



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

MATRICE PRELIMINARE DEI RISCHI

(ai sensi degli artt. 174, 175, 176 e 177 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36)

PROGETTO DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO NELLA FORMA DELLA CONCESSIONE AVENTE AD OGGETTO LA FORNITURA, INSTALLAZIONE, MANUTENZIONE E GESTIONE ECONOMICA DI ELEMENTI DI DECORO URBANO CON SPAZI PUBBLICITARI SUL TERRITORIO DEL COMUNE DI CAIVANO

1. PREMESSA

La presente Matrice preliminare dei rischi è redatta ai fini della corretta strutturazione dell'operazione di partenariato pubblico-privato nella forma della concessione, in coerenza con il Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con particolare riferimento al Libro IV dedicato al partenariato pubblico-privato e ai contratti di concessione.

L'obiettivo del documento è individuare i principali rischi connessi all'intervento, definendone la preliminare allocazione tra il Comune di Caivano e il futuro concessionario, fermo restando che la disciplina definitiva sarà contenuta nella documentazione di gara, nel Capitolato Tecnico e nella Convenzione di concessione.

La matrice costituisce strumento tecnico-amministrativo di supporto alla decisione pubblica, finalizzato a garantire:

- corretta impostazione del modello concessorio;
- effettivo trasferimento del rischio operativo al concessionario;
- tutela dell'interesse pubblico;
- sostenibilità economico-finanziaria dell'iniziativa;
- chiara ripartizione delle responsabilità tra le parti;
- prevenzione del contenzioso in fase esecutiva.

2. PRINCIPI GENERALI DI ALLOCAZIONE

Nel modello concessorio, ai sensi del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, il rischio operativo deve gravare in misura effettiva e sostanziale sul concessionario, il quale assume l'alea economica connessa alla gestione dell'intervento, alla capacità di generare ricavi, alla redditività dell'iniziativa e, più in generale, all'equilibrio economico-finanziario del rapporto contrattuale.

Rientrano pertanto nella sfera di rischio del concessionario, in via generale, i rischi di domanda, di disponibilità, di gestione, di manutenzione, di commercializzazione degli spazi pubblicitari, di



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

=====

incremento dei costi operativi e ogni ulteriore rischio ordinariamente riconducibile alla gestione imprenditoriale dell'iniziativa.

L'Amministrazione comunale conserva i poteri di indirizzo, programmazione, regolazione, controllo e vigilanza sull'esecuzione del contratto, nonché le prerogative autoritative proprie dell'ente concedente, esercitate secondo i principi di legalità, imparzialità, buon andamento e tutela dell'interesse pubblico.

Restano in capo all'Amministrazione, salvo diversa disciplina contenuta negli atti di gara o nella convenzione, i rischi strettamente riconducibili all'esercizio di potestà pubblicistiche, alle decisioni pianificatorie o regolamentari di carattere generale, nonché quelli derivanti da eventi straordinari, eccezionali e non ragionevolmente prevedibili, non controllabili né gestibili dal concessionario con l'ordinaria diligenza professionale.

L'allocazione dei rischi dovrà in ogni caso avvenire secondo criteri di efficienza, ragionevolezza e concreta capacità di gestione del rischio da parte del soggetto cui esso viene attribuito, ferma restando la necessità che il trasferimento del rischio operativo permanga quale elemento essenziale e qualificante della concessione.

3. MATRICE PRELIMINARE DEI RISCHI

Tipologia di rischio	Descrizione	Soggetto prevalente responsabile	Misure di mitigazione
Rischio di domanda	Minore richiesta di spazi pubblicitari rispetto alle previsioni del piano economico-finanziario, con conseguente riduzione dei ricavi attesi.	Concessionario	Politiche commerciali dinamiche, diversificazione della clientela, strategie di marketing territoriale, miglioramento della qualità e attrattività degli impianti, innovazione tecnologica.
Rischio manutenzione	Maggiori costi ovvero maggiore frequenza degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria rispetto alle stime iniziali.	Concessionario	Piano manutentivo programmato, utilizzo di materiali durevoli, monitoraggio periodico, manutenzione preventiva, standard qualitativi elevati in fase di installazione.



