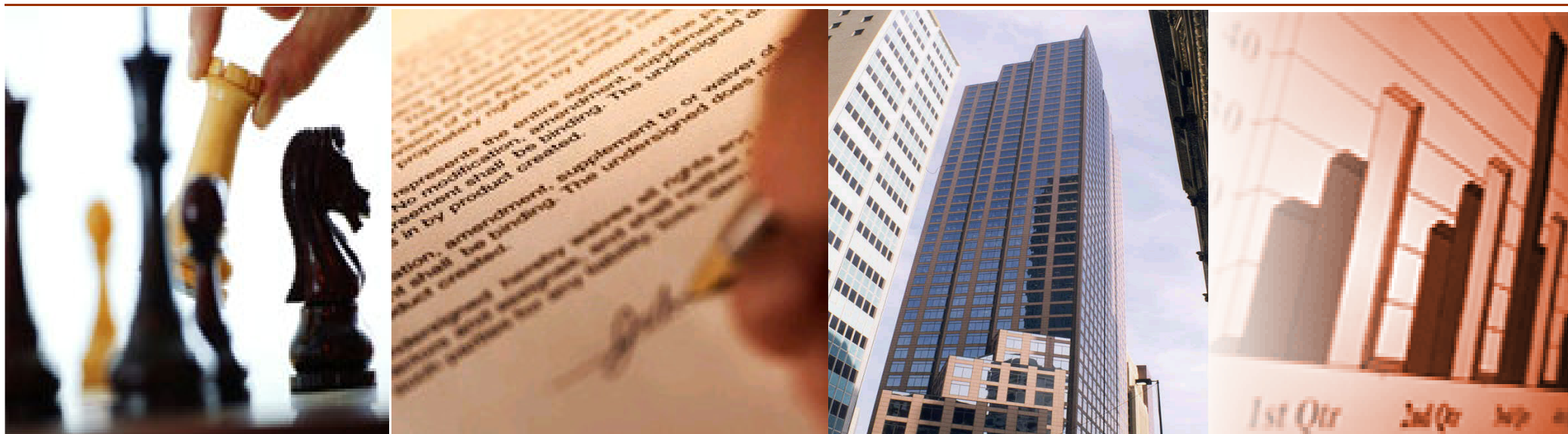




PROJECT FINANCING/PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO - IL "TRASFERIMENTO" DEL RISCHIO -

Mozzo (BG) 27 marzo 2009

Dr. Ing Marcello Bottazzi
Direzione Tecnica Gruppo Aon - Italia



Analisi e trattamento dei rischi di progetto

Tutti gli attori nelle moderne realizzazioni vogliono certezze in termini di costi e di garanzie

