

# BERTACCO RECLA

≡≡ & PARTNERS ≡≡

## «IL RAPPORTO TRA CONCESSIONARIO E COMUNE NELLA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI IN PANDEMIA»

Avv. Gabriella Rondoni

30 marzo 2022

## «RAPPORTO TRA CONCESSIONARIO E COMUNE NELLA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI IN PANDEMIA»

- *Premessa*
- *Inquadramento normativo*
- *Rischio operativo*
- *Equilibrio Economico Finanziario*
- *Disciplina speciale*
- *Conclusione e indirizzi operativi*

---

## Premessa - EVENTI DESTABILIZZANTI NELLA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI

---

Tra i diversi settori colpiti in modo significativo dall'emergenza epidemiologica Covid-19 e dai conseguenti provvedimenti emergenziali adottati un posto rilevante è occupato dal settore degli impianti sportivi, e in particolare dei centri sportivi di proprietà pubblica gestiti in regime di concessione da operatori privati.

---

## Premessa - EVENTI DESTABILIZZANTI NELLA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI

---

Gli interventi del Governo e del Parlamento si sono sviluppati su due principali direttrici:

- ➔ **contrastare** gli effetti della contrazione delle attività concessorie attraverso l'adozione di misure di carattere economico (concessione di contributi e sussidi, sospensione e poi riduzione dei canoni di locazione e concessori, introduzione di crediti di imposta e agevolazioni fiscali);
- ➔ in una prospettiva a medio-lungo termine, **rilanciare** il settore della gestione dei centri sportivi attraverso norme più generali e di sistema (tra le quali il D.Lgs. n. 38/2021, c.d. «Legge Stadi»).

# *Inquadramento normativo*

---

## INQUADRAMENTO NORMATIVO

---

### *Contratti di concessione*

In base al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i) mediante i **contratti di concessione**, inclusi quelli che interessano gli impianti sportivi pubblici, vengono affidate a terzi delle attività funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico.

***Norme di riferimento:***

- art. 164 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. definisce l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo della disciplina delle concessioni;
- art. 165 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. individua gli elementi essenziali e discretivi delle concessioni tra loro collegati: il **rischio operativo** e l'**equilibrio economico finanziario**.

---

## INQUADRAMENTO NORMATIVO

---

### *Contratti di concessione*

Secondo il diritto comunitario, la concessione si configura come uno strumento contrattuale idoneo ad assicurare una **efficace e produttiva collaborazione** tra parte pubblica e parte privata, per realizzare progetti infrastrutturali, fornire servizi pubblici, e in senso più ampio portare innovazione a vantaggio della collettività.

## INQUADRAMENTO NORMATIVO

### CONCESSIONE DI LAVORI

**Art. 3, lett. uu) D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. – definizione di concessione di lavori**

*«un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere»*

### CONCESSIONE DI SERVIZI

**Art. 3, lett. vv) D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. – definizione di concessione di servizi**

*«un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi»*

## INQUADRAMENTO NORMATIVO

Sotto il profilo sistematico le concessioni sono riconducibili nella più ampia categoria dei contratti di **Partenariato Pubblico Privato – PPP** (art. 180, comma 8, del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.).

### ***PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO***

#### **Art. 3, lett. eee) D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. – definizione di contratto di Partenariato Pubblico Privato**

*«il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat.»*

*Rischio operativo ed  
Equilibrio Economico Finanziario*

---

## “RISCHIO OPERATIVO” ED “EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO”

---

### RISCHIO OPERATIVO

Il **rischio operativo**, definito all’art. 3 comma 1, lettera zz) del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., ricomprende, oltre al rischio di costruzione (proprio delle concessioni di lavori), anche il rischio di domanda e/o il rischio di disponibilità.

Il rischio operativo (o rischio di gestione) comporta che “in condizioni operative normali” le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione possano incidere significativamente sull’equilibrio del piano economico finanziario e quindi sul valore attuale netto dell’insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario (cfr. art 165, comma 1 del Codice).

Il riferimento alle “condizioni operative normali” induce a ritenere che i rischi allocabili al concessionario siano effettivamente gestibili e controllabili da quest’ultimo o comunque siano chiaramente identificati e trasferiti sul privato dalla convenzione di concessione o sulla base delle assunzioni del piano economico finanziario (PEF), restando invece in capo alla parte pubblica i rischi imputabili a forza maggiore.

