

IFEL

Fondazione ANCI



Riequilibrio del piano economico finanziario di piscine e impianti sportivi pubblici a seguito di eventi destabilizzanti

Profili operativi



IFEL

Fondazione ANCI



Riequilibrio del piano economico finanziario di piscine e impianti sportivi pubblici a seguito di eventi destabilizzanti

Profili operativi



Fondazione IFEL
Osservatorio sugli investimenti comunali

Direzione e coordinamento scientifico: *Angelo Rughetti e
Tommaso Dal Bosco*

Si ringraziano gli autori dei contributi presenti in questo
approfondimento:
*Gianpiero Fortunato
Roberto De Luca*

Pubblicato nel novembre 2021

Sommario

Premessa / 5

1. I presupposti dell'equilibrio e gli eventi destabilizzanti / 9

2. L'allocazione dei rischi / 13

3. Il monitoraggio delle concessioni / 17

4. Natura delle modalità di riequilibrio (e loro quantificazione) / 25

5. Conclusioni e indirizzi operativi / 29

/ Premessa

Nel mese di maggio 2021 l'ANCI, di concerto con la Federazione Italiana Nuoto e il Coordinamento delle associazioni di categoria dei gestori di impianti natatori, ha emanato un documento contenente le "Linee guida per il riequilibrio economico finanziario delle concessioni di piscine e impianti sportivi pubblici".

L'elaborato, partendo dalla cornice normativa in vigore in relazione al partenariato pubblico-privato (PPP) e ai contratti di concessione, analizza i principali elementi di cui tener conto per valutare la necessità di riequilibrio del piano economico-finanziario (PEF) delle concessioni – emersa a causa delle conseguenze dell'emergenza legata alla pandemia da Covid-19 – nonché le modalità operative e le soluzioni attraverso cui effettuarlo.

Partendo dalle considerazioni sviluppate in relazione alle citate Linee Guida, il presente documento fornisce ulteriori elementi, soprattutto per gli enti locali, utili alla valutazione dell'*an* e del *quantum* delle fattispecie di riequilibrio del PEF, che deve essere attuato in maniera equa e proporzionata, tutelando sia le esigenze di redditività e sostenibilità finanziaria del Concessionario, sia le risorse pubbliche da mettere a disposizione in un'eventuale ipotesi di modifica del piano in favore dell'operatore economico.

1 / I presupposti dell'equilibrio e gli eventi destabilizzanti

Gli effetti della pandemia da Covid 19 sono stati innegabilmente incisivi per tante attività, tra cui certamente quelle sportive. Gli operatori del settore, infatti, oltre a subire la sospensione totale dovuta ai vari provvedimenti governativi, hanno dovuto anche sostenere ulteriori costi per la riapertura e l'erogazione dei propri servizi, in termini di adeguamenti strutturali, riduzione della capienza massima degli utenti, spese di sanificazione, acquisto di dispositivi di protezione individuale e così via.

Non sussistono dubbi, dunque, sugli effetti significativi generati dall'emergenza epidemiologica, che ha causato un appesantimento della gestione degli impianti non dovuta alla volontà del concessionario, integrando certamente i presupposti della forza maggiore e dell'evento destabilizzante dell'equilibrio economico-finanziario richiesti dal D.Lgs. 50/2016. A tale proposito, infatti, è possibile fare riferimento all'art. 165, comma 6, e all'art. 182, comma 3, in base ai quali *"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."*

In relazione alla specifica realtà degli impianti sportivi, le citate Linee Guida fanno riferimento anche all'art. 216, comma 2 del D.L. 34/2020 ("Decreto Rilancio"), laddove si stabilisce che *"In ragione della sospensione delle attività sportive [...], le parti dei rapporti di concessione, comunque denominati, di impianti sportivi pubblici possono concordare tra loro, ove il concessionario ne faccia richiesta, la revisione dei rapporti in essere [...], mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario originariamente pattuite, anche attraverso la proroga della durata del rapporto, comunque non superiore a ulteriori tre anni, in modo da favorire il graduale recupero dei proventi non incassati e l'ammortamento degli investimenti effettuati o programmati. La revisione del rapporto concessorio può essere concordata anche*

in ragione della necessità di fare fronte ai sopravvenuti maggiori costi per la predisposizione delle misure organizzative idonee a garantire condizioni di sicurezza tra gli utenti e ai minori ricavi dovuti alla riduzione del numero delle presenze all'interno degli impianti sportivi”.

