



*Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica Economica*



Manuale Operativo

a supporto dell'utilizzo del PPP nella realizzazione
e gestione di impianti sportivi



Il presente documento del DIPE-Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato redatto con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., nell'ambito del Protocollo di intesa firmato dal Capo del DIPE, Bernadette Veca, e dall'Amministratore Delegato di CDP, Dario Scannapieco, il 26 luglio 2023, con la collaborazione dell'Istituto per il Credito Sportivo, del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e di Sport e Salute S.p.A.



Gruppo di Lavoro:

per DIPE-PCM: Marco Carpinelli, Remo Chiodi, Alberto Gambino, Lisa Grossi, Leila Tessarolo, Marco Tranquilli

per CDP S.p.A.: Luciano Abbonato, Angelo Battaglia, Benedetta Costantini, Lorenzo Fidato, Lorenzo Piroddi, Riccardo Rotondo, Jacopo Signorile

per Istituto per il Credito Sportivo: Andrea Eufemi, Debora Miccio

per RGS-MEF: Regina Genga, Francesco Landi

per Sport e Salute S.p.A.: Irene Brancatello, Angelo De Amici, Luigi Ludovici, Roberta Odoardi, Valeria Panzironi

In qualità di esperto: Marco Cerritelli.

CDP è Advisory Partner della CE nell'ambito del Programma InvestEU ed i servizi di advisory sono stati co-finanziati dalla CE e da CDP.



Il Manuale ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono liberamente utilizzabili citando obbligatoriamente la fonte. Non sono consentite la pubblicazione e la vendita anche parziale del contenuto.

Dicembre 2023

Indice

Presentazione del Manuale	4
Prefazione	6
Introduzione	8
PARTE GENERALE: IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO	12
1. Nuovo Codice dei contratti pubblici	12
2. Nozione e tipologie di PPP	14
2.1 Il PPP contrattuale	15
2.2. Cenni al PPP istituzionalizzato (art. 17 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175)	16
3. Principali caratteristiche del PPP sotto il profilo del rischio e dell'equilibrio economico-finanziario	17
4. La fase di programmazione	18
4.1. Le valutazioni preliminari al ricorso al PPP	19
4.2. La durata del PPP	22
4.3. Il piano economico-finanziario (PEF)	22
5. La fase di affidamento	28
5.1. La procedura a iniziativa privata (finanza di progetto)	28
5.2. La procedura a iniziativa pubblica	31
6. La fase di esecuzione	33
6.1. Il contenuto del contratto di PPP	33
6.2. Il monitoraggio del contratto di PPP	35
6.3. La revisione del piano economico-finanziario	36
6.4. La risoluzione e il recesso	37
7. La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato	39
PARTE SPECIALE	46
1. Contesto di Riferimento	46
2. La realizzazione in PPP di impianti sportivi	48
3. Analisi del contesto normativo di settore	50
3.1 Il Decreto Legislativo 38/2021 e s.m.i.	50
4. Modelli di gestione degli impianti: alcune esperienze in Italia	59
4.1 La gestione degli impianti sportivi pubblici	60
4.2. Il contesto italiano: alcuni esempi di modelli di gestione degli impianti	60
5. Principali elementi di attenzione nelle diverse fasi del progetto	64
5.1 I rischi peculiari degli impianti sportivi: alcuni esempi	64
5.2 Altre possibili criticità	67
6. Alcuni elementi di analisi della sostenibilità economico finanziaria: il Conto Economico degli impianti sportivi, le principali voci di ricavi e costi	68
7. Principali sfide e opportunità nell'applicazione del PPP sugli Impianti Sportivi	71

Presentazione del Manuale

Il presente Manuale ha l'obiettivo di fornire indicazioni utili per tutti i soggetti coinvolti in operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP), per la realizzazione e la gestione di impianti sportivi.

L'opportunità di redazione del Manuale è sorta nell'alveo di un duplice contesto. Il Manuale costituisce uno dei primi risultati del protocollo di intesa del 26 luglio 2023 tra il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, che vede tra i propri compiti istituzionali anche la promozione del PPP, e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP). Inoltre, il Manuale si basa sulla nuova disciplina dei contratti pubblici introdotta dal D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 nonché sulle recenti disposizioni in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di detti impianti, del D.Lgs. 28 febbraio 2021 n. 38, recentemente modificato dal decreto legislativo 29 agosto 2023, n. 120.