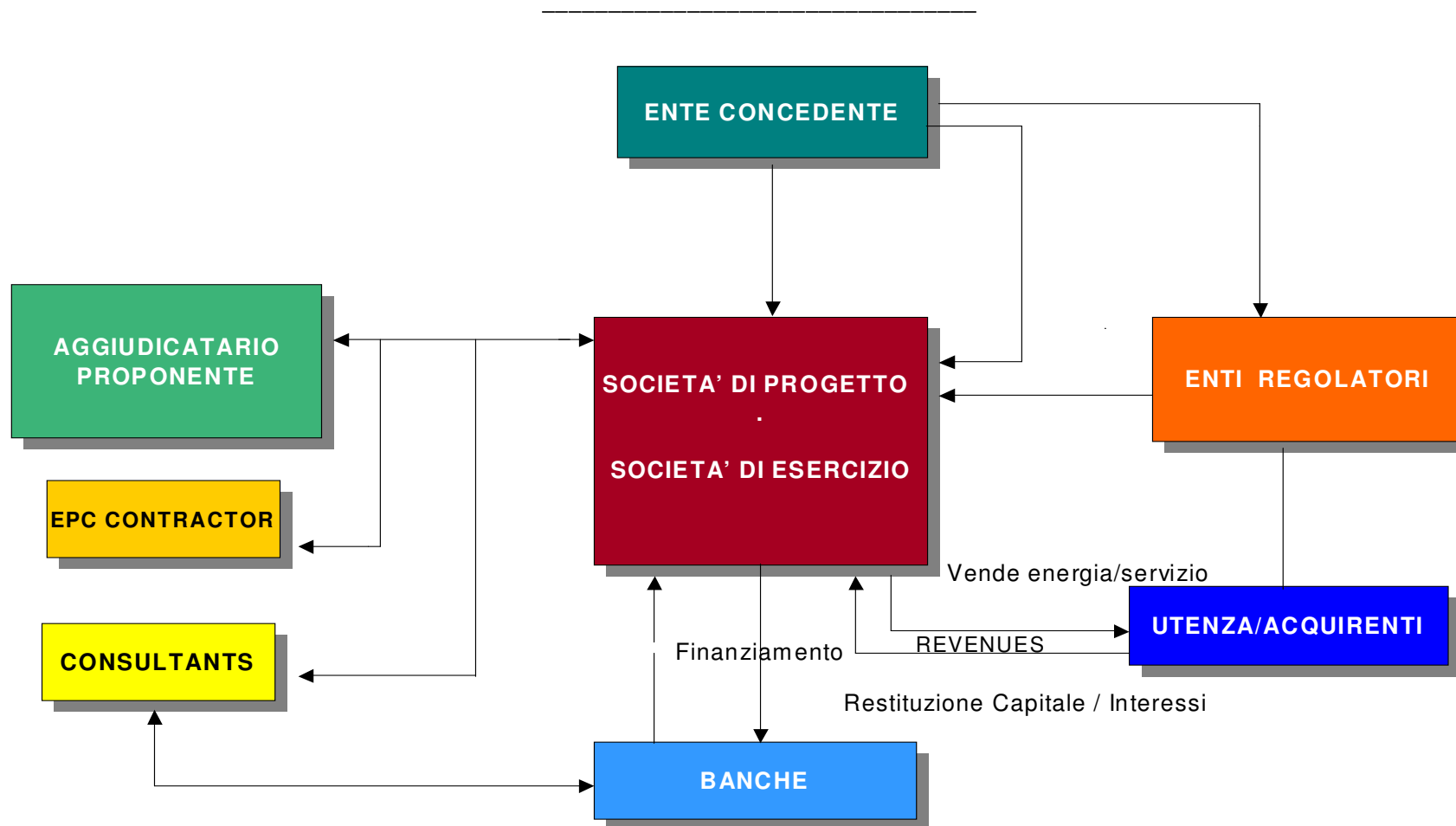
TRE

sono gli obiettivi dell'analisi e del trattamento

- Massimizzare le variabili assicurabili
- Minimizzare il rischio d'impresa, inteso come insieme di rischi non assicurabili
- Ripartire il rischio residuale

Molti sono gli Attori nelle odierne realizzazioni

Programmazione, organizzazione, monitoraggio verso il risultato



Molti sono gli Attori nelle odierne realizzazioni/2

Programmazione, organizzazione, monitoraggio verso il risultato

- Ciascuno cerca di minimizzare i propri rischi, spesso tramite il trasferimento ad un altro dei soggetti coinvolti
- La valutazione dei rischi deve invece essere globale per poter essere efficace
- Altrettanto si può dire per le coperture, l'acquisto di assicurazioni fatto da ogni attore può portare a insiemi difficilmente coordinabili e con possibili lacune

Ma che cosa si intende per "TRASFERIMENTO DEL RISCHIO o "Risk Transfer"

Nel campo del Risk Management l'assicurazione rientra nella categoria del "*Risk Transfer*", in realtà con il contratto di assicurazione non viene propriamente trasferito un "rischio", ma si ottiene di "trasferirne", o meglio di ammortizzarne, l'impatto finanziario, ed è questo che essenzialmente intendiamo parlando di "*Finanziamento del Rischio*".

Lo scopo del contratto di assicurazione è (art. 1882 cc) quello di ottenere una prestazione economica dall'assicuratore al verificarsi degli eventi contrattualmente previsti

PERCHE' SI DEVE "TRASFERIRE IL RISCHIO"

Nel PF o PPP l'utilizzo di una Società Veicolo (**SPV - Special Purpose Vehicle**), il cui primo scopo è proprio quello di separare la finanza del progetto da quella dei soci, fa sì che, di norma, gli investitori possano fare affidamento solo sulla capacità reddituale del progetto, cioè della **SPV** per il “finanziamento dei rischi”, e non sul patrimonio dei soci

I rischi del progetto devono perciò essere trattati e gestiti nell'ambito del progetto stesso ed il ricorso al mercato assicurativo, od assicurativo finanziario, è quindi la soluzione obbligata, dato che l'assicurazione è l'unico strumento che permette alla SPV, con un contenuto impiego di risorse, di disporre della capacità necessaria ad assorbire gli “impatti finanziari” derivanti dai rischi

USO DELLO “STRUMENTO ASSICURATIVO”

- **LA POLIZZA REALIZZA IL “TRASFERIMENTO” DEL RISCHIO ALL’ASSICURATORE**
- **L’EFFICACIA DELLA REDAZIONE DIPENDE DAL PROCESSO DI RISK MANAGEMENT**
- **TUTTE LE FASI DEL PROCESSO DI RISK MANAGEMENT INFLUISCONO SULLA POLIZZA, AD ESEMPIO:**
 - **analisi-----> oggetto dell’assicurazione**
 - **prevenzione/protezione-----> costi**

QUALI POLIZZE ?