---

## “RISCHIO OPERATIVO” ED “EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO”

---

### EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO

L'equilibrio economico finanziario è definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. che fa esplicito riferimento alla «*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*».

Si esplicita nel **Piano Economico Finanziario (PEF)** il documento realizzato dall'offerente, in sede di gara, che chiarisce i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione per l'intero arco del periodo concessorio.

---

## “RISCHIO OPERATIVO” ED “EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO”

---

*L'equilibrio economico finanziario rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi in capo al concessionario (art 165, comma 2 del Codice).*

Tale equilibrio si configura allorché sussista la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'operazione.

---

## “RISCHIO OPERATIVO” ED “EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO”

---

Secondo le **linee guida ANAC n. 9, approvate con Delibera n. 318 del 28 marzo 2018**, tra le circostanze non imputabili al concessionario e legittimanti il riequilibrio rientrano gli eventi di forza maggiore tali da rendere oggettivamente impossibile o eccessivamente oneroso, in tutto o in parte, l’adempimento delle obbligazioni contrattuali tra i quali “epidemie e contagi”.

ANAC precisa altresì che la revisione del PEF *“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”*.

La revisione del PEF è *“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”* (cfr. Documento di MEF e ANAC rubricato “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).

*Disciplina speciale*

## DISCIPLINA SPECIALE

*...in materia di riequilibrio economico-finanziario*

Art. 216, comma 2, del  
D.L. n. 34/2000 c.d.  
Decreto Rilancio,  
convertito con L. n.  
77/2020



*“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 [...], 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**”.*

In ogni caso, la revisione deve “consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all’operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto di concessione”; la norma prevede infine che, “in caso di mancato accordo, le parti possono recedere dal contratto”.

---

## DISCIPLINA SPECIALE

---

*...la norma speciale costituisce applicazione di principi generali.....*

Art. 165, comma 6,  
del D.lgs. n. 50/2016

Art. 182, comma 3,  
del D.lgs. n. 50/2016

*“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”*

---

## DISCIPLINA SPECIALE

---

*La scelta di introdurre una disposizione speciale ha un duplice merito:*

1

spinge le parti a mantenere in vita il rapporto concessorio, riequilibrando le diseconomie generate dall'emergenza sanitaria, considerando residuale l'*extrema ratio* del rimedio demolitorio del recesso.

2

fissa l'obiettivo nel graduale recupero dei proventi non incassati e dell'ammortamento degli investimenti effettuati o programmati, nonché nel compensare sopravvenuti maggiori costi per la predisposizione delle misure organizzative idonee a garantire condizioni di sicurezza e ai minori ricavi dovuti alla riduzione del numero delle presenze all'interno degli impianti.

## DISCIPLINA SPECIALE

Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 convertito in Legge 23 luglio 2021, n. 106  
c.d. **DECRETO SOSTEGNI-BIS**

L'articolo 10-ter del Decreto Sostegni-bis proroga le concessioni - di impianti sportivi ubicati su terreni demaniali o comunali – in attesa di rinnovo, scadute o in scadenza entro il 31.12.2021, fino a tutto il **31.12.2023**.

Per le associazioni sportive dilettantistiche senza scopo di lucro colpite dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, il suddetto termine è stato posticipato al **31.12.2025**, per effetto del D.L. 228/2021 (c.d. "Milleproroghe"), convertito in Legge n. 15/2022.

*«Al fine di sostenere le associazioni sportive dilettantistiche senza scopo di lucro colpite dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le concessioni a tali associazioni degli impianti sportivi ubicati su terreni demaniali o comunali, che siano in attesa di rinnovo o scadute ovvero in scadenza entro il 31 dicembre 2021, sono prorogate fino al 31 dicembre 2025, allo scopo di consentire il riequilibrio economico-finanziario delle associazioni stesse, in vista delle procedure di affidamento che saranno espletate ai sensi delle vigenti disposizioni Legislative»*

## DISCIPLINA SPECIALE

Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2022, n. 25  
c.d. **DECRETO SOSTEGNI-TER**

### Art. 9, comma 2

Il Fondo istituito presso il Dipartimento per lo Sport dall'art. 10 D.L. 73/2021 a favore delle società sportive professionistiche e delle società ed associazioni sportive dilettantistiche iscritte al registro nazionale delle associazioni e società dilettantistiche viene incrementato di ulteriori 20 milioni di euro per l'anno 2022.