L'importanza dello sport, e della connessa realizzazione di strutture sportive, è da tempo riconosciuta dall'ordinamento italiano.

Sul piano nazionale, la giurisprudenza ha in più occasioni affermato che *"la gestione di un impianto sportivo rientra, a pieno titolo, nell'area dei servizi alla persona, o dei servizi sociali (atteso che è indubbia ed universalmente riconosciuta l'importanza dello sport, inteso come pratica sportiva, ai fini dell'aggregazione sociale, della prevenzione delle malattie, della formazione dei giovani) e, ad oggi, la maggior parte degli impianti sportivi a disposizione dei cittadini è costituita da impianti di proprietà pubblica"*¹. Queste considerazioni si rendono vieppiù di rilievo alla luce dell'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nell'ambito del quale la Missione n. 5 *"Inclusione e Coesione"* prevede l'Investimento 3.1 *"Sport e inclusione sociale"*.

In tale contesto, il PPP risulta più che mai di attualità, per la sua capacità di coniugare l'interesse pubblico alla realizzazione e gestione delle opere con l'esigenza di rispettare

¹ T.A.R. Lazio Roma Sez. II ter, Sent., 18-11-2011, n. 9012; Sez. II quater, Sent., 01-09-2014, n. 9264. Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 18 agosto 2021 n. 5915.

i vincoli di bilancio e la possibilità di accedere alle competenze tecniche e alle risorse degli operatori privati.

Alla luce dell'attuale quadro istituzionale e normativo, il presente documento ha quindi l'obiettivo di riscontrare una duplice esigenza: introdurre all'approfondimento dello specifico settore dell'impiantistica sportiva, tratteggiandone i profili essenziali, in una prospettiva non solo teorica, ma anche pratica e fornire agli enti concedenti e agli operatori interessati un quadro di sintesi della vigente normativa applicabile.

La conoscenza del contesto di settore dell'impiantistica sportiva oggetto di operazioni di PPP e l'adeguata padronanza del quadro normativo di riferimento sono fattori essenziali per la definizione puntuale dei rischi ricadenti sulla parte privata e sulla parte pubblica: ciò costituisce il presupposto per la realizzazione e la gestione di impianti attraverso una collaborazione virtuosa tra operatori privati e amministrazioni pubbliche a vantaggio della collettività.

In questa ottica, il DIPE si è posto l'obiettivo di redigere il presente Manuale contribuendo alla diffusione di buone prassi, nonché della cultura e della conoscenza del PPP presso gli operatori tutti del settore e favorendo una migliore gestione del patrimonio impiantistico sportivo del nostro Paese.

A tal fine, sono stati coinvolti i principali soggetti istituzionali portatori di competenze utili all'elaborazione dei contenuti del Manuale nell'ambito di un Tavolo di Lavoro inter-istituzionale, coordinato dal DIPE, al quale hanno preso parte - oltre a CDP - il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato, l'Istituto per il Credito Sportivo, nonché Sport e Salute S.p.A.

Vi è la convinzione che il partenariato pubblico privato rappresenti, anche nel settore dell'impiantistica sportiva, una concreta opportunità di sviluppo per il Paese, per la sua capacità di integrare l'interesse pubblico con le competenze e le risorse dei soggetti privati.

Il Capo del DIPE
Bernadette VECA

Prefazione

Il DIPE e CDP, tenuto conto del comune obiettivo di sviluppo sostenibile del Paese e nel rispetto dei reciproci fini istituzionali, hanno espresso il comune interesse a cooperare per lo sviluppo di possibili iniziative di miglioramento della capacità dei soggetti pubblici di realizzare investimenti in PPP, ed hanno a tal fine sottoscritto nel luglio 2023 uno specifico protocollo di collaborazione. Il presente manuale rientra tra le iniziative oggetto del menzionato protocollo.