PER IL PROJECT FINANCING O PPP
DOVREBBERO ESSERE APPLICABILI
LE GARANZIE E LE COPERTURE ASSICURATIVE
PREVISTE DAL DLgs n.163 del 13/04/2006
(Entrato in vigore il 1 ° Luglio 2006) e S.M.I

UN PASSO INDIETRO

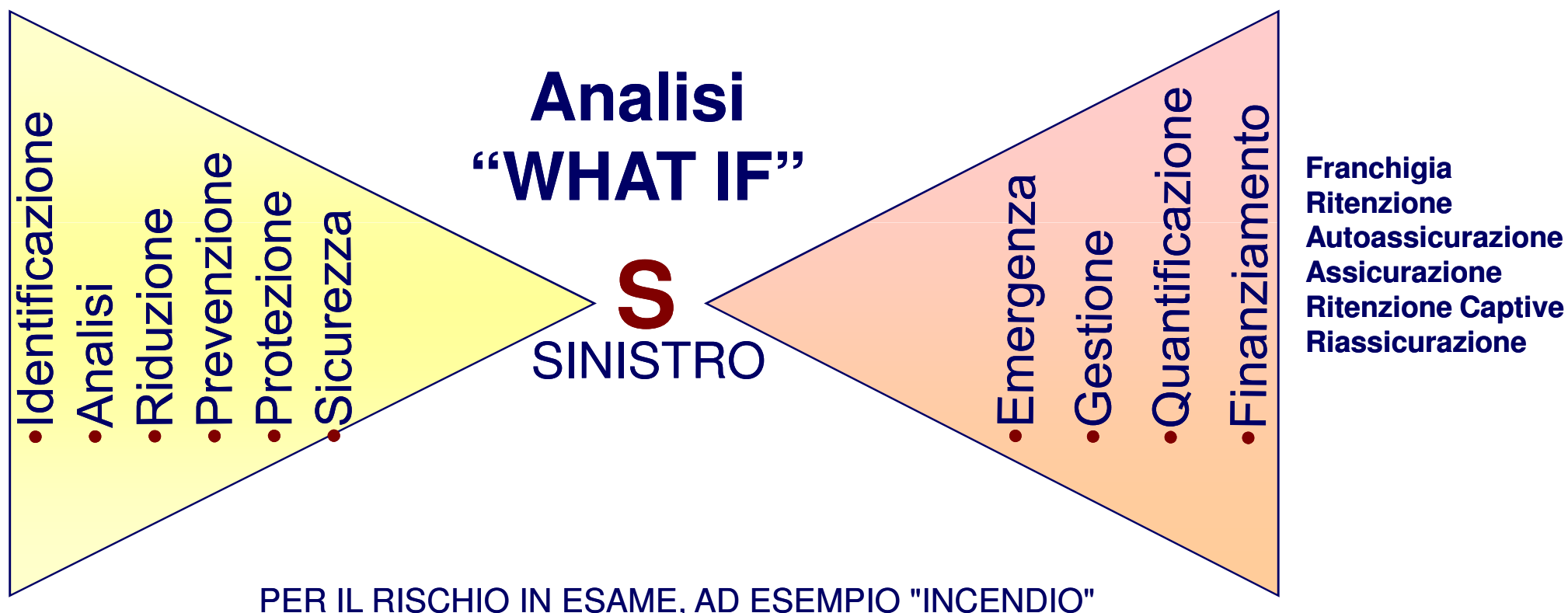
Il DM 12 marzo 2004 n. 123, “schemi di polizze tipo” definisce, a 10 anni di distanza, le Garanzie assicurative richieste ex art. 30 L. 109/94 e cioè:

- Copertura RC progettista dipendente pubblico**
- Copertura RC progettista libero professionista**
- Copertura danni di esecuzione ed RC**
- Copertura indennitaria postuma decennale ed RC**

