



Dipartimento per la Programmazione e Il Coordinamento della Politica Economica

*Assistenza Amministrazioni centrali e locali*

# Revisione del PEF della Concessione - Discarica "Siberie" Comune di Sommacampagna

Analisi e osservazioni del Dipartimento per la Programmazione e il  
Coordinamento della Politica Economica

Partenariato Pubblico Privato  
Finanza di Progetto



Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica

*Documento riservato predisposto per il Comune di Sommacampagna*



---

3 maggio 2017

## INDICE

Introduzione .....	4
<b>1 Il riequilibrio del PEF .....</b>	<b>7</b>
<b>2 I presupposti: considerazioni giuridiche e disciplina applicabile .....</b>	<b>8</b>
2.1 Interventi di ripristino a seguito dei collassamenti laterali .....	10
<b>3 La metodologia del riequilibrio del PEF e gli elementi economico finanziari..</b>	<b>15</b>
3.1 Gli elementi del <i>PEF originario</i> .....	16
3.2 Gli elementi del <i>PEF Modificato</i> .....	17
3.3 L'aggiornamento del Piano della Discarica: il <i>PEF Riequilibrato</i> .....	18
<b>Considerazioni conclusive.....</b>	<b>20</b>



## INTRODUZIONE

Il Comune di Sommacampagna ("**Amministrazione**" o "**Comune**") ha inviato al NARS la proposta di revisione del Piano Economico Finanziario relativa alla convenzione per la realizzazione, con il sistema del *Project Financing*, del recupero ambientale dell'ex Cava "Siberie" e gestione operativa e post-operativa del servizio di stoccaggio di rifiuti non pericolosi non putrescibili ("**Progetto**"), ai sensi dell'art. 143, comma 8, del d.lgs. 163/2006. L'esigenza manifestata dall'Amministrazione si fonda sulla richiesta della Società GEO NOVA S.p.A. ("**Concessionario**") di avviare il procedimento di revisione del Piano Economico Finanziario ("**Piano**" o "**PEF**") a seguito di alcuni presunti presupposti ritenuti incidenti sull'equilibrio del Piano medesimo.

Alla richiesta di cui sopra sono seguite una serie di interlocuzioni ed incontri con il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica ("**DIPE**") da ultimo, nella sede del DIPE - con i rappresentanti comunali - in data 17 febbraio 2017, a seguito dei quali sono stati chiesti all'Amministrazione alcuni documenti integrativi necessari per la redazione del parere di competenza, in particolare con riguardo alla relazione illustrativa dei presupposti di riequilibrio e agli effetti di questi sull'equilibrio del Piano.

Nella propria richiesta di parere, l'Amministrazione ha comunicato di aver condotto un lungo *iter* di verifica dei presupposti di revisione del PEF che ha portato a ritenere ammissibili soltanto alcune delle voci proposte dalla concessionaria segnalando, altresì, di aver formulato "*un avviso di chiusura del procedimento di revisione del PEF*" e che "*con delibera di Giunta Comunale n. 229 del 17.02.2015 sono state approvate le proposte di parziale revisione del PEF, [...] subordinatamente alla verifica del CIPE, sentito il NARS*".

Premesso quanto sopra, al fine di inquadrare correttamente il presente parere nella procedura di cui trattasi e, conseguentemente, consentire all'Amministrazione di utilizzare lo stesso nella maniera più appropriata, appare opportuno evidenziare il contesto normativo in virtù del quale lo stesso viene adottato. Al riguardo, si rileva che l'art. 19 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, ha introdotto all'articolo 143 del D.Lgs. n. 163 del 2006, il comma 8-*bis* e, nel contempo, ne ha modificato il comma 8, attribuendo al CIPE, e al NARS, uno specifico ruolo in tema di equilibrio economico finanziario delle concessioni di lavori pubblici. La disciplina del predetto comma 8 stabilisce, infatti, che "*le variazioni apportate dalla stazione appaltante ai presupposti o alle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o che comunque incidono sull'equilibrio del piano economico-finanziario, previa verifica del CIPE, sentito il*



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

---

*NARS, comportano la sua necessaria revisione, da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di riequilibrio anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni [...]'. Ciò detto, si evidenzia che il CIPE è un organo collegiale del Governo, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri con rilevanti competenze in tema di crescita economica, che svolge il ruolo fondamentale di organo di decisione politica in ambito economico finanziario. Il Comitato, infatti, svolge tra l'altro funzioni di coordinamento in materia di programmazione della politica economica da perseguire a livello nazionale, comunitario e internazionale, esamina la situazione socio-economica generale ai fini dell'elaborazione di provvedimenti congiunturali, individua gli indirizzi e le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi di politica economica e alloca le risorse finanziarie a programmi e progetti di sviluppo approvando, altresì, le principali iniziative di investimento pubblico del Paese. Considerato il ruolo centrale svolto dal CIPE nelle decisioni economiche e finanziarie del nostro Paese e la propria composizione, di natura prevalentemente politica, e non tecnica, si è cercato di procedere ad un'interpretazione della normativa richiamata che consentisse di garantire il ruolo proprio del Comitato quale organo fondamentale di governo che trova fondamento nell'art. 95, comma 1, della Costituzione. A tal fine il NARS, in qualità di organo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPE medesimo, ha approfondito l'argomento nell'ambito di una serie di riunioni istruttorie ad esito delle quali è emersa l'opportunità di adottare apposite Linee Guida, da parte del CIPE stesso, al fine di disciplinare puntualmente l'iter procedurale da seguire al riguardo. Dette Linee Guida avrebbero dovuto specificare l'ambito e il corretto esercizio del potere di verifica da parte del Comitato avendo cura di garantirne, al contempo, il ruolo fondamentale di organo di decisione politica in ambito economico e finanziario limitando le ipotesi nelle quali, in caso di riequilibrio delle concessioni di lavori pubblici, fosse risultato necessario un proprio provvedimento espresso. Tali Linee Guida, tuttavia, non sono mai state adottate dal CIPE.*

In considerazione della mancata adozione delle predette Linee Guida, il NARS, nella seduta deliberativa del 18 novembre 2016, preso atto della presenza di fattispecie alle quali, in considerazione della disciplina transitoria di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dovrebbe trovare tutt'ora applicazione l'art. 143 del D.Lgs. n. 163/2006, ha condiviso che le richieste presentate da parte di pubbliche amministrazioni in tale contesto possano essere riscontrate mediante parere del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica. Ciò nel rispetto del rapporto di leale collaborazione tra pubbliche amministrazione e tenuto conto delle competenze trasferite al DIPE dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 in tema di partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere, programmi e interventi pubblici precedentemente in capo all'Unità Tecnica Finanza di Progetto, nonché delle recenti modifiche normative introdotte dal richiamato D.Lgs. n. 50 del 2016. Della procedura di cui



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

---

sopra è stata data informativa, da ultimo, al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica nella seduta del 1 dicembre 2016.