Il manuale è stato redatto con la partecipazione dei principali attori istituzionali del settore e si propone quale ulteriore strumento di conoscenza e condivisione delle caratteristiche del PPP applicato alla realizzazione e gestione degli impianti sportivi. Partendo dalla normativa generale di cui al D.Lgs. 36/2023, ripercorrendo quella del D.Lgs. 38/2021 entrato in vigore il 01 gennaio 2023 e sue s.m.i., evidenzia elementi di attenzione, sfide e opportunità nelle diverse fasi del progetto, arrivando a riportare dei possibili modelli di gestione relativi ad alcune esperienze nazionali.

Il contesto infrastrutturale dello sport italiano è caratterizzato da numerosi impianti che necessitano di investimenti sia per garantirne il funzionamento in sicurezza che l'efficienza sotto il profilo energetico. Per l'importante ruolo che tali infrastrutture sportive rivestono come luoghi di aggregazione e inclusione sociale e giovanile è auspicabile che lo strumento della partnership tra pubblico e privato possa essere visto dalle Amministrazioni come valida opportunità per riqualificare impianti esistenti o per realizzarne di nuovi/aggiuntivi, al fine di garantire a tutti la possibilità di accesso alle infrastrutture e una migliore qualità del servizio.

Il manuale può aiutare sia a individuare strumenti già applicati con successo, sia a bilanciare correttamente rischi e interessi tra la parte privata e quella pubblica.

Il Direttore Advisory - CDP S.p.A.
Luca D'Agnesi

Introduzione

Il presente documento (“Manuale”) riporta indicazioni generali per i soggetti a vario titolo coinvolti nelle procedure di partenariato pubblico-privato relative a impianti sportivi e, in particolare, nella gestione degli adempimenti necessari a selezionare il partner economico privato per la realizzazione del relativo progetto, nonché definire il rapporto contrattuale con l’operatore stesso e a monitorarne l’esecuzione, nell’ambito del quadro della vigente normativa applicabile, attraverso un approccio teorico e pratico.

Il Manuale si colloca nell’ambito della funzione di promozione del partenariato pubblico-privato istituzionalmente svolta dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 1, comma 589, legge 28 dicembre 2015, n. 208, sviluppata nel caso di specie nel contesto del Protocollo di intesa firmato, con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP), il 26 luglio 2023.

E in questo contesto, la recente pubblicazione del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 recante la nuova disciplina dei contratti pubblici (di seguito il “Nuovo Codice dei contratti pubblici” o “Nuovo Codice”) e, nondimeno, l’entrata in vigore, in data 1° gennaio 2023, del D.Lgs. 28 febbraio 2021 n. 38 contenente le nuove disposizioni in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l’esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di detti impianti, come recentemente modificato dal decreto legislativo 29 agosto 2023, n. 120 recante “*disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39 e 40*” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 settembre 2023, entrato in vigore in data 5 settembre 2023, hanno sollecitato l’attenzione del DIPE, di concerto con CDP, sulla opportunità di fornire alle amministrazioni e agli operatori di settore uno strumento di supporto, volto ad agevolare l’interpretazione e l’applicazione delle nuove discipline.

Il Manuale² è articolato in due parti.

La prima parte è di carattere generale e verte sulle fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione delle operazioni di partenariato pubblico-privato alla luce della vigente norma-

² Tenuto conto degli obiettivi prefissati, il presente Manuale svolge una funzione operativa e non assume, in qualsivoglia forma, carattere vincolante per le amministrazioni e gli operatori.

tiva europea e nazionale. In tale ottica, ci si sofferma innanzitutto sulla nozione e sulle tipologie di partenariato pubblico-privato distinguendo quella contrattuale (accennando anche ai principali modelli attuativi), da quella istituzionalizzata e illustrando le due fondamentali caratteristiche di tale istituto e, cioè, da un lato, il rischio operativo allocato sul *partner* privato e, dall'altro lato, l'equilibrio economico-finanziario delle iniziative.

