dei servizi offerti);
- *rischio delle relazioni industriali*, legato alle relazioni con altri soggetti (privati, parti sociali etc.), che possono influenzare negativamente la gestione della concessione in termini di costi e tempi (per scioperi di categoria, ad es.);
- *rischio di valore residuale*, ossia il rischio di restituzione alla fine del rapporto contrattuale di un bene di valore inferiore alle attese;
- *rischio di obsolescenza tecnica*, legato ad una più rapida obsolescenza tecnica delle opere e degli impianti, incidente sui costi di manutenzione degli stessi;
- *rischio di interferenze da altri servizi*, per indisponibilità di alimentazione elettrica, gas o acqua per cause non imputabili all’Amministrazione comunale di Bagnatica (Soggetto aggiudicatore) o al Concessionario.

Art. 3 – SOLUZIONI PER IL CONTROLLO E LA RIDUZIONE DEL RISCHIO

- 1) Il rischio operativo descritto al precedente art. 2, comma 1 lettere a), b) e c) potrà essere controllati e/o attenuati adottando specifiche misure cautelative. In particolare:
 - a. il *rischio di costruzione* (progettazione, esecuzione dell’opera, aumento del costo dei fattori produttivi, errata valutazione dei costi e tempi di costruzione, inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori, inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata) potrà essere attenuato con il ricorso a cauzioni di natura fideiussoria rilasciate da imprese bancarie o assicurative che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle leggi che ne disciplinano le rispettive attività, o rilasciata dagli intermediari finanziari iscritti nell'albo di cui all'articolo 106 del D. Lgs. n. 385/1993, che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di rilascio di garanzie e che sono sottoposti a revisione contabile da parte di una società di revisione iscritta nell'albo previsto dall'articolo 161 del D. Lgs. n. 58/1998 e che abbiano i requisiti minimi di solvibilità richiesti dalla vigente normativa bancaria assicurativa. E’ fondamentale che tali garanzie prevedano espressamente la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale, la rinuncia all'eccezione di cui all'articolo 1957, secondo comma, del Codice Civile nonché l'operatività della garanzia medesima a semplice richiesta scritta del soggetto garantito.
 - b. il *rischio di domanda* può essere attenuato mantenendo elevati standard qualitativi del servizio, e soluzioni d’offerta ampie, variegata e flessibili, in modo da poter mantenere fidelizzata l’utenza pur in contesti sfavorevoli di mercato e/o di contrazione della domanda specifica.
 - c. il *rischio di disponibilità* (manutenzioni, performance, indisponibilità totale o parziale), potrà essere attenuato dal Concessionario presentando in sede di Offerta tecnica un adeguato e puntuale Piano delle attività manutentive. Con esso l’Operatore economico potrà assicurare il mantenimento in efficienza dell’impianto, scongiurandone i rischi di deterioramento, ed il conseguenziale deprezzamento del valore di mercato.
 - d. Per quanto riguarda gli ulteriori rischi descritti al precedente art. 2, comma 1 lettera d), il loro impatto potrà essere attenuato ricorrendo alle seguenti strategie:
 - *rischio amministrativo*: programmando con ampio anticipo la richiesta ai soggetti pubblici e privati competenti di autorizzazioni, pareri, permessi, licenze, nulla osta, etc. In proposito, visto il combinato disposto dei commi 2 e 5 dell’articolo 188 del Codice dei contratti

pubblici, si fa presente che i rischi derivanti da mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa di competenza del Comune di Bagnatica rimangono a carico del Soggetto aggiudicatore, ad eccezione del rischio della mancata o ritardata approvazione da parte di terze autorità competenti che rimane, invece, a carico del Concessionario;