2 / L'allocazione dei rischi

Le norme citate in precedenza in relazione alla possibilità di revisione del PEF non trascurano, ad ogni modo, di verificare la corretta allocazione dei rischi. Gli stessi artt. 165, comma 6, e 182, comma 3, infatti, stabiliscono che *“la revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all’operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto.”*

Tale attività, che dovrebbe partire dall’analisi della matrice dei rischi elaborata in fase di gara, sarà comunque orientata a non imputare alla stazione appaltante oneri eccessivi, che potrebbero neutralizzare o ridurre eccessivamente il rischio operativo a carico del Concessionario, trasformando surrettiziamente la concessione in un appalto “camuffato”. Questo genererebbe anche rilevanti conseguenze per gli enti locali, che potrebbero essere costretti a riclassificare l’asset in questione *on balance* con effetti, ad esempio, sulla capacità di indebitamento, come meglio specificato nei paragrafi successivi.

La precisazione riguardo agli elementi e ai presupposti essenziali in base ai quali un’operazione di investimento pubblico-privato possa essere ritenuta “non rilevante” ai fini del bilancio pubblico, infatti, è necessaria in quanto è possibile che operazioni definite di PPP possano comunque essere qualificate come indebitamento¹.

Per essere ancora più specifici, i giudici contabili hanno stabilito altresì che *“Non è sufficiente, insomma, che un contratto venga nominalmente qualificato come contratto di partenariato pubblico privato, né che vi siano clausole di mero stile ma prive di chiaro contenuto esplicativo dei rischi e della loro allocazione tra le parti per escluderne l’annoverazione tra le fonti di indebitamento, con quello che ne consegue in termini di modalità di contabilizzazione, di computo ai fini del calcolo del tetto del debito massimo ammis-*

¹) Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n.15/2017.

sibile, di responsabilità per quanti contribuiscano a porre in essere atti negoziali elusivi del limite di indebitamento”².

Ai fini della verifica del contratto, nonché delle fattispecie di riequilibrio, si dovrà prestare attenzione al fatto che “... se il finanziamento della PA, originariamente di minoranza, diventerà “maggioritario” in corso di esecuzione dell’opera, dovrà essere effettuata la “riclassificazione” dei beni e degli assets, valorizzandoli nel bilancio pubblico unitamente alle passività correlate. La regola del finanziamento maggioritario comprende ogni tipo di finanziamento pubblico, ivi inclusi quelli previsti ed erogati dallo Stato”³.

L’eventualità che il contratto di partenariato pubblico privato preveda un’allocazione dei rischi diversa da quella auspicata dal legislatore comporterebbe, oltre alla riclassificazione *on balance* dell’asset, un’ulteriore rilevante conseguenza. Infatti, la nuova classificazione inciderebbe anche sulla validità del contratto in essere in quanto lo stesso potrebbe non avere più un elemento essenziale quale la causa tipica del negozio, che è quella di traslare dalla parte pubblica a quella privata il rischio di reperire il finanziamento dell’opera pubblica da realizzare⁴.

Di conseguenza, le Linee Guida ritengono necessario l’aggiornamento della matrice dei rischi, atteso che, nei progetti più significativi in termini finanziari e di rilevanza dal punto di vista economico-sociale, potrà essere opportuno anche utilizzare nuovamente lo strumento del *public sector comparator* al fine di determinare la persistenza di *value for money* per l’Amministrazione e per l’intera comunità.

2) *Ibidem*.

3) Corte dei conti Basilicata/43/2019/PAR.