Si procede, poi, a illustrare le modalità di svolgimento della fase di programmazione, con un focus sulle valutazioni preliminari al ricorso allo strumento del partenariato pubblico-privato, sulla durata del medesimo e sull'articolazione del relativo piano economico-finanziario. La successiva trattazione è dedicata alla fase di affidamento, distinguendo la procedura a iniziativa pubblica da quella a iniziativa privata (la c.d. "*finanza di progetto*"), con specifico riferimento alle caratteristiche fondamentali per lo sviluppo di ciascuna di tali procedure. Si prosegue, poi, con l'illustrazione dello svolgimento della fase esecutiva del contratto di partenariato pubblico-privato, evidenziando i principali contenuti di tale contratto, gli adempimenti legati al suo monitoraggio, la revisione del piano economico-finanziario e la disciplina della risoluzione e del recesso dal contratto medesimo. L'ultimo paragrafo della prima parte, inoltre, è dedicato all'esame delle principali regole relative alla contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato, secondo i principi contenuti nelle decisioni Eurostat, e al conseguente impatto di tali operazioni su deficit e debito pubblico. Particolare attenzione è dedicata anche alle principali pronunce della Corte dei Conti.

La seconda parte del Manuale ha carattere speciale e si riferisce allo svolgimento delle procedure PPP volte alla realizzazione degli impianti sportivi. In questa sezione, dopo aver illustrato il contesto normativo di riferimento, si analizzano le novità legislative introdotte con il D.Lgs. 28 febbraio 2021 n. 38, attraverso il commento delle singole disposizioni, al fine di consentire ai soggetti che intendono avvalersi di tale strumento di cogliere tutte le opportunità promosse dalla nuova disciplina.

Si procede, poi, con l'illustrazione dei principali modelli di gestione degli impianti sportivi alla luce delle esperienze maggiormente significative riscontrate sul territorio italiano, analizzando altresì alcuni esempi pratici dei quali sono riportati gli elementi più rilevanti, anche a seconda dello stato di avanzamento delle relative procedure.

Uno specifico paragrafo è dedicato poi alle questioni attinenti alle diverse fasi di svilup-

po delle procedure di partenariato pubblico-privato, relativa all'impianistica sportiva, analizzando i relativi rischi e le possibili criticità.

Si prosegue, inoltre, soffermandosi sull'analisi dell'equilibrio e della sostenibilità economico-finanziaria del progetto. A tal fine, sono evidenziate le voci di costo e ricavo, che possono essere riportate all'interno di un piano economico-finanziario di un impianto sportivo, distinguendole in funzione della tipologia di struttura sportiva oggetto di investimento e dell'assetto gestionale adottato. Nella medesima sezione sono illustrate anche le metodologie per l'individuazione degli aggregati dei flussi di cassa disponibili per il progetto e per l'azionista, secondo l'impostazione tradizionale delle valutazioni di finanza aziendale.

La seconda parte si conclude, infine, con un paragrafo dedicato alle principali sfide e opportunità che caratterizzano l'applicazione del partenariato pubblico-privato per la realizzazione degli impianti sportivi.



Parte generale: Il partenariato pubblico-privato

1. IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Come noto, con decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 è stato emanato il Codice dei contratti pubblici (di seguito anche “Nuovo Codice”) in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici (pubblicato in GU n.77 del 31-3-2023 - Suppl. Ordinario n. 12). Il Nuovo Codice è entrato in vigore il 1° aprile 2023 ed è efficace dal 1° luglio 2023, salve alcune eccezioni per le quali l’efficacia è stata differita al 1° gennaio 2024, il tutto nel rispetto dell’articolata disciplina transitoria di cui agli artt. 225 e ss. del Codice medesimo³.

La Parte I del Libro I del Nuovo Codice contiene i principi che riguardano l’intera materia dei contratti pubblici che costituiscono criteri per l’interpretazione delle altre norme del Nuovo Codice, anche per la risoluzione di eventuali conflitti nella loro applicazione. La codificazione dei principi testé richiamati si articola in due titoli distinti: il Titolo I, dedicato ai principi generali veri e propri (risultato, fiducia, accesso al mercato, buona fede e tutela dell’affidamento, solidarietà e sussidiarietà orizzontale, auto-organizzazione amministrativa, autonomia negoziale, conservazione dell’equilibrio contrattuale, tassatività delle cause di esclusione, applicazione dei contratti collettivi di lavoro), e il Titolo II, che, invece, contiene principi comuni in materia di campo di applicazione, di responsabile unico dell’intervento e di fasi della procedura di affidamento.