Il D.Lgs. 163/2006 non lo abroga esplicitamente, sarà facoltà dell'amministrazione continuare ad avvalersi dei testi di polizza tipo come indicati dal DM 12 marzo 2004 n. 123. Sono ancora in vita gli articoli del regolamento di attuazione della Legge Merloni (dall'articolo 100 al 107 del D.p.r. 554/99). A differenza delle garanzie fidejussorie, non vi sono novità per quanto concerne le Coperture Assicurative; la situazione è quindi quella precedente che vede la prescrizione di Polizze redatte secondo "Schemi Tipo" definiti ex lege che presentano enormi lacune e sono del tutto insufficienti ad un efficace protezione per tutti gli attori: Progettisti, Stazioni Appaltanti ed Appaltatori.

RISK MANAGEMENT E "RISK PROFILE"

L'analisi empirica ha lo scopo di determinare i parametri economici fondamentali



LA c.d. “Legge MERLONI” IGNORA COMPLETAMENTE IL PROCESSO DI RISK MANAGEMENT

- **NON VENGONO SVOLTE:**
 - **INDIVIDUAZIONE**
 - **ANALISI**
 - **ALTERNATIVE DI TRATTAMENTO**
- **ESEMPI:**
 - **RATIO MASSIMALI DI RC**
 - **RC POSTUMA (prima per tutti i lavori, poi solo oltre i 10 ml dsp)**

ANCHE LE ALTRE NORME NON SONO DA MENO

- **DPR 25 gennaio 2004 (SOA – non viene modificato)**
Art. 10 comma 2 lett. G – recita :
...polizza assicurativa ... per la copertura delle responsabilità.....
massimale non inferiore a 6 volte il volume d'affari prevedibile

ANCHE QUI NON SI COMPRENDE QUALE SIA LA RATIO DEL MASSIMALI DI RC, CHE IN UNA START UP SARA' PER FORZA LIMITATO, le SOA hanno comunque protestato ritenendolo troppo elevato

INDIVIDUAZIONE DEI RISCHI

- DANNI ALLE OPERE
- RESPONSABILITA' CIVILE PER DANNI A TERZI
- **UN ESEMPIO:** dai danni alle opere sono esclusi i rischi:
 - derivanti da errori di progettazione o insufficiente progettazione
 - azioni di terzi
 - cause di forza maggiore

Fasi di Progettazione e Rischi

Per ogni Fase dovrebbero essere individuati i rischi principali sui quali focalizzare l'attenzione, ad esempio:

- Documento preliminare Dpp
 - ❑ impatto ambientale-modifiche di legge, macro categorie di rischio
- Progettazione preliminare
 - ❑ prima individuazione dei rischi, indicazioni per i piani di sicurezza
- Progettazione definitiva
 - ❑ definizione del programma assicurativo, ripartizione dei rischi tra contractor e owner
- Progettazione esecutiva
 - ❑ capitolato con prescrizioni assicurative
- Progettazione operativa
 - ❑ operatività e messa a punto coperture

Fasi di Progettazione e apporto del Broker

In connessione con le Fasi precedentemente individuate il Broker produrrà dei reports quali:

- Documento preliminare alla progettazione
 - bozza di valutazione generale dei rischi, macro categorie di rischio
- Progettazione preliminare
 - identificazione dei rischi assicurabili e delle polizze più confacenti, stima dei costi
- Progettazione definitiva
 - definizione del programma assicurativo, ripartizione dei rischi tra contractor e owner
- Progettazione esecutiva
 - capitolato con prescrizioni assicurative
- Progettazione operativa
 - operatività e messa a punto coperture

LA SITUAZIONE ATTUALE

- **In carenza di valide norme “assicurative” sui lavori, ed in assenza in tema di servizi e forniture, le Stazioni Appaltanti procedono a tentoni per analogie, attrazioni, o peggio assonanze**
- **CIASCUNA STAZIONE APPALTANTE DEFINISCE LE NORME CHE RITIENE PIU’ OPPORTUNE A TUTELARLA, SEMPLICEMENTE PRENDENDO QUI E LA’ LE CLAUSOLE CHE PIU’ LE SEMBRANO CONFACENTI, (o formulandole ex novo)**
- **A TITOLO ESEMPLIFICATIVO ESPONIAMO ALCUNI CASI TRATTI DALL’ESPERIENZA QUOTIDIANA NEL SETTORE ICT (INFORMATION COMMUNICATION TECHNOLOGY), I.E. TELECOMUNICAZIONI (nel senso più ampio) E SERVIZI INFORMATICI (anche qui nell’accezione più ampia) CHE COINVOLGONO ANCHE LAVORI**