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

Tipologia di rischio	Descrizione	Soggetto prevalente responsabile	Misure di mitigazione
Rischio vandalismi	Danneggiamenti, furti, manomissioni o atti vandalici sugli impianti installati, tali da incidere sulla continuità del servizio o sui costi di gestione.	Concessionario (ordinario) / Condiviso per eventi eccezionali o diffusi di particolare gravità	Coperture assicurative adeguate, sistemi di videosorveglianza ove consentiti, pronto intervento, materiali antivandalo, sostituzione tempestiva degli elementi danneggiati.
Rischio autorizzazioni	Ritardi, prescrizioni o limitazioni derivanti dal rilascio di permessi, nulla osta, pareri o autorizzazioni necessari alla realizzazione e gestione degli impianti.	Condiviso	Coordinamento preventivo con gli uffici competenti, individuazione di localizzazioni compatibili, programmazione degli iter amministrativi, completezza documentale delle istanze.
Rischio ricavi pubblicitari	Conseguimento di ricavi inferiori alle attese per andamento sfavorevole del mercato, riduzione della domanda o minore capacità di vendita degli spazi disponibili.	Concessionario	Revisione delle strategie commerciali, ampliamento dell'offerta, introduzione di servizi aggiuntivi, maggiore saturazione degli spazi, flessibilità tariffaria.
Rischio forza maggiore	Eventi imprevedibili, straordinari ed eccezionali, quali calamità naturali, emergenze sanitarie, eventi atmosferici eccezionali o altri fatti non imputabili alle parti.	Condiviso secondo normativa vigente e convenzione	Clausole contrattuali dedicate, sospensione o proroga dei termini, piani di emergenza, eventuale riequilibrio economico-finanziario nei casi consentiti dalla legge.



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

La presente matrice ha carattere preliminare e ricognitivo e potrà essere ulteriormente sviluppata, integrata o dettagliata nella documentazione definitiva di gara, nella convenzione di concessione e nel Piano Economico-Finanziario asseverato presentato dall'operatore economico aggiudicatario.

4. APPROFONDIMENTO DEI PRINCIPALI RISCHI

4.1 Rischio di domanda

Il rischio di domanda è rappresentato dalla possibilità che il mercato pubblicitario locale, territoriale o di riferimento generi una richiesta di spazi promozionali inferiore rispetto a quella stimata nel Piano Economico-Finanziario, con conseguente riduzione dei ricavi attesi e possibile incidenza sull'equilibrio economico della gestione.

Tale rischio può derivare, a titolo esemplificativo, dalla contrazione del mercato pubblicitario, dalla riduzione degli investimenti promozionali delle imprese, dalla presenza di canali concorrenti di comunicazione, da mutate condizioni economiche generali ovvero da una minore capacità di saturazione commerciale degli impianti disponibili.

Il rischio di domanda costituisce elemento essenziale e qualificante del rapporto concessorio, in quanto direttamente connesso alla capacità dell'operatore economico di remunerare l'investimento attraverso i proventi di mercato derivanti dallo sfruttamento economico degli spazi pubblicitari.

Esso resta pertanto in capo al concessionario, il quale assume integralmente la responsabilità delle proprie scelte imprenditoriali, commerciali e organizzative, senza che eventuali scostamenti negativi rispetto alle previsioni possano comportare, di regola, obblighi compensativi o garanzie di ricavo da parte dell'Amministrazione concedente.

Il concessionario dovrà pertanto adottare idonee strategie di vendita, politiche tariffarie coerenti con il contesto competitivo, azioni promozionali mirate, diversificazione della clientela e ogni altra misura utile a massimizzare il tasso di occupazione degli spazi disponibili e la redditività complessiva dell'iniziativa.

4.2 Rischio manutentivo

Il rischio manutentivo attiene alla possibilità che, nel corso della concessione, si renda necessario effettuare interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria più onerosi, più complessi o più frequenti rispetto a quanto originariamente stimato nel Piano Economico-Finanziario e nei programmi gestionali predisposti dal concessionario.

Tale rischio può derivare, a titolo esemplificativo, dall'usura anticipata dei materiali, dall'intensità di utilizzo degli impianti, dall'esposizione agli agenti atmosferici, dal deterioramento delle componenti



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

=====

tecnologiche, da guasti improvvisi, da esigenze di ripristino funzionale o da necessità di adeguamento tecnico conseguenti alla normale evoluzione degli standard prestazionali.