Il Fondo viene utilizzato per erogare contributi a fondo perduto a copertura di:

- *spese sanitarie di sanificazione e prevenzione per l'effettuazione di test di diagnosi dell'infezioni da Covid-19;*
- *ogni altra spesa sostenuta in applicazione dei protocolli sanitari emanati dagli organismi sportivi.*

## DISCIPLINA SPECIALE

Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2022, n. 25  
c.d. **DECRETO SOSTEGNI-TER**

### Art. 9, comma 3

Le risorse del Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano di cui all'articolo 1, comma 369, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, possono essere parzialmente destinate all'erogazione di contributi a fondo perduto per le associazioni e società sportive dilettantistiche maggiormente colpite dalle restrizioni Covid-19, con speciale attenzione a quelle che gestiscono impianti sportivi.

Una quota delle risorse, fino al 30 per cento della dotazione complessiva del fondo, è destinata alle società e associazioni dilettantistiche che gestiscono impianti per l'attività natatoria.

Con decreto dell'Autorità delegata in materia di sport, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, saranno individuate:

- *le modalità e i termini di presentazione delle richieste di erogazione dei contributi;*
- *i criteri di ammissione;*
- *le modalità di erogazione, nonché le procedure di controllo, da effettuarsi anche a campione.*

## DISCIPLINA SPECIALE

Decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17  
c.d. **DECRETO BOLLETTE 2022**

È previsto il Fondo Sport per far fronte al «caro bollette» che incide significativamente sui costi della gestione di impianti sportivi e piscine riscaldate.

Gli interventi rientrano nel pacchetto di misure che il Governo intende mettere in campo per contrastare l'aumento dei prezzi di luce e gas.

Il decreto prevede inoltre che lo stanziamento di 40 milioni di euro sia distribuito sotto forma di contributo a fondo perduto in favore di associazioni sportive e società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi e piscine.

Trattandosi quindi di un contributo a fondo perduto non è previsto alcun obbligo di restituire le somme.

## DISCIPLINA SPECIALE

Decreto legislativo n. 38/2021  
c.d. **LEGGE STADI**

Esercitando (finalmente) la delega dell'art. 7 della L. 86/2019, il Decreto legislativo 38/2021 riordina in un unico testo la disciplina precedentemente contenuta nell'art. 1, commi 303, 304 e 305 della L. 147/2013 e nell'art. 62 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50 (convertito con L. 96/2017).

### NOVITA'

- i. definizione di impianto sportivo - *“struttura, all’aperto o al chiuso, preposta allo svolgimento di manifestazioni sportive, comprensiva di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso, nonché di eventuali zone spettatori, servizi accessori e di supporto”* (art. 2, comma 1, lett. d);
- ii. è consentito alle Associazioni e alle Società Sportive senza fini di lucro di presentare all'ente locale un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione dell'impianto sportivo, con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile;
- iii. riduzione dei termini della fase istruttoria sul progetto rispetto alla disciplina precedente.

N.B. Applicabile a decorrere dal **1° gennaio 2023**

# *Conclusione e indirizzi operativi*

---

## CONCLUSIONE E INDIRIZZI OPERATIVI

---

### *In materia di riequilibrio economico-finanziario*

Gli obiettivi del legislatore sono:

▶ sostenere i concessionari di impianti sportivi favorendo processi di riequilibrio economico e finanziario delle concessioni in essere per una efficace ed efficiente gestione degli impianti oggetto di concessione;

▶ contenere comunque le eventuali procedure di riequilibrio limitandone l'operatività ai casi di effettivo disequilibrio determinato da circostanze sopravvenute di carattere eccezionale e non imputabili a «mala gestione» da parte dei concessionari.

BERTACCO RECLA

≡≡≡ & PARTNERS ≡≡≡

via San Clemente, 1  
Milano 20122

+ 39 02 45386060  
[www.bertaccorecla.it](http://www.bertaccorecla.it)