4) TAR Sardegna sentenza n. 213/2011.

3 / Il monitoraggio delle concessioni

In relazione agli elementi di cui tenere conto ai fini del riequilibrio, le Linee Guida stabiliscono la necessità di analizzare in maniera completa e organica le conseguenze delle chiusure e delle restrizioni imposte dai provvedimenti anti-Covid, analizzando quindi anche tutti i fattori che hanno in qualche modo contribuito ad attenuare gli effetti dell'emergenza pandemica, tra i quali si possono ipotizzare:

- contributi offerti a vario titolo da enti pubblici (sostegni statali, agevolazioni offerte da parte di regioni, Comuni, ecc.);
- sospensione del pagamento dei canoni di concessione;
- minori costi di gestione connessi alla riduzione delle attività (ad esempio, utenze, materie prime, manutenzioni, ecc.).

Sulla base della stessa impostazione si sono orientati il MEF e l'ANAC nella più recente versione delle Linee Guida per la redazione di un contratto di concessione⁵: all'interno dell'elaborato (art. 32, comma 4), infatti, si evidenzia come la revisione del PEF sia *“finalizzata a determinare il ripristino degli indicatori di equilibrio economico-finanziario, nei limiti di quanto necessario alla sola neutralizzazione degli effetti derivanti da uno o più degli eventi che hanno dato luogo alla revisione”*.

Tale indicazione va certamente letta in maniera congiunta con quanto disposto dalla Delibera ANAC n. 318 del 28 marzo 2018, la quale invita le stazioni appaltanti a valutare una revisione che *“non può essere parziale e deve riguardare tutti gli scostamenti dei valori indicati dell'equilibrio economico e finanziario. Gli eventuali scostamenti rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono riequilibrati con oneri e/o compensazioni a carico della stessa”*.

5) MEF – ANAC, *“Partenariato Pubblico-Privato: una proposta per il rilancio. Guida alle pubbliche amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opera pubbliche in partenariato pubblico-privato”* – 2021.

Simili disposizioni devono essere integrate altresì con un'ulteriore indicazione delle Linee Guida MEF-ANAC, che all'art. 11 dello schema di contratto-tipo stabiliscono che il Concessionario è tenuto ad effettuare *“in modo continuativo il monitoraggio sull'andamento degli indicatori di Equilibrio e a comunicarne gli esiti con cadenza [semestrale] al Concedente”*.

Ciò significa che la verifica della sussistenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario non deve essere effettuata solo in fase di proposta o di aggiudicazione, in quanto la stazione appaltante è tenuta ad accertarne la permanenza periodicamente, per l'intera durata della concessione.

Anche la giurisprudenza⁶ ha ribadito come il PEF sia *“volto a dimostrare la concreta capacità del concorrente di correttamente eseguire la prestazione per l'intero arco temporale prescelto attraverso la responsabile prospettazione di un equilibrio economico – finanziario di investimenti e connessa gestione, nonché il rendimento per l'intero periodo”*.

La necessità di un **monitoraggio continuo** in fase di esecuzione del contratto, a prescindere dal verificarsi di eventi destabilizzanti di particolare rilevanza, è stabilita in maniera esplicita anche dall'art. 181, comma 4, in base al quale *“L'amministrazione aggiudicatrice esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di sistemi di monitoraggio, secondo modalità definite da linee guida adottate dall'ANAC”*.

L'esigenza di attuare una verifica non solo relativa all'evento destabilizzante ma al complessivo andamento della concessione, emerge anche dall'opportunità di tutelare le condizioni originarie di gara e la par condicio tra i concorrenti. Di conseguenza, ancorché sia ritenuto pacifico che i presupposti e le condizioni dell'equilibrio economico-finanziario non debbano considerarsi *“immutabili e impermeabili”*⁷, la giurisprudenza ha in molti casi ristretto la possibilità di revisione, limitandola a circostanze *“palesamente*

6) Consiglio di Stato, V, 13 aprile 2018, n. 2214. Ancor più di recente, il Consiglio di Stato (Sezione V, n. 4636/2020) ha affermato che il PEF rappresenta un *“documento che per sua natura esprime, anche dinamicamente, la sintesi e la matrice economico-finanziaria del rapporto concessorio assicurandone la costante sostenibilità e redditività”*.