L'interpretazione normativa sopra esposta che, come detto, si basa su di una lettura costituzionalmente orientata in merito al ruolo del CIPE nell'attuale assetto normativo, è stata recentemente implicitamente confermata dal parte dello stesso legislatore. Ed infatti, il comma 6 dell'art. 165 e il comma 3 dell'art. 182 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (cd. "Nuovo Codice dei contratti pubblici") – relativi, rispettivamente, alla procedura di riequilibrio dei contratti di concessione e dei contratti di partenariato pubblico-privato – hanno modificato la predetta disciplina espungendo la valutazione del CIPE dalle procedure di riequilibrio e demandando direttamente al NARS, ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della corretta allocazione dei rischi nel contratto tra parte pubblica e parte privata, la valutazione della revisione dei Piani economico finanziari causata dal verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico. Nel fare ciò, peraltro, il legislatore ha contestualmente ristretto il campo di applicazione di tale procedura prevedendo l'obbligo di sottoporre alla valutazione del NARS soltanto le revisioni dei PEF di opere di interesse statale o comunque finanziate con contributo a carico dello Stato rimettendo, viceversa, alla discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice la scelta se subordinare a tale valutazione la revisione dei PEF negli altri casi.

Tutto quanto sopra esposto, considerato che - secondo quanto affermato dall'Amministrazione e in virtù di quanto previsto dall'art. 24 della Convenzione trasmessa dal Comune - alla fattispecie in oggetto trova applicazione la disciplina di cui al D.Lgs. n. 163/2006 e tenuto conto che, come anticipato, il CIPE non ha mai adottato le Linee Guida disciplinanti la procedura ivi contenuta, il presente parere viene reso direttamente dallo scrivente Dipartimento.

Occorre precisare che l'attività di assistenza del DIPE si basa su dati, informazioni e documentazione relativi al Progetto forniti dall'Amministrazione pertanto, con il presente parere, il DIPE non esprime alcun giudizio sulla congruità dei dati tecnici e si limita a esprimere alcune considerazioni sul meccanismo di riequilibrio adottato dalle parti interessate.

Da quanto sopra emerge, dunque, che le osservazioni giuridiche ed economico-finanziarie contenute nel presente documento non sono vincolanti per il Comune, né tantomeno i principi suggeriti devono, qualora recepiti, far ritenere il procedimento al riparo da eventuali ricorsi giurisdizionali o presumerne l'esito positivo. Si invita, pertanto, il Comune a farne una lettura critica e ad accogliere solo ciò che si ritiene convincente. Deve rimanere inteso che la funzione di assistenza del DIPE non è quella di sostituirsi alla discrezionalità amministrativa, ma è quella di esporre possibili approcci e soluzioni che l'Amministrazione è libera di adottare.



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

---

Ciò chiarito, i documenti trasmessi dall'Amministrazione al DIPE con nota 5074 del 6 marzo 2017, che formano oggetto del presente parere ("**Documentazione**"), sono i seguenti:

- ✓ Delibera di Giunta n. 229 del 17.12.2015;
- ✓ Relazione del 05.11.2015 che illustra i presupposti per la revisione fatta propria ed approvata dalla Giunta Comunale con delibera n. 229 del 17.12.2015;
- ✓ Parere tecnico del Dott. Ing. Quintilio Napoleoni;
- ✓ Relazione del 10.12.2015 fatta propria dalla Giunta Comunale con delibera n. 229 del 17.12.2015;
- ✓ Convenzione originaria;
- ✓ Prospetto economico finanziario dei costi d'investimento e di gestione della concessione, allegato alla Convenzione originaria sottoscritta nel febbraio 2010, denominato "*PEF originario*";
- ✓ Prospetto economico finanziario di proposta di modifica del precedente, denominato "*PEF modificato*";
- ✓ Documento di aggiornamento del PEF originario, denominato "*PEF riequilibrato*", che sintetizza gli effetti sul Piano originario delle variazioni effettivamente riconosciute come incidenti sull'equilibrio.

### 1 IL RIEQUILIBRIO DEL PEF

Detto che alla fattispecie di cui trattasi, come sopra chiarito, trova applicazione la normativa di cui al D.Lgs. n. 163/2006, si riporta di seguito un breve inquadramento della disciplina ivi contenuta relativa alle concessione di lavori pubblici e al procedimento di revisione.

In una concessione di costruzione e gestione, dinanzi a ogni evento sopravvenuto che alteri le originarie condizioni del sinallagma contrattuale ripercuotendosi sull'equilibrio economico finanziario della stessa, l'Amministrazione concedente è tenuta a verificare:

- ✓ se vi siano, o meno, i presupposti di legge e/o di contratto per procedere alla revisione del PEF;
- ✓ se, in caso affermativo, tale revisione possa essere espletata con oneri in tutto o in parte a carico della parte pubblica.

Ciò detto, è necessario evidenziare che l'art. 143 del D.Lgs. 163 del 2006 individua una serie di specifici presupposti in virtù dei quali è consentito attivare la procedura di riequilibrio del PEF sintetizzabili come segue:

- ✓ variazioni apportate ai presupposti o alle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico – finanziario degli investimenti e della gestione oggetto della concessione dalla stazione appaltante in qualità di soggetto concedente;



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

---

- ✓ norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o che comunque incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario;
- ✓ variazioni ai presupposti e alle condizioni di base del piano economico – finanziario non imputabili al concessionario che determinino una modifica dell'equilibrio del piano economico – finanziario medesimo.

Qualora il piano economico finanziario non risulti più in equilibrio a causa di una delle circostanze indicate, l'amministrazione aggiudicatrice - in qualità di soggetto concedente - e il soggetto concessionario procedono alla rideterminazione delle condizioni di equilibrio del piano economico finanziario mediante la predisposizione di un nuovo PEF e di apposito Atto Aggiuntivo alla convenzione di concessione che costituirà parte integrante della stessa.