In particolare, gli artt. 1-4 del Nuovo Codice introducono una serie di principi generali. Tra questi spicca il principio del risultato (art. 1), il quale costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso costituisce criterio prioritario per l’esercizio del potere discrezionale e per l’individuazione della regola del caso concreto. Inoltre, nel caso di dubbi interpretativi, la soluzione ermeneutica da privilegiare dovrà essere quella funzionale a realizzare il risultato amministrativo perseguito e che permetta di favorire il più ampio accesso al mercato da parte degli operatori economici (art. 4).

Per quanto qui in particolare interessa, la materia del partenariato pubblico-privato (di

³ Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è abrogato dal 1° luglio 2023. A decorrere da tale data le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso così come definiti dagli artt. 225-226 del Codice.

seguito anche "PPP") è stata oggetto di rilevanti novità nel Nuovo Codice, soprattutto in termini di semplificazione e maggiore chiarezza.

La ricerca di maggiore chiarezza si evince sin dall'architettura concettuale che il Nuovo Codice offre all'istituto.

Il codice previgente disciplinava separatamente le concessioni e il PPP, iscrivendo le prime nella Parte III ("Contratti di concessione") e il secondo nella Parte IV ("Partenariato pubblico privato e contraente generale e altre modalità di affidamento"). Nell'apparato definitorio generale del vecchio codice, l'art. 3, lettera eee) contemplava il «contratto di partenariato pubblico privato» e l'art. 180 seguiva definendo il PPP un "contratto".

Nel Nuovo codice la materia viene raccolta in un unico libro (Libro IV), che reca il titolo "Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni". Il PPP viene disciplinato nei suoi tratti essenziali e caratterizzanti all'art. 174 del Nuovo Codice che rinvia, per la parte residua, alla normativa dettata con riferimento alle concessioni.

A differenza del Codice previgente, il Nuovo Codice definisce il PPP "*un'operazione economica*" caratterizzata dalle condizioni di cui agli artt. 174 e ss. definendolo non più un "*contratto*", bensì "*un'operazione economica*" il Nuovo Codice recepisce espressamente la distinzione, già nota al diritto eurounitario, tra PPP contrattuale (cfr. art. 174, comma 3 del Nuovo Codice) e PPP istituzionale (cfr. art. 174, comma 4), di cui si dirà in avanti.

Restando ancora, al momento, su un piano generale, quanto alle caratteristiche del PPP, l'articolo 177 del Nuovo Codice definisce il rischio insito nelle operazioni di PPP e nelle Concessioni, recependo l'orientamento della Corte di Giustizia secondo cui nel caso delle operazioni di PPP si instaura un rapporto trilaterale (utenza-operatore privato-stato/pagatore) essendo prevalente il rischio concernente la disponibilità della struttura realizzata, mentre nella concessione il rapporto è principalmente di tipo bilaterale (utente-operatore), venendo in rilievo eminentemente la domanda del servizio generata dall'utenza.

L'operazione economica di PPP è, dunque, il *genus* cui appartengono molteplici schemi contrattuali tipici (i.e. locazione finanziaria, contratto di disponibilità, concessioni) o atipici ammettendosi espressamente la possibilità di ricorrere a forme non tipizzate aventi i contenuti di cui al comma 1 dell'art. 174 del Nuovo Codice e che siano dirette a realizzare interessi meritevoli di tutela.

Nel Nuovo Codice è stato, infine, rafforzato il ruolo del DIPE in materia di partenariato pubblico-privato, già svolto da tempo dal medesimo Dipartimento nell'esercizio delle funzioni

di promozione e assistenza ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 e, più di recente, con limitato riferimento ai PPP finanziati in tutto o in parte con risorse PNRR, ai sensi dell'art. 18 bis, comma 3, del D.L. 34/2022, convertito, con modificazioni, in Legge 79/2022 che ha introdotto il parere obbligatorio e non vincolante del DIPE (reso di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato "RGS") per operazioni di PPP di valore superiore a 10 milioni di euro.

In primo luogo, all'art. 175, comma 3, il Nuovo Codice ha introdotto l'obbligo di acquisire il parere obbligatorio e non vincolante del DIPE (reso di concerto con RGS) in tutti i casi di progetti d'interesse statale oppure finanziati con contributo a carico dello Stato (per i quali non sia già previsto che si esprima il CIPESS), il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia d'importo pari o superiore a 50 milioni di euro e inferiore a 250 milioni di euro. In secondo luogo, è stata rafforzata l'attività di monitoraggio del PPP, che viene svolta dal DIPE, unitamente a RGS, tramite l'accesso al portale sul monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato istituito presso RGS.