7) Si veda a tale proposito la Delibera ANAC n. 783 del 6 Luglio 2016.

eccezionali [tali da non permettere] applicazioni estensive”⁸, in quanto la rimodulazione successiva degli elementi economici che regolano il rapporto concessorio potrebbe potenzialmente ledere i principi di libera concorrenza da seguire in fase di gara, integrando il rischio di veder “vanificato lo scopo del meccanismo concorrenziale di scelta del contraente”⁹.

Una simile impostazione è stata ribadita in una recente sentenza amministrativa¹⁰ relativa proprio alle azioni da intraprendere in conseguenza dell'emergenza da Covid-19, che pur consentendo il riequilibrio, ha rimarcato come “Il P.E.F. – se, infatti, rappresenta un elemento significativo della proposta contrattuale, preordinato alla dimostrazione della concreta capacità del concorrente di eseguire correttamente la prestazione per l'intero arco temporale richiesto dal Bando, offrendo la responsabile prospettazione di un equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione, nonché del rendimento atteso per l'intero periodo, così consentendo all'amministrazione di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione – in corso di esecuzione, continua ad operare quale fulcro e strumento di mantenimento dell'equilibrio finanziario del rapporto concessorio, garantendo la costante sostenibilità degli obblighi del concessionario”.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte e dei riferimenti richiamati, appare chiaro come la procedura di revisione del PEF connessa ai danni subiti dall'operatore privato in conseguenza dell'emergenza da Covid-19, debba comunque inserirsi una più ampia attività di monitoraggio continuo, che verifichi costantemente l'andamento della concessione e la corretta allocazione dei rischi tra le parti anche in virtù della durata, spesso significativa ed estesa, delle operazioni di partenariato.

Di conseguenza, è opportuno verificare l'andamento dell'intervento in maniera organica, atteso che, in via generale, nel caso in cui l'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario sia stato nel tempo favorevole al concessionario, la revisione potrà essere effettuata a favore del Concedente, come già stabilito in passato

8) Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 maggio 2012, n. 3474.

9) TAR Puglia, Bari, 29 gennaio 2015, n. 174.

10) Tar Lazio, II, 03 dicembre 2020, n. 12966.

dalla Ragioneria Generale dello Stato¹¹.

Tale costante attività di monitoraggio dovrebbe riguardare gli elementi più significativi che influenzano maggiormente la redditività e la sostenibilità finanziaria della concessione, tra cui, a titolo esemplificativo e non tassativo:

- costi di realizzazione delle opere (laddove non si tratti di mera concessione di servizi);
- oneri di gestione operativa (personale, utenze, manutenzioni, ecc.);
- andamento del costo delle risorse finanziarie di terzi (analizzando, ad esempio, l'andamento dell'Euribor o dell'IRS rispetto al momento di presentazione iniziale del piano);
- andamento del costo dei mezzi propri (in tal caso, poiché la valutazione parte, ad esempio, dal valore del rendimento di un titolo *risk-free*, anche solo tale parametro potrebbe aver subito variazioni rilevanti);
- livello di imposizione fiscale;
- sostegni / agevolazioni pubbliche.

I parametri di valutazione

Per ciò che concerne i parametri da valutare ai fini dell'ammissione alla procedura di riequilibrio, le Linee Guida relative a piscine e impianti sportivi richiamano il contratto-tipo elaborato da MEF e ANAC, all'interno del quale è menzionato il tasso interno di rendimento (del progetto o degli azionisti) come principale indicatore da utilizzare per la verifica del nuovo equilibrio, almeno dal punto di vista della convenienza economica.