Qualora l'Amministrazione reputi che vi siano i presupposti per riequilibrare il Piano, lo schema di Atto aggiuntivo alla convenzione di concessione vigente deve indicare con chiarezza la sussistenza dei presupposti di legge per l'applicazione della norma di cui trattasi e la motivazione della scelta operata dalle parti dell'accordo. Il PEF di Riequilibrio e la relativa relazione illustrativa devono invece costituire appositi allegati allo schema di Atto aggiuntivo. Con lo schema di Atto aggiuntivo il concedente e il concessionario provvederanno, altresì, a sostituire gli allegati alla convenzione di concessione che necessitino di modifiche e/o aggiornamenti a seguito della rideterminazione delle condizioni di equilibrio. Lo schema di Atto aggiuntivo dovrà provvedere ad aggiornare, altresì, la convenzione vigente alla normativa sopravvenuta che risulti applicabile.

## 2 I PRESUPPOSTI: CONSIDERAZIONI GIURIDICHE E DISCIPLINA APPLICABILE

Dalla Documentazione agli atti dello scrivente Dipartimento emerge che sul territorio dell'Amministrazione richiedente è presente una discarica di rifiuti non pericolosi non putrescibili, creata a seguito di un intervento di recupero ambientale di una cava dismessa, in località Siberie, attuato con il sistema del *Project Financing* e consistente nel riempimento della cava stessa mediante stoccaggio di materiali classificati rifiuti non pericolosi non putrescibili, attraverso la costruzione, gestione operativa e post-operativa di una discarica controllata e programmata.

Il progetto della promotrice Geo Nova S.p.A. è stato approvato dalla Regione Veneto con Delibera di Giunta regionale Veneto n. 996/2009 e la conseguente convenzione tra il Comune e la società Geo Nova S.p.A. è stata sottoscritta in data 17.02.2010. La società concessionaria, nell'aprile 2014, ha richiesto al Comune di Sommacampagna di avviare il procedimento di revisione del PEF per la ricostruzione dell'equilibrio economico-finanziario, assumendone la compromissione per una serie di presunte ragioni non imputabili alla concessionaria medesima.

Come accennato in precedenza, a fronte delle richieste della concessionaria, l'Amministrazione – *"a seguito della verifica ed analisi dei presupposti di revisione del PEF"* – ha ritenuto possibile riconoscere la revisione *"limitatamente ad alcune voci"*



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

---

*proposte dalla concessionaria*". In particolare, la revisione del PEF per presupposti ritenuti ammissibili dall'Amministrazione riguarda i due seguenti elementi:

1. i costi di una serie di interventi di ripristino della funzionalità della impermeabilizzazione della discarica a seguito dei collassamenti laterali in alcuni settori dell'argilla posta a protezione delle scarpate della discarica, verificatisi nei mesi di luglio e agosto 2011, ciò considerato che la Commissione regionale V.I.A. (con parere n. 338 dell'1 febbraio 2012) ha riconosciuto gli eventi citati come *"imprevedibili in fase di progetto e successiva realizzazione dello stesso"* in quanto *"legati ad eccezionali condizioni meteorologiche e a variazioni sulle tipologie di sfruttamento del suolo ad uso agricolo in alcune porzioni delle aree circostanze alla discarica"*;
2. la variazione di oneri per polizze assicurative della responsabilità civile per inquinamento di gestione e post gestione (diminuiti rispetto al PEF originario) e per polizze fideiussorie a copertura dei costi di gestione attiva e di *post mortem* della discarica (accresciuti rispetto al PEF originariamente approvato)<sup>1</sup>, per effetti della normativa regionale sopravvenuta a partire dalla DGRV n. 2229 del 20.12.2011 e successive modifiche di cui alle DGRV n. 1543 del 31.07.2012, DGRV n. 346 del 19.03.2013, nonché, da ultimo, la DGRV n. 2721 del 29.12.2014.

Premesso che la quantificazione di eventuali extra costi non rientra tra le competenze di questo Dipartimento, si ribadisce che in una concessione di costruzione e gestione, dinanzi a ogni evento sopravvenuto che alteri le originarie condizioni del sinallagma contrattuale, ripercuotendosi sull'equilibrio economico finanziario della concessione, l'Amministrazione concedente è tenuta a verificare, in primo luogo, l'ammissibilità degli stessi ai sensi della legge e/o del contratto nonché, successivamente, se la revisione possa essere espletata con onere in tutto o in parte a carico della parte pubblica.

Si segnala, infatti, che non tutti gli scostamenti dall'equilibrio economico finanziario del PEF impongono al concedente di procedere alla revisione del piano con onere a proprio carico al fine di ristabilirne l'equilibrio, ma – per ciò che qui rileva – solo quelli determinati da fatti o atti non imputabili alla responsabilità del concessionario e, in ogni caso, quelli non rientranti nella sua alea contrattuale, alla stregua della disciplina applicabile al rapporto convenzionale.

Al ricorrere di tali scostamenti il concedente ha la possibilità di assegnare al concessionario un prezzo aggiuntivo rispetto al contributo pubblico originariamente previsto, ovvero agire sugli elementi che garantiscono l'equilibrio del piano economico finanziario, al fine di ripristinare l'equilibrio dello stesso.

---

<sup>1</sup> dalla Regione Veneto con DGRV n. 996/2009 del 21 aprile 2009



### 2.1 Interventi di ripristino a seguito dei collassamenti laterali

La prima circostanza che l'Amministrazione comunale ha ritenuto ammissibile ai fini della revisione del piano economico finanziario riguarda, come detto, i costi di una serie di interventi di ripristino della funzionalità della impermeabilizzazione della discarica a seguito dei collassamenti laterali in alcuni settori dell'argilla posta a protezione delle scarpate della discarica. Tali eventi si sarebbero verificati nei mesi di luglio e agosto 2011. L'ammissibilità di tali extra costi ai fini del riequilibrio viene supportata, anche, in considerazione di quanto affermato dalla Commissione regionale V.I.A. (con parere n. 338 dell'1 febbraio 2012) la quale, secondo quanto riportato dall'Amministrazione, avrebbe espressamente riconosciuto gli eventi citati come *"imprevedibili in fase di progetto e successiva realizzazione dello stesso"*, in quanto *"legati ad eccezionali condizioni metereologiche e a variazioni sulle tipologie di sfruttamento del suolo ad uso agricolo in alcune delle aree circostanti alla discarica"*.