- *rischio ambientale*: stipulando specifiche polizze assicurative a garanzia del danno e/o dei maggiori costi e/o dei minori introiti che possono incidere sulla gestione;
- *rischio normativo-politico-regolamentare*: mantenendo proficue relazioni e costanti flussi informativi con gli *stakeholders* pubblici di riferimento;
- *rischio di finanziamento*: ampliando la sfera degli istituti di credito di proprio riferimento;
- *rischio finanziario*: privilegiando l'accesso al credito mediante strumenti a tasso fisso e/o mantenendosi costantemente aggiornati sull'andamento dei mercati dei prodotti finanziari;
- *rischio di insolvenza*: privilegiando il *pre-pagato*, anche per abbonamenti al servizio di medio-lungo termine, e limitando il più possibile la concessione di crediti a terzi;
- *rischio delle relazioni industriali*: mantenendo proficue relazioni e costanti flussi informativi con gli *stakeholders* di riferimento (privati, parti sociali etc.);
- *rischio di valore residuale*: realizzando un adeguato e puntuale Piano delle attività manutentive;
- *rischio di obsolescenza tecnica*: investendo su prodotti di elevata qualità e realizzando un adeguato e puntuale Piano delle attività manutentive;
- *rischio di interferenze da altri servizi*: mantenendo costanti flussi informativi con gli *stakeholders* di riferimento, pubblici e/o privati (società di erogazione dei servizi di alimentazione elettrica, gas o acqua).

Art. 4 – ALLOCAZIONE E TRASFERIMENTO DEL RISCHIO – LA MATRICE DEI RISCHI

- 1) La Matrice dei rischi di cui al presente articolo costituirà parte integrante del contratto di concessione. Tale documento, elaborato ai sensi dell'articolo 181, comma 3 del Codice dei contratti pubblici, e in conformità con le Linee Guida n. 9 di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 approvate dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 318 del 28 marzo 2018, consente l'allocazione e la ripartizione tra le parti dei rischi in precedenza descritti. In particolare:
 - a. per quanto concerne il *risk assessment*, ovvero la valutazione della probabilità del verificarsi di un evento associato ad un rischio specifico, vengono utilizzate indicazioni generali quali: nulla, minima, bassa, media, elevata (colonna 1);
 - b. per la quantificazione dei maggiori costi / minori entrate e/o dei ritardi associabili al verificarsi del rischio specifico, vengono utilizzati nel primo caso intervalli percentuali di incremento del costo o di riduzione delle entrate, e nel secondo intervalli temporali espressi in mesi (colonna 2);
 - c. per quanto concerne il *risk management*, ovvero l'individuazione dei meccanismi che permettono di minimizzare gli effetti derivanti dal verificarsi di un evento, vengono indicati i principali strumenti di mitigazione del rischio specifico. A tal fine si fa genericamente riferimento all'art. 3 del presente ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale (colonna 3), con il quale si è provveduto a descrivere tali misure cautelative;
 - d. per l'allocazione del rischio soggetto pubblico / privato si ricorre semplicemente all'algoritmo SI/NO, corredato da sintetica descrizione se necessaria (colonne 4 e 5);
 - e. per l'indicazione dell'articolo del documento che identifica e descrive il rischio, si fa genericamente riferimento all'art. 2 del presente ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale (colonna 6).