Ad ogni modo, la prassi degli operatori e gli elementi di *soft law* introdotti a più riprese da Ministeri e Autorità hanno già individuato i principali indicatori di sostenibilità finanziaria (DSCR e LLCR) e di redditività (VAN e TIR di progetto e dell'*equity*).

Per ciò che concerne la definizione di una soglia critica di tali ultimi

11) Ragioneria Generale dello Stato, "Partenariato Pubblico-Privato: una proposta per il rilancio. Guida alle pubbliche amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico-privato," Settembre 2018.

fattori, ancorché solo a titolo esemplificativo, la Ragioneria Generale dello Stato, in passato, in relazione all'ipotesi di *change in law*, indica come ulteriore condizione uno scostamento del TIR pari ad almeno 2 punti percentuali rispetto al valore indicato originariamente nel PEF.

Nel caso in cui un progetto, a causa della natura eterogenea dei flussi di cassa, anche a seguito degli eventi destabilizzanti, dovesse presentare tassi interni di rendimento multipli, si dovrà prestare maggiore attenzione al valore attuale netto dell'investimento, sia relativo al *cash flow* operativo che a quello netto di spettanza degli azionisti¹², ancorché esistano ulteriori e più complesse metodologie di analisi che potrebbero risolvere un problema di *multiple IRR*¹³.

A tale proposito, in relazione agli indicatori di redditività, sarebbe opportuno effettuare un'analisi costante dell'andamento del costo dell'equity e del WACC nel corso del tempo: per gli interventi più significativi, si potrebbe anche procedere ad una valutazione puntuale (ad esempio con cadenza annuale) del costo medio ponderato del capitale, che rappresenta l'elemento fondamentale con cui comparare il TIR e con il quale attualizzare i flussi di cassa e valutare, di conseguenza, il valore attuale netto del *cash flow* di progetto.

12) Cfr. L. Kengatharan, "Capital Budgeting Theory and Practice: A Review and Agenda for Future Research," *Research Journal of Finance and Accounting*, Vol.7, No.1, 2016; M. Osborne, "Multiple-Interest-Rate Analysis Demonstrates Why the IRR Pitfalls Are Irrelevant and Provides a Better Reason to Prefer NPV as an Investment Criterion," *Multiple Interest Rate Analysis: Theory and Applications*, Springer Link, 2014.

13) Cfr. K. Arjunan, "A Resolution to the Multiple IRR Problem: A New Method (Modified Capital Amortization Schedule (MCAS) Method) That Eliminates Multiple IRR and Leads to a Real and Unique IRR," *Strategy & Microeconomic Policy eJournal*, 2017.

4 / Natura delle modalità di riequilibrio (e loro quantificazione)

Tra le possibili modalità di riequilibrio attuabili è possibile menzionare, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- l'assegnazione di un contributo in conto capitale (in denaro o sotto forma di diritti reali, come meglio specificato nel paragrafo successivo);
- l'aumento di canoni di servizio/disponibilità a favore del concessionario;
- l'estensione temporale della concessione;
- la modifica delle tariffe praticate agli utenti;
- la riduzione dei canoni di concessione (laddove previsti);
- la diversa scansione cronologica relativa alla realizzazione di opere "calde" e opere "fredde";
- l'utilizzo di strumenti di garanzia a favore del concessionario;
- il riconoscimento di un maggiore valore di subentro/valore residuo al termine della concessione.

Per ciò che concerne la quantificazione degli elementi di riequilibrio, come già rilevato, è necessario effettuare un'analisi più ampia dell'andamento complessivo della gestione nel corso del tempo, verificando le variazioni di tutti i presupposti e delle condizioni dell'equilibrio economico-finanziario, al fine di riportare, laddove necessario, il VAN in "territorio" positivo e il TIR di progetto e degli azionisti al di sopra, rispettivamente, del costo medio ponderato del capitale e del costo dell'*equity*.

La procedura di riequilibrio dovrà tenere conto altresì della sostenibilità finanziaria dell'investimento, verificando anche l'andamento degli indicatori di "bancabilità" in precedenza menzionati.