Al riguardo, si rileva che con la Relazione del 5 novembre 2015, fatta propria ed approvata dall'Amministrazione comunale con delibera di Giunta n. 229 del 17 dicembre 2015, è stato ritenuto, allo stato, *"di esprimere [...] un parere dubitativo, non essendo tali ipotesi di spesa, per preteso evento impreveduto ed imprevedibile, pacificamente riconducibile alle cause di revisione del PEF, così come contemplate dall'art. 143, comma 8, del D.Lgs. 163/2006"*. L'Amministrazione ha, altresì, acquisito un parere tecnico nell'ambito del quale è riportato come *"il fatto che la Regione Veneto, tramite la sua Commissione VIA, abbia approvato il progetto con la prescrizione della costruzione della barriera e dei drenaggi, si può configurare come una variazione delle condizioni iniziali che hanno portato alla proposta economica il Contraente. Ciò configura una condizione in cui l'equilibrio del piano economico-finanziario iniziale può essere compromesso (o comunque variato a danno del contraente)"*. Lo stesso parere ha, altresì, sottolineato come *"nell'ambito della propria attività anche l'impresa esecutrice dei lavori si carica una parte delle responsabilità ed essendo parte integrante del processo che porta a compimento l'opera, si deve gravare anche di una parte del rischio (il ben noto rischio di impresa)"*.

Successivamente al predetto parere, risulta agli atti dello scrivente Dipartimento anche la Relazione del 10 dicembre 2015, anch'essa fatta propria ed approvata dalla Giunta Comunale con la predetta deliberazione n. 229/2015. In detta Relazione si legge: *"essendo pacifica la sopravvenienza dei collassamenti del 2011 al PEF dell'aprile 2007, i caratteri della soggettiva imprevedibilità di tali eventi [...] e della loro oggettiva eccezionalità [...] risultano espressamente attestati dalla Commissione regionale VIA, organo deputato all'approvazione del progetto. L'imprevedibilità degli eventi in fase progettuale e realizzativa e l'eccezionalità delle cause attestata dalla Commissione VIA può perciò portare a definire i collassamenti del 2011 e le loro conseguenze economiche"*



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

---

*come non rientranti nell'alea normalmente insita in ogni operazione economica protratta nel tempo".*

Riportato quanto emerso dalla lettura degli atti istruttori redatti a sostegno della delibera della Giunta Comunale n. 229/2015, si rileva che il contratto di concessione sottoscritto tra le parti prevede, all'art. 4, che *"sono a carico del Gestore, senza rivalsa nei confronti del Comune, tutte le spese sostenute e da sostenersi per la redazione del progetto definitivo e per la redazione dello Studio di impatto ambientale (S.I.A.) e lo eventuali varianti ivi compreso i compensi ai progettisti incaricati per le eventuali integrazioni del progetto alle prescrizioni regionali"*. L'art. 7, inoltre, stabilisce che il Gestore, per il periodo di durata della convenzione, è obbligato *"ad apportare alla discarica, a propria cura e spese, le modifiche e le varianti che si rendessero necessarie rispetto al progetto, anche per adeguarla ad eventuali nuove norme o prescrizioni regionali e statali"*. La lettura delle predette norme pare fare emergere il tentativo di una idonea allocazione dei rischi tra le parti considerato che, nella corretta impostazione del rapporto concessorio, il rischio di progettazione e quello di costruzione rappresentano, tipicamente, fattispecie da ricondurre all'alea del *partner* privato.

Quanto sopra premesso, si rileva che la fattispecie della revisione del piano economico finanziario, per quel che in questa sede maggiormente interessa, è disciplinata dal più volte citato art. 143 del D.Lgs. 163/2006 e, in particolare, dai commi 8 e 8-bis dello stesso. In particolare, il comma 8-bis stabilisce espressamente che *"[...] la convenzione definisce i presupposti e le condizioni di base del piano economico finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell'equilibrio, comportano la sua revisione"*. Dalla lettura di tale norma sembra potersi far discendere che, nell'ambito del rapporto concessorio, potrebbero assurgere a motivo di revisione eventi sopravvenuti non imputabili al concessionario diversi da quelli tipizzati dal comma 8. Tale considerazione, pare essere avvalorata sia dalla prassi operativa e dalla *soft law* sia dai successivi sviluppi normativi.

Per quel che riguarda il primo aspetto, coincidente con la prassi operativa e la *soft law*, si richiama lo "Schema di convenzione standard sul Partenariato Pubblico-Privato" redatto all'esito di un lavoro congiunto tra Amministrazioni dello Stato (tra le quali il DIPE) ed Enti istituzionali, elaborato e pubblicato per la 'consultazione' sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale Schema ha ad oggetto un contratto di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche destinate all'utilizzazione diretta da parte dell'Amministrazione, a fronte delle quali l'Amministrazione stessa paga canoni di disponibilità dell'opera e canoni per i servizi resi dal concessionario nonché, ove previsto, un contributo pubblico a fondo perduto. Nel disciplinare la fattispecie del riequilibrio economico finanziario, tale Schema prevede che si possa procedere alla revisione *"qualora si riscontri un'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario, nel rispetto di*



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

---

*quanto disposto dall'art. 143 commi 8 e 8-bis e allorquando le variazioni degli indicatori di equilibrio siano determinate da eventi non imputabili al concessionario [...]'. Nella "Relazione illustrativa" viene inoltre specificato che "la revisione del PEF deve procedere nei limiti di quanto necessario a neutralizzare gli effetti derivanti dall'evento non imputabile al Concessionario e che ha consentito di avviare la procedura di riequilibrio".*

Per quanto riguarda il secondo aspetto citato in precedenza, relativo ai veri e propri sviluppi normativi dell'ordinamento comunitario e nazionale, invece, ci si limita in questa sede a richiamare il recente decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 che, come noto, ha abrogato e sostituito il D.Lgs. 163/2006. Con riferimento ai contratti di concessione, il predetto disposto normativo, all'art. 165, comma 6, si limita genericamente a prevedere che *"il verificarsi di fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio"*. Identica previsione è prevista poi anche più in generale per i contratti di partenariato pubblico privato (Cfr. art. 183 comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