L'art. 192 del Nuovo Codice prevede, poi, nei casi di revisione di contratti di PPP aventi a oggetto opere d'interesse statale o finanziate con un contributo a carico dello Stato, l'obbligo di sottoporre gli stessi alla valutazione del DIPE, che rende il proprio parere, sentito il NARS, di concerto con RGS.

2. NOZIONE E TIPOLOGIE DI PPP

Il PPP rappresenta una fattispecie alternativa a quella del tradizionale appalto pubblico. Il Libro Verde presentato il 30 aprile 2004 dalla Commissione Europea lo ha per la prima volta definito riconducendolo a *"forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio"*.

La Commissione europea ha, inoltre, ritenuto di poter individuare due tipi di PPP, quello di tipo "contrattuale" e quello di tipo "istituzionalizzato". Tale distinzione è stata recepita, da ultimo, anche nel Nuovo Codice.

L'art. 174, comma 1, del Nuovo Codice definisce il PPP come un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

- a. tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato d'interesse pubblico;
- b. la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;
- c. alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;
- d. il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori e/o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

2.1. Il PPP contrattuale

Ferma restando la necessità che ricorrano tutte le richiamate caratteristiche generali dei PPP, l'art. 174, comma 3, del Nuovo Codice non offre una definizione di PPP di tipo contrattuale, quanto piuttosto un'elencazione delle figure contrattuali da ascrivere a questa categoria.

In particolare, il PPP di tipo contrattuale comprende, anzitutto, le figure, espressamente nominate dal Nuovo Codice della concessione, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità⁴.

La concessione è il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto a pena di nullità in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo (cfr. Allegato I.1 Nuovo Codice).

La locazione finanziaria di opere pubbliche è una forma di realizzazione di opere per mezzo della quale una società di leasing acquista da un operatore economico un bene esistente o da realizzare e lo cede in godimento, per un determinato periodo di tempo, alla pubblica amministrazione a fronte del pagamento di un canone periodico fisso, comprensivo di eventuali servizi accessori (cfr. art. 196 Nuovo Codice).

Il contratto di disponibilità di cui all'art. 197 del Nuovo Codice è il contratto con il quale un operatore economico si obbliga, verso un corrispettivo e con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, a compiere e a far godere all'amministrazione aggiudicatrice un'opera, destinata all'esercizio di un pubblico servizio. L'operatore economico garantisce il miglior godimento dell'opera, mantenendola in stato da servire all'uso convenuto ed eliminandone a proprie spese i vizi, anche sopravvenuti. Il contratto può prevedere il trasferimento in proprietà all'amministrazione dell'opera, verso il pagamento di un corrispettivo ulteriore (cfr. Allegato I.1. Nuovo Codice).

Sempre nell'alveo dei PPP di tipo contrattuale sono ricompresi, inoltre, anche tutti gli altri schemi contrattuali stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati, laddove connotati dai tratti distintivi di cui all'art. 174, primo comma: è stato confermato così un principio di atipicità delle forme contrattuali partenariali, con

4 Nell'ambito della Parte V "Altre disposizioni in tema di Partenariato Pubblico-Privato" e precisamente all'art. 200 del Nuovo Codice è disciplinato altresì il "Contratto di Rendimento Energetico" nel quale "i ricavi di gestione dell'operatore economico sono determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi. La misura di miglioramento dell'efficienza energetica, calcolata secondo le norme in materia di attestazione della prestazione energetica degli immobili e delle altre infrastrutture energivore, è resa disponibile all'ente concedente a cura dell'operatore economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi energetici".

la conseguenza che l'amministrazione può procedere a operazioni di PPP anche con schemi contrattuali diversi da quelli espressamente nominati dal Nuovo Codice.

Al fine di garantire un regime unitario e comune alle diverse figure di PPP, l'art. 174, comma 3, contiene poi un rinvio generale alla disciplina relativa alle concessioni, sia per quanto riguarda la fase di svolgimento delle procedure di affidamento e la fase di esecuzione, sia per quanto riguarda l'allocazione del rischio operativo, la durata del contratto di partenariato pubblico-privato, le modalità di determinazione della soglia e i metodi di calcolo del valore stimato.