Tipologia di rischio	Colonna 1	Colonna 2	Colonna 3	Colonna 4	Colonna 5	Colonna 6
	Probabilità del verificarsi del rischio	Maggiori costi / minori entrate e/o ritardi associati al verificarsi del rischio	Strumenti per la mitigazione del rischio	Rischio a carico del Comune di Bagnatica	Rischio a carico del Concessionario	Articolo di riferimento per l'identificazione del rischio
Rischio di costruzione	Media	Da 0 a 25% di maggiori costi Ritardi da 0 a 12 mesi	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	NO	SI Per eventuali lavori a proprio carico consistenti in migliorie – Offerta tecnica	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio di domanda	Media	Da 0 a 50% di minori entrate	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	NO	SI	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio di disponibilità	Media	Da 0 a 25% di maggiori costi o minori entrate Indisponibilità da 0 a 6 mesi	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	NO	SI Con riferimento alle manutenzioni ordinarie e per eventuali manutenzioni straordinarie a proprio carico – Offerta tecnica	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio amministrativo	Bassa	Da 0 a 10% di maggiori costi Ritardi da 0 a 6 mesi	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	SI Per autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa di propria competenza	SI Per autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa di competenza di autorità terze	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio ambientale	Media	Da 0 a 25% di maggiori costi o minori entrate Indisponibilità da 0 a 6 mesi	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	SI Per eventuali danni alla struttura	SI Per i maggiori costi e/o i minori introiti che possono incidere sulla gestione	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio normativo politico regolamentare	Minima	Da 0 a 10% di maggiori costi o minori entrate	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	NO	SI	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio di finanziamento	Minima	Da 0 a 50% di maggiori costi o minori entrate	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	NO	SI	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio finanziario	Media	Da 0 a 10% di maggiori costi o minori entrate	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	NO	SI	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio di insolvenza	Bassa	Da 0 a 10% di minori entrate	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	NO	SI	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio delle relazioni industriali	Minima	Da 0 a 10% di maggiori costi o minori entrate	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	NO	SI	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio di valore residuale	Media	Da 0 a 25% di maggiori costi o minori entrate Indisponibilità da 0 a 6 mesi	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	SI Per gli interventi manutentivi straordinari di propria competenza	SI Con riferimento alle manutenzioni ordinarie e per eventuali manutenzioni straordinarie a proprio carico – Offerta tecnica	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio di obsolescenza tecnica	Bassa	Da 0 a 25% di maggiori costi o minori entrate Indisponibilità da 0 a 6 mesi	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	SI Per gli interventi manutentivi straordinari di propria competenza	SI Con riferimento alle manutenzioni ordinarie e per eventuali manutenzioni straordinarie a proprio carico – Offerta tecnica	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale
Rischio di interferenze da altri servizi	Bassa	Da 0 a 10% di maggiori costi o minori entrate Indisponibilità da 0 a 6 mesi	Vedi art. 3 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale	NO	SI	Art. 2 ALLEGATO G2 del Capitolato Speciale

- 2) Gli Operatori economici indicheranno nella loro RELAZIONE P.E.F. e nel relativo PROSPETTO P.E.F. (vedere art. 15 comma 2 lettera d del DISCIPLINARE DI GARA) le modalità di copertura o gestione dei rischi descritti, riportandone anche i connessi costi.

Art. 5 – FLUSSO INFORMATIVO PER IL MONITORAGGIO DEI RISCHI – REVISIONE DEL P.E.F.

- 1) Ai fini del controllo sul mantenimento in capo al privato dei rischi allo stesso trasferiti, l'Amministrazione comunale deve disporre dei dati relativi alla gestione dei servizi (e di eventuali lavori realizzati con oneri a carico del Concessionario), e deve monitorarne periodicamente l'andamento. A tal fine, il Concessionario provvederà a depositare all'Amministrazione comunale di Bagnatica, con cadenza annuale, i seguenti flussi informativi:
 - a. bilancio / rendiconto della gestione;
 - b. applicazione di eventuali penali e, in generale, ogni altro elemento di rilevanza contrattuale necessario ad accertare la corretta gestione del contratto di concessione;
 - c. con riferimento all'esecuzione di eventuali lavori realizzati con oneri a carico del Concessionario, cronoprogramma dei lavori, rispetto degli standard di progetto etc.
- 2) Ogniquale volta le parti concordino una variazione contrattuale o la revisione del P.E.F., l'Amministrazione comunale accerta che tali modifiche lascino inalterata l'allocatione dei rischi così come definita nei documenti contrattuali e riportata nella matrice e che permanga, quindi, in capo all'operatore economico il rischio legato alla gestione dei servizi (o di eventuali lavori realizzati con oneri a carico del Concessionario). L'atto di modifica del contratto o di revisione del P.E.F. dà conto della anzidetta valutazione.