In tale contesto, al fine di poter procedere con il riequilibrio del piano economico-finanziario occorre pertanto verificare e attentamente valutare se i fatti sopravvenuti in grado di incidere sull'equilibrio economico finanziario della concessione non siano in alcun modo riconducibili a responsabilità del concessionario e siano estranei ad ogni tipo di imputazione nei riguardi di quest'ultimo. Tale esame e motivazione assume ancora maggiore importanza e necessita di massima puntualità considerato che, nel caso di specie, trattasi di elementi sopravvenuti che incidono su elementi di rischio che dovrebbero essere trasferiti al partner privato. Ciò, naturalmente, nell'ambito di uno sviluppo "ordinario" degli eventi. Dato atto, dunque, della possibilità di ricondurre, astrattamente, la fattispecie di cui trattasi tra le cause di riequilibrio del piano, con riferimento agli aspetti citati è compito dell'Amministrazione verificare che il concessionario abbia dato pieno e puntuale seguito alle soluzioni realizzative prospettate in fase progettuale ovvero non abbia trascurato determinati elementi in fase di progettazione/esecuzione tali da non avere evitato o aver concorso a determinare tali sopravvenienze.

Dalla ricostruzione e dalle valutazioni – tecniche e amministrative – fatte dall'Amministrazione richiedente, sembrerebbe che tali sopravvenienze non siano riconducibili a responsabilità del concessionario e, come tali, qualora incidenti sugli elementi di equilibrio dello stesso, possano formare oggetto di revisione, fatta naturalmente salva ogni ulteriore valutazione da parte di codesta Amministrazione in merito al corretto adempimento degli obblighi contrattuali e di diligenza da parte del concessionario.





### 2.2. Maggiori oneri per polizze assicurative

L'Amministrazione richiedente ha ritenuto ammissibile la revisione del PEF nella misura di maggiori oneri per le polizze fideiussorie a copertura dei costi di gestione attiva e di *post mortem*, che sarebbero accresciuti per effetto della normativa regionale sopravvenuta di cui, tra l'altro, alla DGRV 346 del 19 marzo 2013 e tenuto conto, altresì, della variazione di costi per le polizze assicurative della responsabilità civile per inquinamento.

In particolare, la Relazione del 5 novembre 2015 dà evidenza della verifica effettuata in merito al tempestivo adeguamento, da parte della concessionaria, ai criteri fissati dalla normativa regionale sopravvenuta alla sottoscrizione del contratto, a partire dalla DGRV n. 2229 del 20.12.2011 e s.m.i., ivi compresa la DGRV n. 346 del 19.03.2013, affermando che: *"quanto alla voce relativa ai maggiori oneri per polizze assicurative della responsabilità civile da inquinamento e polizze fideiussorie a copertura dei costi di gestione post mortem, essa pare in effetti ascrivibile ad una delle due ipotesi contemplate dall'art. 143, comma 8, nella misura in cui la sopravvenuta normativa regionale risulta aver determinato nuovi criteri e condizioni di calcolo delle polizze e quindi lo squilibrio economico derivante dai conteggi di cui in seguito"*. In conclusione, la Relazione evidenzia che *"il ricalcolo dei costi delle polizze assicurative della r.c. da inquinamento e di quelle fideiussorie sui costi di gestione operativa e post operativa è stato eseguito tenendo conto dell'allungamento dei tempi di gestione della discarica da sei a dieci anni al solo fine di considerare che i relativi premi dovranno essere versati per quattro anni in più di quanto previsto nel PEF approvato. Tuttavia l'allungamento dei tempi di gestione operativa non è stato invece tenuto in considerazione per ricalcolare gli eventuali maggiori costi di spese di gestione operativa per gli anni di gestione suppletivi rispetto a quelli stimati. [...] Ricalcolando perciò le polizze fideiussorie per costi di gestione alla luce della sopravvenuta normativa regionale e tenendo conto di quattro anni in più di premi da versare, ma considerando le spese di gestione operativa del PEF originario, tarato sui sei anni e per complessivi € 7.049.806, nel ricalcolo si ha un risparmio di circa € 400.000 rispetto all'ipotesi in cui il ricalcolo venisse fatto sul presupposto di € 11.749.676 di spese di gestione operativa. Si prospetta, in definitiva, la possibilità di un riequilibrio comunque più favorevole per l'amministrazione, con un risparmio di circa € 400.000"*.

Preso atto di quanto sopra e dell'analisi e delle valutazioni poste in essere dall'Amministrazione richiedente, si rileva che ai sensi dell'art. 143, comma 8, del D.Lgs. 163/2006, *"le norme legislative e regolamentari [...] che incidono sull'equilibrio economico del piano economico finanziario [...] comportano la sua necessaria revisione"*. Pertanto, il legislatore individua nella sopravvenienza di norme legislative e regolamentari una fattispecie tipica dalla quale può discendere la revisione del Piano. Ciò detto, come



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

---

espressamente richiesto dal richiamato disposto normativo, affinché possa procedersi al riequilibrio del Piano occorre, tuttavia, che tali sopravvenienze siano tali da incidere sull'equilibrio del Piano medesimo.

Nel caso di specie, secondo le considerazioni poste in essere dall'Amministrazione concedente, i provvedimenti regionali sopravvenuti che comportano una variazione di oneri per polizze assicurative e fidejussorie pare possano astrattamente rientrare tra quegli elementi sopravvenuti ai quali il legislatore fa discendere il riequilibrio del Piano cioè, naturalmente, qualora le stesse incidano effettivamente sull'equilibrio di quest'ultimo e ove non si riscontrino in essi disposizioni contrarie. Al riguardo, considerato che il contratto di concessione non contiene una definizione di "equilibrio economico-finanziario" né, tantomeno, riporta nelle premesse – come richiesto dal citato art. 143, comma 8, del D.Lgs. 163/2006 – *"i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione"* si riportano nel successivo capitolo gli elementi che caratterizzano i documenti economico finanziari e le valutazioni effettuate dall'Amministrazione in merito all'incidenza sull'equilibrio dei presupposti effettivamente riconosciuti.