Tale rinvio generale – che opera in via suppletiva, ossia in mancanza di una disciplina di riferimento per la specifica figura di PPP – conferma, per un verso, l'intento del legislatore di ricondurre a unità le diverse figure di PPP e, per l'altro, la centralità del contratto di concessione nell'ambito della disciplina del partenariato pubblico-privato.

2.2. Cenni al PPP istituzionalizzato (art. 17 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175)

Con il passaggio al Nuovo Codice dei Contratti Pubblici il legislatore, per la prima volta, ha considerato espressamente il PPP istituzionalizzato che, secondo la definizione offerta dal Libro Verde della Commissione europea, implica una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato mediante la creazione di un "*ente di scopo*" o "*società mista*" volti al perseguimento dell'interesse pubblico. In tal modo, l'Amministrazione persegue l'interesse pubblico attraverso modalità alternative alla tradizionale esternalizzazione a soggetti terzi selezionati con procedura a evidenza pubblica con la creazione di una società partecipata nel cui ambito l'operatore privato apporta un contributo economico ma, soprattutto, di carattere operativo e industriale.

L'art. 174 del Nuovo Codice ha nello specifico previsto che il partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica ed è disciplinato dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e dalle altre norme speciali di settore.

In particolare, l'art. 17 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (di seguito anche "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica" o "TUSPP") prevede l'obbligo di gara "a doppio oggetto" per l'individuazione del socio privato operativo della società mista e per l'affidamento del servizio/concessione, in ossequio ai principi di trasparenza e libera concorrenza, prevedendo altresì che, sotto il profilo temporale, la durata della società debba essere connessa a quella del servizio/concessione.

3. PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL PPP SOTTO IL PROFILO DEL RISCHIO E DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO

Il partenariato pubblico-privato è caratterizzato da alcuni requisiti fondamentali:

1. l'assunzione del rischio operativo da parte del privato;
2. la significativa partecipazione del privato al finanziamento del progetto;
3. l'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa.

Una delle principali caratteristiche delle operazioni di partenariato pubblico-privato risiede nell'allocazione del rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi in capo al soggetto privato.

Nello specifico, ai sensi dell'articolo 177 del Nuovo Codice, l'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda, dal lato dell'offerta o da entrambi. Per "rischio dal lato della domanda" s'intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per "rischio dal lato dell'offerta" s'intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto.

Si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

A quanto sopra vanno ad affiancarsi ulteriori rischi specifici, connessi alla particolare tipologia di opera da realizzare e/o del servizio da gestire, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico, che possono incidere ad esempio sui corrispettivi e, quindi, devono trovare adeguata disciplina nel contratto di partenariato pubblico-privato. In ogni caso, in linea generale, tutti i rischi di un'operazione di PPP, dovrebbero essere *ex ante* identificati, valutati e posti in capo al soggetto che presenta la maggiore capacità di controllo e di gestione degli stessi⁵, affinché l'operazione di PPP sia strutturata in modo adeguato ed efficace.

5 Si vedano in proposito anche le Linee Guida ANAC n. 9 "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato", emanate nel 2018 con riferimento alla disciplina del Codice dei contratti pubblici del 2016 e oggetto, da ultimo, di aggiornamento pubblicato in via provvisoria sul sito dell'ANAC come da Avviso del 27 gennaio 2023. Sul punto si richiama l'art. 225 ultimo comma del Nuovo Codice in base al quale, "a decorrere dalla data in cui il codice acquista efficacia, in luogo dei regolamenti e delle linee guida dell'ANAC adottati in attuazione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, laddove non diversamente previsto dal presente codice, si applicano le corrispondenti disposizioni del presente codice e dei suoi allegati". Le Linee Guida, stante l'abrogazione del Codice del 2016, non costituiscono più dunque attuazione della normativa codicistica ma, nel vigore dell'attuale Nuovo Codice, possono in ogni caso essere considerate come buone prassi con funzione orientativa. In tale ottica devono dunque intendersi i richiami o riferimenti alle stesse compiuti nel presente Manuale.

Al trasferimento dei rischi deve poi aggiungersi, quale ulteriore elemento di valutazione ex ante, il c.d. equilibrio economico-finanziario, intendendosi per tale, ai sensi dell'art. 177, comma 5, del Nuovo Codice, la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica (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) e di sostenibilità finanziaria (la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento).