Nel modello concessorio il rischio manutentivo è attribuito al concessionario, quale soggetto responsabile della gestione tecnica dell'intervento e del mantenimento nel tempo della piena funzionalità, sicurezza, decoro ed efficienza degli impianti installati.

Il concessionario è pertanto tenuto a programmare e sostenere, con propri mezzi organizzativi e finanziari, tutte le attività manutentive necessarie per l'intera durata contrattuale, comprese le sostituzioni di componenti usurate o non più idonee, senza oneri aggiuntivi a carico dell'Amministrazione, salvo i soli casi espressamente previsti dalla legge o dalla convenzione.

Ai fini della mitigazione del rischio, il concessionario dovrà adottare un piano manutentivo strutturato, fondato su controlli periodici, manutenzione preventiva, utilizzo di materiali di qualità elevata, sistemi di monitoraggio dello stato degli impianti e procedure di pronto intervento idonee a ridurre i tempi di inattività e i costi complessivi di gestione.

4.3 Rischio vandalismi

Il rischio vandalismi comprende i danni arrecati agli impianti, alle strutture e alle attrezzature oggetto della concessione da parte di terzi, quali, a titolo esemplificativo, furti, imbrattamenti, rotture, manomissioni, incendi dolosi, asportazioni di componenti, danneggiamenti volontari o altri comportamenti illeciti idonei a compromettere il decoro, la sicurezza o la funzionalità del servizio.

Tale rischio incide direttamente sui costi di gestione e manutenzione, potendo determinare spese impreviste per ripristini, sostituzioni, messa in sicurezza, fermo impianto e perdita temporanea della capacità di generare ricavi.

Nel modello concessorio il rischio vandalismi rientra ordinariamente nella sfera della gestione imprenditoriale del concessionario, il quale è tenuto ad adottare tutte le misure organizzative, tecniche e assicurative necessarie a prevenirne o limitarne gli effetti economici e funzionali.

Rientrano tra le principali misure di mitigazione, a titolo esemplificativo:

- utilizzo di materiali resistenti e soluzioni antivandalo;
- sistemi di ancoraggio e protezione delle componenti sensibili;
- coperture assicurative adeguate;
- controlli periodici e pronto intervento;
- eventuali sistemi di videosorveglianza o telecontrollo, nei limiti consentiti dalla normativa vigente;
- tempestivo ripristino degli impianti danneggiati.



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

=====

Restano salvi i casi di eventi eccezionali, diffusi o di particolare gravità, non ragionevolmente prevedibili né gestibili con l'ordinaria diligenza professionale, che potranno essere disciplinati nella convenzione mediante specifiche clausole contrattuali, nei limiti consentiti dalla legge e ferma restando la natura concessoria del rapporto.

4.4 Rischio autorizzativo

Il rischio autorizzativo riguarda eventuali ritardi, limitazioni, prescrizioni, richieste integrative o condizioni ostative connesse al rilascio di pareri, nulla osta, autorizzazioni, assensi comunque denominati o ulteriori atti amministrativi necessari alla realizzazione, installazione e gestione degli impianti previsti dalla concessione.

Tale rischio può derivare, a titolo esemplificativo, dalla necessità di acquisire valutazioni tecniche di uffici competenti, autorizzazioni di altri enti, verifiche di compatibilità urbanistica, prescrizioni in materia di sicurezza stradale, tutela del paesaggio, vincoli infrastrutturali o interferenze con sottoservizi e reti esistenti.

In ragione della natura del procedimento, il rischio autorizzativo assume carattere condiviso tra le parti.

Il Comune, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali e nel rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza amministrativa, assicura la collaborazione necessaria al corretto svolgimento degli iter procedurali, favorendo il coordinamento interno tra uffici e l'adozione degli atti di competenza nei tempi compatibili con la complessità delle istruttorie.

Il concessionario resta invece responsabile della corretta impostazione tecnica dell'intervento, della progettazione conforme alla normativa vigente, della completezza e qualità della documentazione presentata, della tempestiva produzione di eventuali integrazioni richieste e dell'adeguamento progettuale alle prescrizioni impartite dalle amministrazioni competenti.

Ai fini della mitigazione del rischio, le parti potranno adottare forme di coordinamento preventivo, verifiche preliminari di fattibilità, condivisione delle localizzazioni proposte, cronoprogrammi autorizzativi e ogni ulteriore misura organizzativa idonea a ridurre tempi e criticità procedurali.