Prima di ciò, tuttavia, si rileva che da quanto sopra riportato sembra che nel caso di specie si utilizzi quale criterio di riequilibrio anche l'allungamento del termine di scadenza della concessione da sei a dieci anni, nella misura in cui tale allungamento incide sui costi per le polizze riconosciute. Qualora tale affermazione fosse effettivamente confermata, considerato che una maggiore durata della concessione incide, evidentemente, sul *quantum* da riconoscersi in fase di revisione, si suggerisce a codesta Amministrazione di effettuare ogni necessaria verifica diretta ad individuare con precisione il periodo di allungamento eventualmente necessario valutando, *in primis*, l'ammissibilità di tale strumento sia con riferimento alla disciplina contrattuale vigente tra le parti sia con riferimento alla disciplina di gara che ha condotto all'affidamento della concessione di cui trattasi. Dette verifiche assumono ancora maggiore rilevanza se si considera che l'allungamento del termine della concessione assurge a forma di contribuzione pubblica (incidendo, di fatto, sulla quantificazione del minor canone da corrispondere – Cfr. capitolo successivo) la cui ammissibilità e necessità deve dunque essere opportunamente e adeguatamente motivata. La necessità di una puntuale e approfondita motivazione risulta ulteriormente necessaria ove si consideri, tra l'altro, che il nuovo disposto normativo di cui al D.Lgs. n. 50/2016 non prevede più, espressamente, la proroga del termine di scadenza della concessione quale strumento di riequilibrio nonché del fatto che alcuni orientamenti espressi da parte degli organi di controllo hanno evidenziato come *"nell'ordinamento interno e in quello comunitario la proroga dei contratti è considerata come un contratto originario e, come tale, necessitante della sottoposizione ai canoni di evidenza pubblica"*, facendo discendere da ciò che la proroga della concessione *"non può non essere sorretta*



*dal formale richiamo al rispetto delle norme e dei principi comunitari: ed invero, atteso che il ricorso all'istituto della proroga è utilizzabile solo in via eccezionale, in quanto di per sé realizza una violazione dei principi e delle norme del Trattato in tema, come già sottolineato, di tutela della concorrenza, non discriminatorie, parità di trattamento, pubblicità e trasparenza" (Cfr. Corte dei Conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. 33/2014).*

### **3 LA METODOLOGIA DEL RIEQUILIBRIO DEL PEF E GLI ELEMENTI ECONOMICO FINANZIARI**

Nella corretta prassi operativa l'obiettivo del riequilibrio del PEF, in presenza dei presupposti giuridici e fattuali riconosciuti, è quello di ristabilire la posizione finanziaria del concessionario immediatamente antecedente al verificarsi dell'evento lesivo dell'equilibrio.

Di norma per equilibrio economico finanziario di una concessione deve intendersi la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, dove per convenienza economica si intende la capacità del progetto di generare un livello di redditività per il capitale investito adeguato e per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti attivati<sup>2</sup>.

Ciò detto in linea generale, si rileva che il Contratto di concessione e i prospetti economico finanziari (i.e. PEF originario, PEF modificato e PEF riequilibrato) oggetto del presente parere non contengono una precisa definizione di equilibrio economico finanziario, con la conseguente impossibilità di valutare in fase di riequilibrio l'impatto degli eventi accaduti in concessione attraverso le più comuni prassi del PPP, che richiamano l'utilizzo di indicatori di redditività (come il TIR e il VAN), di tassi di raffronto come il costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital*) e/o da una delle sue componenti il costo dell'Equity (Ke), e degli indicatori di bancabilità (come il DSCR o l'LLCR).

La mancata codificazione, *ex ante*, degli indicatori di redditività, di un connesso tasso di raffronto e degli indicatori di bancabilità, rende necessario individuare una procedura di revisione alternativa basata sul meccanismo del ristoro degli oneri aggiuntivi

---

<sup>2</sup> Cfr. tra gli altri, l'art. 3 "definizioni" del d.lgs. n. 50 del 2016, comma 1 lettera fff), dove per «equilibrio economico e finanziario» deve intendersi «*la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento*».



effettivamente da riconoscersi, attraverso la contemporanea individuazione di un *Cap*<sup>3</sup> per la redditività del soggetto concessionario, nella massima tutela dell'interesse e della finanza pubblica e la contemporanea individuazione dei rendimenti effettivamente riconoscibili al soggetto privato.

Ciò premesso, i Piani economico finanziari oggetto del presente parere richiamano una tipologia di analisi economica particolarmente datata nel tempo<sup>4</sup>, da cui si evince tra l'altro il calcolo dell'Utile di impresa pari a circa il 13 per cento sul totale dei costi più le spese<sup>5</sup>. Al riguardo, si rileva che nel caso di specie i documenti contrattuali fanno riferimento alla normativa poc'anzi richiamata che, tuttavia, già alla data di sottoscrizione del contratto di concessione risultava essere abrogata. Il medesimo criterio individuato dalla normativa richiamata viene, poi, utilizzato anche in fase di riequilibrio. Nel prendere atto di quanto sopra, si rimette a codesta Amministrazione la necessità di verificare se tale criterio risulti coerente con la disciplina di gara nonché l'opportunità di utilizzare lo stesso anche in fase di riequilibrio laddove quest'ultimo, pur utile per individuare un riferimento di redditività del Concessionario, appare privo di alcuna base normativa effettivamente vigente e non in linea con le più recenti prassi operative. Ciò detto si suggerisce in ogni caso di adeguare, in fase di aggiornamento del PEF, la predetta documentazione alle più recenti disposizioni normative e alle prassi operative nazionali e internazionali in tema di concessioni ed equilibrio del PEF.

### 3.1 Gli elementi del *PEF originario*

Il PEF originario riporta una durata pari a un anno per la costruzione e a circa 5 anni per la gestione del Progetto, individuando quattro principali fattori:

- ✓ Investimenti per la costruzione dell'impianto, ivi compresi gli oneri finanziari ed i costi relativi alla realizzazione di opere di mitigazione ambientale;
- ✓ Spese di gestione operativa, ivi comprese quelle relative al personale e ai mezzi d'opera utilizzati;

---

<sup>3</sup> Nella più comune prassi operativa, il PEF di Riequilibrio in un contratto di concessione dovrebbe determinare: per quanto attiene alla redditività, un tasso interno di rendimento al massimo uguale/mal superiore a quello del PEF vigente, in particolare con riferimento al TIR di Progetto e/o al TIR degli azionisti.

<sup>4</sup> Il frontespizio dei documenti "PEF originario" e "PEF modificato" richiamano il DPCM del 27 dicembre 1988, mentre la parte relativa al calcolo delle spese generali e all'utile di impresa (di cui specificatamente a pag. 24 del PEF originario e a pag. 28 del "PEF modificato") richiamano l'art. 14 della Legge 741 del 1981.