COMUNE DI SICILIA

Appalto concorso: Fornitura e posa in opera di cablaggio strutturato per trasmissione dati del
Comune di XX

Art. 25. -Adempimenti a carico dell'aggiudicatario- 2 2°alinea richiede polizza CAR con
"escussione della polizza a semplice richiesta"

Si ignora che in tutte le polizze "danni" (tra cui la CAR) l'indennizzo è pagabile solo dopo l'accertamento e quantificazione del danno in contraddittorio, secondo le comuni norme civilistiche, sottolineamo comunque che, per la miglior tutela, il testo della polizza CAR emessa ex lege prevede per la Stazione Appaltante la qualifica di “assicurato”, con i diritti che ne conseguono nell'accertamento e gestione dell'eventuale danno.

L'errore risulta ancor più evidente considerando che anche se in luogo della polizza CAR fosse prestata una garanzia fidejussoria, (evidentemente separata da quella di cui all'art.25 1° alinea la cosiddetta "definitiva) la escussione non potrebbe avvenire " a semplice richiesta", ma dovrebbe essere preceduta almeno da una quantificazione del danno in contraddittorio, in difetto della quale la Stazione Appaltante potrebbe essere esposta ad azioni legali per ingiustificata escussione, ed indebito incameramento di somme non dovute.

COMUNE DI SICILIA /2

Il Comune accetta le osservazioni

La polizza viene emessa secondo lo Schema Tipo 2.3 ex art. 30 comma 3 L109/94, come definito dal DM 12 marzo 2004 n. 123:

"Copertura assicurativa per danni di esecuzione per Responsabilità Civile Terzi e garanzia di manutenzione"

Con una modifica per tenere conto che il progetto a gara è il definitivo (trattandosi di appalto concorso) e non l'esecutivo come richiesto dallo schema tipo

La richiesta di un massimale RC molto elevato rispetto all'importo dei lavori, genera comunque un costo aggiuntivo sensibile, ed evitabile sensibile

COMUNE di SARDEGNA Realizzazione rete telematica
previsioni in materia di assicurazioni e garanzie

ART 17 cauzione definitiva

La durata (12 anni + 120gg) eccede quelle normalmente accettabili dal mercato assicurativo (max 5-6 anni). Per questo motivo i concorrenti dovranno fare ricorso al mercato bancario con diminuzione della concorrenza e probabile incremento di costi .

ART 18 Polizza Assicurativa

Nel frontespizio del capitolato si fa riferimento alla L. 109/94 ed al suo regolamento, dovrebbero essere perciò applicabili gli “schemi di polizze tipo” di assicurazione (DM 12 marzo 2004 n.123). Tali schemi sono applicabili però solo in presenza di **progetto esecutivo**, mentre la gara si svolge come “**appalto concorso**” (cfr. Art. 2 – Oggetto dell’appalto-) e sulla base del **progetto definitivo**.

Inoltre le durate richieste delle polizze pari a quella dell’appalto (12 anni + 120 gg) non sono ottenibili, data l’inderogabilità dell’art. 1899 cc (durata massima decennale), senza tener conto delle modifiche ora apportate a detto articolo.

COMUNE di SARDEGNA Realizzazione rete telematica/ segue 2

previsioni in materia di assicurazioni e garanzie

ART 18 Polizza Assicurativa

Una breve analisi dell'appalto mostra come non sia stata effettuata alcuna analisi dei rischi, per delineare le coperture assicurative conseguenti

L'attività si svolge in due fasi distinte

prima fase di realizzazione della rete (120 gg) collaudo e consegna, ha la durata di soli 120 gg, ad essa possono essere correlate le coperture inerenti i lavori che potrebbero essere così delineate:

- copertura CAR dall'inizio dei lavori fino al collaudo, per questa polizza potrebbe essere utilizzato, con gli opportuni adattamenti, lo schema tipo 2.3 di cui al DM 123/04
- sempre ai sensi del DM 123/04 la cd. "postuma decennale" non è dovuta in quanto prevista solo per lavori di importo superiore ai 10 milioni di DSP

seconda fase di Manutenzione e Gestione (12 anni): la rete, divenuta di proprietà del Comune viene riaffidata all'appaltatore per il periodo previsto di gestione e manutenzione, si presentano quindi differenti necessità di copertura, per le quali non sono applicabili gli schemi tipo di cui al DM 123/04, necessità così delineabili:

COMUNE di SARDEGNA Realizzazione rete telematica/ segue 3

seconda fase di Manutenzione e Gestione (12 anni) Danni ai beni: trattandosi di beni di proprietà del comune possono essere coperti

- nelle polizze a contraenza del Comune, con rinuncia alla rivalsa sul gestore, non si avrebbero così inutili duplicazioni di coperture e sprechi di premio.
- dal Gestore con assicurazione “per conto” (1891 cc)

Il gestore risponderà dei danni che colposamente avesse ad arrecare ai beni che ha ricevuto in affidamento e che non rientrassero nell’assicurazione.