5 / Conclusioni e indirizzi operativi

La stazione appaltante ha quindi diverse modalità per ponderare gli interessi tra pubblico e privato ed eventualmente procedere ad un riequilibrio del piano che, senza snaturare il contratto di PPP, riesca a trovare il giusto equilibrio in cui il concessionario sia ristorato dagli eventi destabilizzanti ma al contempo la pubblica amministrazione non corrisponda oltre il dovuto.

Si ritiene, quindi, che la stazione appaltante, nella persona del Responsabile unico del procedimento, dovrà prima di tutto verificare che il contratto di concessione (lavori o servizi) contenga una corretta allocazione dei rischi **al fine di definirlo quale contratto di PPP**. In particolare, il RUP, eventualmente affiancato da supporti specialistici (di natura legale, amministrativa, tecnica ed economico-finanziaria) previsti dall'art. 31, comma 11 del Codice dei contratti, dovrà valutare la conformità del contratto alle norme (D.lgs. 50/2016), servendosi anche delle linee interpretative fornite dall'ANAC e dal MEF in precedenza richiamate.

La stazione appaltante dovrà porre la sua attenzione su degli aspetti specifici e ricorrenti nei contratti di concessione che possono far propendere l'equilibrio dei rischi a sfavore della parte pubblica.

Sarebbe opportuno che il rischio di costruzione fosse interamente a carico del privato mediante la fissazione di clausole semplici a carico del concessionario, quali quelle che disciplinano le eventuali modifiche al contratto di appalto (art. 106 Codice contratti), in quanto molto spesso il medesimo contratto è stipulato tra la società di progetto (ovvero il concessionario) e la ditta appaltatrice. Lo stesso rischio di domanda, fondamentale nei contratti di concessione, non deve essere completamente attutito da interventi della parte pubblica finalizzati a contenere le perdite e a garantire un determinato livello di redditività a prescindere dalla qualità della gestione e dal numero di utenti.

Spesso tali interventi avvengono con la sottostima del valore del "prezzo/contributo" consistente in un diritto reale o di godimento, corrisposto in corso di esecuzione del contratto.

In altre occasioni, invece, la copertura del rischio avviene con la stipula di garanzie a favore del concessionario relative al finanziamento. Esempio tipico è la fidejussione che all'ente locale potrebbe essere richiesta a garanzia del finanziamento ottenuto dal concessionario.

Altra clausola molto presente all'interno dei contratti di concessione è quella che la Corte dei conti ha individuato: " [...] qualora vi siano clausole di risoluzione che prevedono un rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore si può certamente affermare che il rischio effettivo non gravi sul partner privato .."¹⁴.

Ulteriore verifica da effettuare da parte del RUP riguarda la corretta e precisa **indicazione dei presupposti e delle condizioni su cui si regge l'equilibrio economico e finanziario del piano**. L'obiettivo del legislatore è quello di contenere al minimo indispensabile le eventuali procedure di riequilibrio di modo che non tutte le variazioni rispetto alle previsioni possano avere come naturale conseguenza un processo di verifica e riequilibrio. Solo gli eventi effettivamente destabilizzanti che incidono sugli elementi che la convenzione, nelle sue premesse, ha indicato quali presupposti indefettibili su cui si regge il piano possono attivare virtuosi processi di correzione e revisione.

Di conseguenza, sarebbe opportuno che il RUP, prima di attivare procedure di riequilibrio, valutasse con estrema accuratezza se l'evento destabilizzante abbia modificato, ad esempio, l'importo dei lavori, il valore dell'investimento, le tariffe applicate all'utenza, il valore del prezzo/contributo, l'accessibilità all'utilizzo dell'infrastruttura o la possibilità di erogazione dei servizi previsti e i flussi di cassa previsti. Tutti elementi che da prassi amministrativa costituiscono i presupposti su cui si regge l'investimento e la corretta gestione dell'opera pubblica.