<sup>5</sup> cfr. art 14 della Legge 741 del 1981 "Analsi dei prezzi unitari", successivamente abrogata dall'entrata in vigore del regolamento attuativo della Legge Merloni in materia di lavori pubblici



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

- ✓ Spese generali e tecniche e Utile di impresa;
- ✓ Spese previste per la ricomposizione ambientale e per la gestione del periodo successivo alla chiusura.

In particolare, le voci di costo reddituali e finanziarie caratterizzanti l'operatività della discarica, individuabili nel PEF originario come calcolate per l'intero periodo della concessione, possono sintetizzarsi nella seguente tabella, che considera la capacità totale della discarica di 724 mila tonnellate per un totale di circa 63,5 milioni di euro.

Tabella 1: Voci del PEF Originario

Voce	valore totale (eur)	valore unitario (eur)
Spese per la realizzazione della discarica	9.100.000	12,57
Canone di concessione e contributo ambientale	23.812.360	32,89
Acquisto macchine operatrici	1.280.000	1,77
Spese di gestione operativa	7.049.806	9,74
Spese tecniche	595.000	0,82
Oneri finanziari	2.038.871	2,82
Spese di gestione post operativa	5.062.000	6,99
Garanzie per responsabilità civile inquinamento gestione	122.710	0,17
Garanzie per responsabilità civile inquinamento post gestione	613.551	0,85
Garanzie fidejussorie gestione	55.300	0,08
Garanzie fidejussorie post gestione	35.434	0,05
Spese generali	6.220.629	8,59
Utile di impresa	7.558.064	10,44
Totale	63.543.725	87,77

### 3.2 Gli elementi del PEF Modificato

Agli atti di questo Dipartimento risulta il documento denominato "PEF Modificato", citato nell'introduzione del presente parere, che individua una proposta di revisione delle voci del PEF originario da parte del soggetto concessionario sulla base delle proprie valutazioni riconducibili a quattro principali filoni: a) provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria di Verona e conseguenze sulla attività gestionale della discarica e sugli oneri finanziari conseguenti; b) maggiori oneri tecnici e di costruzione per realizzare un diaframma impermeabile a protezione delle infiltrazioni d'acqua laterali che possono mettere in crisi la stabilità delle opere di impermeabilizzazione delle sponde; c) diminuzione delle quantità di rifiuti speciali conferibili con conseguente notevole allungamento della gestione della discarica; d) andamento dei prezzi di smaltimento dei rifiuti speciali.

I contenuti del PEF Modificato si caratterizzano, tra l'altro, per le seguenti richieste attinenti alla revisione:



1. la variazione in aumento delle voci di costo – corrispondenti ai presupposti potenzialmente individuabili nei quattro filoni principali di cui sopra – per un totale di circa 18,6 milioni di euro<sup>6</sup> sull'intero periodo concessorio, pari a un aumento di 25,71 euro a tonnellata;
2. il mantenimento del 13 per cento dell'Utile di impresa previsto del PEF originario, calcolato in percentuale rispetto al totale dei costi e delle spese (valutati in aumento), per un valore assoluto di circa 9,7 milioni di euro<sup>7</sup> (rispetto ai circa 7,6 milioni di euro del PEF originario);
3. un allungamento della concessione, da cui il rilevante impatto sulle spese operative complessive, sulla base della constatazione, così presentata nei documenti, che la discarica ha registrato nel periodo ottobre 2012-marzo 2014 un totale di conferimenti pari a circa 77 mila tonnellate, con una stima aggiornata del flussi di rifiuti per una media annua di 55 la tonnellate annue<sup>8</sup>; calcolando di conseguenza la durata della vita del PEF pari a 13 anni, tramite il rapporto 724.000t/55.000t-anno.

### 3.3 L'aggiornamento del Piano della Discarica: il *PEF Riequilibrato*

Come indicato nel capitolo 2 del presente parere, a fronte delle richieste della concessionaria, l'Amministrazione – *"a seguito della verifica ed analisi dei presupposti di revisione del PEF"* – ha ritenuto possibile riconoscere la revisione *"limitatamente ad alcune voci proposte dalla concessionaria"* ivi riportate.

Il PEF Riequilibrato, con le voci di costo riconosciute attinenti ai presupposti di riequilibrio valutati ammissibili dall'Amministrazione, presenta dunque esclusivamente le modifiche riguardanti gli elementi sopra richiamati nel capitolo 2 del presente parere, mantenendo ferme tutte le altre voci del PEF originario, diversamente dunque dalla proposta del concessionario identificata nel PEF modificato.

---

<sup>6</sup> al netto dell'Utile di impresa

<sup>7</sup> Al proposito si segnala che non è presente la tabella di pag. 28 del PEF Modificato agli atti, che dovrebbe individuare il valore dell'Utile e delle Spese generali, tali valori sono presentati nella tabella di pag. 29 del medesimo documento, da cui qui ripresi, in cui si riepilogano le voci totali dei maggiori costi.

<sup>8</sup> Le motivazioni addotte nel documento *PEF Modificato*, a pagg. 13 e 14, sono: Aumento della raccolta differenziata; diminuzione della produzione industriale; offerta dello smaltimento aumentata in regione Veneto e in provincia di Verona in particolare con l'apertura e/o ampliamento di diversi impianti; l'entrata in vigore di norme sulla ammissibilità in discarica (DM 27/09/2010) che hanno favorito altre forme di trattamento/smaltimento dei rifiuti o comunque altri impianti rispetto alla discarica di Sommacampagna, vincolata da precedente modifica della convenzione tra Comune e concessionario; il limite di IRDP (indice Respirimetrico di Putrescibilità) imposto dalla Regione Veneto per la discarica di Sommacampagna impedisce importanti flussi di rifiuti fangosi provenienti dal distretto vicentino, che entrano in altre discariche concorrenti.



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

In particolare il PEF riequilibrato in relazione ai presupposti descritti nel capitolo 2 del presente parere prevede maggiori costi per circa 3,2 milioni di euro totali, pari a circa 4,41 milioni di euro a tonnellata, come desumibile dalla tabella di sintesi e raffronto di seguito.