Responsabilità Civile per Danni a Terzi: l’attività di gestione e manutenzione reti è la normale attività di tutte le società concorrenti alla gara. E’ quindi ovvio che tutte siano dotate di ampie coperture assicurative in materia, che ovviamente operano anche per l’attività svolta al servizio del Comune di Sardegna. La richiesta di una polizza specifica, oltretutto di durata superiore a quanto ottenibile, non apporta nessun particolare beneficio al comune e crea evitabili complicazioni ai concorrenti.

Abbiamo suggerito una riformulazione dell’Art.18 in commento con l’obiettivo di ottenere adeguate coperture assicurative, senza generare inutili aggravii di costi agli offerenti, o presentare richieste che non possono essere soddisfatte.

COMUNE di SARDEGNA Realizzazione rete telematica/ segue 4

Dopo una sofferta negoziazione il Comune ha ritenuto accettabile:

prima fase di realizzazione della rete (120 gg) collaudo e consegna, :

copertura CAR ex DM 123/2004 opportunamente emendata

seconda fase di Manutenzione e Gestione (12 anni)

polizza All Risks per

Danni ai beni (assicurazione per conto) e

Responsabilità Civile per Danni a Terzi

durata 4 anni rinnovabile in modo da coprire con 2 rinnovi i 12 anni di

durata

Comune di PUGLIA /1

Fornitura a noleggio (per 5 anni comprensivo di manutenzione) di un sistema automatico di controllo degli accessi alla Z.T.L del centro cittadino

“In particolare, il Fornitore dovrà provvedere a munirsi delle seguenti coperture assicurative:

- assicurazioni obbligatorie previste dalla legge;**
- assicurazione contro gli infortuni per i propri dipendenti;**
- assicurazione Responsabilità Civile verso i propri dipendenti (R.C.O.);**
- assicurazione Responsabilità Civile verso Terzi per danni causati a persone e/o cose di Terzi, con un massimale unico per sinistro non inferiore a Euro 1.500.000,00 ;**

Le polizze assicurative a copertura dei rischi verso terzi dovranno avere durata fino ad un anno dal collaudo della fornitura. Le polizze dovranno essere presentate al momento della stipula del contratto.

Il Fornitore dovrà, altresì, stipulare e produrre Polizza Assicurativa che garantirà contro atti vandalici, furti e danneggiamenti delle attrezzature offerte ed installate, per tutta la durata del contratto”

Comune di PUGLIA /3

Fornitura a noleggio (per 5 anni comprensivo di manutenzione) di un sistema automatico di controllo degli accessi alla Z.T.L del centro cittadino

E' stata data evidenza delle coperture:

Infortuni dipendenti

RCT ed RCO

è rinviata all'inizio dei lavori la stipula delle polizze

- **CAR per i rischi di esecuzione**
- **All Risks per danni alle attrezzature anche da atti vandalici e dolosi, di cui si chiede la copertura anche se sono di proprietà del noleggiatore (Appaltatore)**

Durata lavori di installazione: 90 gg

Durata polizze: 5 anni (pari al contratto di noleggio)

Costi aggiuntivi: sensibili ed evitabili

**IN CONCLUSIONE "AS A MATTER OF RECORD"
RIPORTIAMO CHE NEI CASI IN CUI LE STAZIONI
APPALTANTI PUBBLICHE HANNO UTILIZZATO GLI
"SCHEMI TIPO" SONO STATE POI EMESSE
POLIZZE "CAR" CON 30/40 "CONDIZIONI
PARTICOLARI" DI INTEGRAZIONE, DEROGA O
MODIFICA PER OVVIARE ALLE LACUNE DEGLI
SCHEMI TIPO, E CONSEGUIRE UNA EFFICACE
PROTEZIONE**

**GRAZIE A TUTTI PER
L'ATTENZIONE E PER IL
CONTRIBUTO ALLA RIUSCITA
DELLA GIORNATA**

marcello_bottazzi@aon.it