4.5 Rischio ricavi pubblicitari

Il rischio ricavi pubblicitari è connesso alla concreta capacità del concessionario di monetizzare gli spazi promozionali installati nell'ambito della concessione, trasformando la disponibilità fisica degli impianti in effettivi introiti economici derivanti dalla vendita, locazione o commercializzazione delle superfici pubblicitarie.



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

=====

Tale rischio si distingue dal rischio di mera domanda generale in quanto attiene, più specificamente, alla capacità imprenditoriale dell'operatore di valorizzare commercialmente gli impianti attraverso adeguate politiche di vendita, corretta determinazione dei prezzi, fidelizzazione della clientela, gestione del portafoglio inserzionisti, rotazione delle campagne pubblicitarie e utilizzo efficiente delle superfici disponibili.

Il rischio può essere influenzato, a titolo esemplificativo, da:

- scarsa capacità commerciale della struttura di vendita;
- prezzi non competitivi rispetto al mercato;
- localizzazioni meno performanti del previsto;
- insufficiente saturazione degli spazi disponibili;
- mancato rinnovo dei contratti pubblicitari;
- concorrenza di altri mezzi di comunicazione;
- ridotta attrattività o obsolescenza degli impianti.

Nel modello concessorio tale rischio resta integralmente in capo al concessionario, in quanto componente tipica ed essenziale del rischio operativo trasferito al soggetto privato e direttamente collegata alla remunerazione dell'investimento mediante ricavi di mercato.

Ne consegue che eventuali risultati economici inferiori alle attese, mancata saturazione degli spazi o performance commerciali non coerenti con le previsioni del Piano Economico-Finanziario non potranno comportare, di regola, pretese compensative nei confronti dell'Amministrazione concedente.

Il concessionario dovrà pertanto adottare un'organizzazione commerciale efficiente, strumenti promozionali adeguati, modelli tariffari flessibili e strategie di valorizzazione continua degli impianti, al fine di massimizzare la redditività complessiva dell'iniziativa.

4.6 Rischio forza maggiore

Il rischio di forza maggiore riguarda il verificarsi di eventi straordinari, eccezionali, imprevedibili e inevitabili, estranei alla volontà e alla sfera di controllo delle parti, tali da incidere in modo significativo sulla realizzazione dell'intervento, sulla gestione del servizio o sull'equilibrio economico-finanziario della concessione.

Rientrano, a titolo esemplificativo, tra tali eventi:

- calamità naturali;
- eventi meteorologici eccezionali;
- terremoti, alluvioni, incendi di particolare rilevanza;
- emergenze sanitarie di carattere generale;



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

- =====
- provvedimenti emergenziali dell'autorità pubblica;
 - eventi bellici, sommosse o gravi turbative dell'ordine pubblico;
 - interruzioni generalizzate di servizi essenziali non imputabili alle parti;
 - ulteriori eventi qualificabili come forza maggiore secondo la normativa vigente e la giurisprudenza applicabile.

Trattandosi di fattori esterni non riconducibili all'ordinaria alea imprenditoriale, il relativo rischio non è imputabile automaticamente ad una sola parte, ma sarà disciplinato secondo le disposizioni normative vigenti, i principi generali dell'ordinamento e le specifiche clausole contenute nella convenzione di concessione.

In presenza di eventi di forza maggiore potranno trovare applicazione, nei limiti consentiti dalla legge e previa adeguata istruttoria, misure quali:

- sospensione o proroga dei termini contrattuali;
- rimodulazione del cronoprogramma;
- temporanea sospensione di obblighi prestazionali non eseguibili;
- revisione del Piano Economico-Finanziario finalizzata al solo ripristino dell'originario equilibrio del rapporto;
- ulteriori misure espressamente previste nella convenzione.

Resta in ogni caso fermo che l'eventuale attivazione di meccanismi correttivi non potrà determinare lo svuotamento del trasferimento del rischio operativo né alterare la natura concessoria del rapporto, che dovrà permanere quale elemento essenziale dell'operazione di partenariato pubblico-privato.