Tabella 2: Riequilibrio del PEF

Voce	PEF originario	PEF riequilibrato	PEF originario	PEF riequilibrato
	valore totale (eur)	valore totale (eur)	valore unitario (eur)	valore unitario (eur)
Spese per la realizzazione della discarica	9.100.000	9.100.000	12,57	12,57
Oneri e Spese realizzazione variante DGRV 332/2012	0	607.341	0	0,84
Acquisto macchine operatrici	1.280.000	1.280.000	1,77	1,77
Spese di gestione operativa	7.049.806	7.049.806	9,74	9,74
Spese tecniche	595.000	595.000	0,82	0,82
Oneri finanziari	2.038.871	2.038.871	2,82	2,82
Spese di gestione post operativa	5.062.000	5.062.000	6,99	6,99
Garanzie per responsabilità civile inquinamento gestione	122.710	72.534	0,17	0,10
Garanzie per responsabilità civile inquinamento post gestione	613.551	40.320	0,85	0,06
Garanzie fidejussorie gestione	55.300	732.157	0,08	1,01
Garanzie fidejussorie post gestione	35.434	2.566.505	0,05	3,54
Spese generali	6.220.629	6.220.629	8,59	8,59
Utile di impresa	7.558.064	7.558.064	10,44	10,44
Totale escluso canone	39.731.365	42.923.227	54,89	59,29
Canone di gestione				
	PEF originario	PEF riequilibrato	PEF originario	PEF riequilibrato
	valore totale (eur)	valore totale a riequilibrio (eur)	valore unitario (eur)	valore totale a riequilibrio (eur)
Canone di concessione e contributo ambientale	23.812.360	20.620.498	32,89	28,48
Canone di gestione - differenziale a riequilibrio del PEF				
	valore totale (eur)	valore totale (eur)	valore unitario (eur)	valore unitario (eur)
		-3.191.862		-4,41
	PEF originario	PEF riequilibrato	PEF originario	PEF riequilibrato
Riequilibrio PEF	63.543.725	63.543.725	87,77	87,77

Con riferimento alla durata della concessione, dai documenti esaminati sembrerebbe emergere che, a fronte di una richiesta del Concessionario di un allungamento del termine finale pari a 13 anni, codesta Amministrazione parrebbe orientata a riconoscere ammissibile un allungamento di gestione pari a 10 anni<sup>9</sup>. Al riguardo, nel richiamare interamente le considerazioni espresse nel precedente capitolo, si rileva che il PEF riequilibrato dovrebbe chiarire meglio la fattispecie (data l'importanza e la delicatezza della stessa).

Infine, per completezza, si segnala all'Amministrazione che in ogni caso l'allungamento della concessione - in quanto strumento di riequilibrio riconducibile ad una forma di contribuzione pubblica - non può essere in alcun modo riconosciuto a fronte di tipici rischi imprenditoriali assunti dal soggetto privato nel rapporto concessorio, che devono essere ricondotti all'alea del *partner* privato stesso.

<sup>9</sup> Cfr. pag. 3 del PEF Riequilibrato ove si afferma che "il costo della polizza è stimato pari allo 0,12% del massimale previsto sia per i 10 anni di gestione della discarica che per i successivi 5 di gestione post mortem".



### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Da quanto sopra esposto emerge che l'Amministrazione sembrerebbe aver eseguito le attività propedeutiche per la revisione del PEF, valutando i presupposti di riequilibrio presentati dal concessionario e riconoscendo solo quelli ritenuti dalla stessa Amministrazione effettivamente strettamente incidenti sull'equilibrio per cause non imputabili al concessionario stesso.

Al proposito, considerato che l'Amministrazione - nell'espletamento dei compiti e dei poteri di propria esclusiva competenza - ha provveduto a verificare l'ammissibilità dei presupposti di riequilibrio per come sopra meglio specificato, si suggerisce di porre in essere, nel prosieguo della procedura, le verifiche e gli approfondimenti specificati al precedente capitolo 2, tenuto conto di quanto indicato al capitolo 3. Si suggerisce, altresì, in fase di redazione dell'Atto aggiuntivo, di aggiornare la convenzione di cui trattasi alla normativa vigente ritenuta applicabile e di specificare alcuni elementi fondamentali originariamente non disciplinati nel contratto sottoscritto. In particolare, al fine di garantire la migliore efficienza ed efficacia della gestione del contratto dovrebbero, tra l'altro, essere aggiornate le metodologie relative al riequilibrio con l'individuazione di una precisa definizione di equilibrio, di riequilibrio e di presupposti di base del PEF.

Le modalità di riequilibrio utilizzate nel caso di specie, oltre a basarsi su un criterio che, seppur contrattualizzato, risulta riconducibile ad una normativa abrogata, non appaiono in linea con le prassi consolidate del settore del partenariato pubblico-privato, come chiarito nel corpo del presente parere. Le medesime si basano su un meccanismo di ristoro degli oneri aggiuntivi (*Full cost recovery*) ritenuti effettivamente eleggibili dall'Amministrazione, tale approccio - che pare in ogni caso godere di propria coerenza - è stato utilizzato ponendo un *cap* alle richieste del Concessionario. Al proposito si segnala infatti che la redditività di quest'ultimo, in particolare, espressa in termini di Utile, è stata mantenuta nel *PEF Riequilibrato* in linea con quanto previsto dalla normativa applicata per il PEF originario: nello specifico il *PEF Riequilibrato* presenta un Utile di 7,6 milioni di euro, inferiore al valore di circa 9,7 milioni di euro proposto del *PEF Modificato* dal concessionario.

Si rileva, infine, che il *PEF Riequilibrato* non affronta con la dovuta linearità il tema della durata della concessione. Sul punto, la documentazione presentata, agli atti di questo Dipartimento, appare non esplicitare con chiarezza il tema (cfr. Relazione sui presupposti fatta propria dalla Giunta e *PEF Riequilibrato*), sebbene sembri desumibile che la durata del PEF Riequilibrato sia maggiore di quella del PEF originario (6 anni), individuando un periodo complessivo di durata pari a 10 anni. Al proposito, si rimette all'Amministrazione ogni opportuna valutazione al riguardo in considerazione di quanto detto al precedente paragrafo 2.2, tenuto conto di quanto presentato nel precedente capitolo 3, e del fatto che



## Discarica "Siberie" del Comune di Sommacampagna

---

l'allungamento della concessione risulta, a tutti gli effetti, una forma di contribuzione pubblica e, in quanto tale, deve essere giustificata e coerentemente motivata.