Come in precedenza evidenziato, **la permanenza delle condizioni di equilibrio delle concessioni** deve essere valutata periodicamente, per l'intera durata del rapporto contrattuale. Ecco perché una analisi del piano effettuata solo a seguito della pandemia da Covid 19 potrebbe risultare utile e appropriata, ma probabilmente

14) Corte dei conti Liguria Deliberazione n. 5/2017/PAR.

incompleta e lesiva dell'interesse pubblico rappresentato da una corretta allocazione dei rischi e un razionale uso della spesa e dei beni pubblici.

Il RUP, qualora non l'avesse fatto in passato, dovrà attivare il tavolo tecnico, se previsto in convenzione, per poi procedere quindi a un'analisi completa di eventi destabilizzanti che nel tempo hanno potuto incidere sugli elementi su cui si regge l'equilibrio e, soprattutto, verificare se tali eventi abbiano potuto, in passato, incrementare la redditività dell'opera costruita o dei servizi gestiti. In particolare, sarebbe opportuno che il RUP verificasse l'esatto ammontare dei lavori per la costruzione dell'opera, se gli stessi lavori abbiano avuto dei risparmi contabilizzati che hanno comportato una diminuzione degli oneri di investimento per il concessionario, oltre a controllare l'adempimento degli altri obblighi previsti, quali ad esempio il corretto svolgimento delle attività di manutenzione delle infrastrutture e degli impianti. Sarebbe altresì opportuno una verifica di come l'oggettiva riduzione dei tassi di interesse sul capitale di debito, dei *beta* di settore e dell'*equity risk premium* abbia modificato l'equilibrio del piano a favore del concessionario.

Tutto questo al solo fine di una compensazione tra gli eventuali scostamenti a favore del concessionario e gli oggettivi eventi imprevedibili quali la pandemia da Covid-19 che hanno inciso sui costi e sulle mancate entrate per l'affidatario del contratto di concessione.

Come si è visto in premessa del presente lavoro, le modalità di riequilibrio mediante la corresponsione di un prezzo in denaro o mediante il trasferimento di un diritto reale devono essere attenzionate con estrema ponderatezza. In particolare, in relazione al trasferimento di un diritto reale è necessario che il RUP, eventualmente affiancato dai supporti, tenga conto di due elementi dirimenti: 1) il reale valore del bene; 2) la sua destinazione d'uso.

La stazione appaltante dovrà quantificare il bene mediante tecniche che lo rendano quanto più vicino al reale valore al fine di non causare un danno erariale all'ente da sottostima (in quanto non ci sarà una procedura competitiva di mercato a configurare il giusto valore). Ma, soprattutto, una quantificazione sottostimata del diritto oggetto di trasferimento, avrebbe come logica conseguenza una riduzione del rischio operativo mediante la sua copertura attraverso il valore intrinseco del bene.

Il RUP dovrà inoltre porre l'attenzione affinché il diritto reale og-

getto di trasferimento sia strumentale e tecnicamente connesso all'opera affidata in concessione. Beni che abbiano funzioni diverse e non compatibili con l'opera oggetto della concessione non potranno essere trasferiti.

In definitiva, la procedura di riequilibrio dovrà contemperare esigenze potenzialmente in contrasto, trovando il trade-off più opportuno tra la necessità di proseguire la gestione di un'infrastruttura/servizio pubblico o di pubblica utilità, offrendo altresì adeguate garanzie agli utenti e ai fruitori dei servizi, oltre a salvaguardare gli equilibri di bilancio dell'ente pubblico e tutelare in ogni caso le risorse pubbliche in relazione a qualsiasi ipotesi di potenziale danno erariale.

Attraverso un'analisi approfondita degli elementi fin qui menzionati, utilizzando gli strumenti adeguati ad una verifica che può presentarsi molto complessa dal punto di vista delle metodologie da applicare, sarà in ogni caso possibile giungere a risultati soddisfacenti sia per il concessionario che per le stazioni appaltanti e per le comunità di riferimento.

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26 - 00186 Roma
Tel. 06.688161 - Fax 06.68816268
e-mail: finanzalocale@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