5. PRINCIPI DI RIEQUILIBRIO

Nei soli casi consentiti dalla normativa vigente e purché non venga meno il trasferimento effettivo e sostanziale del rischio operativo al concessionario, la convenzione di concessione potrà prevedere meccanismi di revisione del Piano Economico-Finanziario in presenza di eventi straordinari, imprevedibili e non imputabili alle parti, idonei ad alterare in modo significativo l'equilibrio economico-finanziario originariamente assunto a base del rapporto.

Il riequilibrio non costituisce garanzia generalizzata di redditività né strumento di copertura dell'ordinaria alea imprenditoriale, ma rimedio eccezionale finalizzato esclusivamente al ripristino delle condizioni di equilibrio inizialmente poste a fondamento della concessione, ove compromesse da fattori estranei alla normale gestione.

Potranno assumere rilevanza, a titolo esemplificativo, eventi quali:

- sopravvenienze normative o regolamentari incidenti in misura significativa sui costi o sui ricavi;



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

- =====
- provvedimenti autoritativi non imputabili al concessionario che limitino l'esercizio dell'attività;
 - eventi di forza maggiore di durata o intensità eccezionale;
 - indisponibilità sopravvenuta di aree o localizzazioni per prevalenti esigenze pubbliche;
 - mutamenti straordinari del contesto economico non ragionevolmente prevedibili al momento dell'offerta, nei limiti ammessi dall'ordinamento.

L'eventuale revisione del Piano Economico-Finanziario dovrà essere preceduta da adeguata istruttoria tecnica ed economica, supportata da idonea documentazione probatoria e valutata nel rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza, ragionevolezza e tutela dell'interesse pubblico.

Le misure di riequilibrio, ove ammissibili, potranno consistere esclusivamente negli strumenti consentiti dalla legge e dalla convenzione, quali, a titolo esemplificativo:

- rimodulazione temporale della concessione;
- revisione di specifiche condizioni economiche;
- ridefinizione del cronoprogramma attuativo;
- adeguamento di obblighi prestazionali nei limiti compatibili con l'interesse pubblico;
- ulteriori misure consentite dalla disciplina vigente.

Resta in ogni caso esclusa qualsiasi revisione automatica o tale da eliminare il rischio di domanda, il rischio di disponibilità o gli altri rischi tipici della gestione imprenditoriale, che devono permanere in capo al concessionario quale elemento qualificante del modello concessorio adottato.

6. CONCLUSIONI

La presente matrice preliminare evidenzia che i principali rischi tecnici, economici, commerciali e gestionali connessi all'operazione risultano allocati in misura prevalente sul concessionario, in coerenza con i principi che regolano il partenariato pubblico-privato e, in particolare, con la disciplina dei contratti di concessione di cui al Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Risultano infatti trasferiti al soggetto privato, quale componente essenziale del modello adottato, i rischi riconducibili alla domanda di mercato, alla capacità di generare ricavi, alla manutenzione degli impianti, alla disponibilità del servizio, alla gestione operativa, all'efficienza organizzativa e, più in generale, all'alea economica ordinariamente connessa all'iniziativa imprenditoriale.

L'Amministrazione comunale conserva i poteri di indirizzo, regolazione, controllo e vigilanza, nonché le prerogative pubblicistiche proprie dell'ente concedente, assicurando il perseguimento dell'interesse pubblico, il rispetto degli standard qualitativi richiesti e la corretta esecuzione del rapporto contrattuale.



COMUNE DI CAIVANO

Città Metropolitana di Napoli

IV Settore – Lavori Pubblici, Manutenzione ed Espropri, Patrimonio, Cimitero

via Marzano, 19 località Pascarola – 80023 Caivano (NA)
C.F. 01144820634 – P.IVA 01252221211 – Codice univoco R7GJDB
protocollo.caivano@asmepec.it

=====

Tale impostazione consente al Comune di Caivano di realizzare gli obiettivi di riqualificazione urbana, miglioramento del decoro cittadino, potenziamento dei servizi pubblici locali e valorizzazione del patrimonio comunale mediante il ricorso a investimenti privati, senza gravare direttamente sulla finanza pubblica e favorendo, al contempo, una gestione efficiente, responsabile e orientata ai risultati.

La presente matrice costituisce pertanto parte integrante del quadro istruttorio posto a base della futura procedura di affidamento e potrà essere ulteriormente sviluppata nella documentazione definitiva di gara, nel Piano Economico-Finanziario asseverato e nella convenzione di concessione.