Si precisa come, in base all'art. 177, comma 6, del Nuovo Codice, relativo al PPP contrattuale, *"se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno. L'intervento pubblico può consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti. Non si applicano le disposizioni sulla concessione, ma quelle sugli appalti, se l'ente concedente attraverso clausole contrattuali o altri atti di regolazione settoriale sollevi l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto. La previsione di un indennizzo in caso di cessazione anticipata della concessione per motivi imputabili all'ente concedente, oppure per cause di forza maggiore, non esclude che il contratto si configuri come concessione"*.

Con riferimento al citato contributo pubblico, va peraltro segnalato come il Nuovo Codice abbia eliminato il limite quantitativo del 49 per cento del valore dell'investimento precedentemente stabilito negli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50. Con il Nuovo Codice, dunque, è permesso il superamento di tale soglia e ciò rileva unicamente ai fini della contabilità pubblica e, cioè, ai fini della classificazione *on/off balance* del PPP (cfr. art. 175, ultimo comma). Resta inteso che al fine di qualificare l'operazione come PPP è requisito indefettibile il corretto trasferimento dei rischi in capo all'operatore economico vertendosi, in caso contrario nella diversa categoria dell'appalto. In questo senso, seppure l'intervento pubblico rilevi ai soli fini della classificazione contabile, non può trascurarsi come il suo riconoscimento - ove neutralizzi il trasferimento del rischio operativo in capo al privato - si traduca, sul piano giuridico, nella carenza dei requisiti prescritti per le operazioni di PPP dall'articolo 174 del Codice.

4. LA FASE DI PROGRAMMAZIONE

Questo capitolo - che si riferisce tanto al PPP contrattuale quanto a quello istituzionale - offre una breve sintesi dei principali aspetti da considerare nella fase antecedente a quella d'inserimento negli strumenti di programmazione e di gara.

La programmazione costituisce il momento decisionale in cui il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui saranno raggiunti, cercando di rispettare i criteri di massima efficienza ed economicità.

Il Nuovo Codice ha previsto che le pubbliche amministrazioni debbano adottare il pro-

gramma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato (art. 175, c. 1).

L'amministrazione deve costruire il quadro delle proprie esigenze, predisponendo studi a sostegno del programma triennale, nei quali sono specificate le iniziative finanziabili in tutto o in parte con capitali privati.

4.1. Le valutazioni preliminari al ricorso al PPP

Prima d'inserire un progetto negli strumenti di programmazione, prevedendone la realizzazione mediante forme di PPP, o prima di dichiarare la pubblica utilità di progetti per i quali soggetti privati hanno presentato proposte, l'amministrazione deve procedere ad alcune necessarie verifiche.

In particolare, secondo la formulazione dell'art. 175, c. 2, del Nuovo Codice, il ricorso al partenariato pubblico-privato deve essere preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, la quale si deve incentrare sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private e sulla possibilità di ottimizzare il rapporto costi e benefici, nonché sull'efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale. A tal fine, la valutazione deve confrontare la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato nell'arco dell'intera durata del rapporto con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente.

La norma ha quale scopo quello di evitare, da un lato, che si intraprendano iniziative non realizzabili, e dall'altro, che, prendendo in considerazione tutti gli aspetti dell'operazione economica dette iniziative risultino non convenienti per l'amministrazione.

4.1.1. La sostenibilità finanziaria

Innanzitutto, l'amministrazione deve verificare che il progetto sia finanziariamente sostenibile. Per sostenibilità finanziaria di un progetto, in linea generale, s'intende anzitutto la capacità da parte degli utenti dei servizi o dell'amministrazione che ritiene necessario realizzare l'investimento di pagarne la costruzione, la gestione e la manutenzione.

Una valutazione di sostenibilità finanziaria richiede una stima accurata dei costi attesi di gestione e manutenzione del progetto, oltre che dei livelli dei flussi di cassa necessari per rimborsare i prestiti e fornire un rendimento "adeguato" agli investitori.

Alla valutazione dei costi si accompagna necessariamente una stima dei ricavi necessari per coprirli:

- nei PPP nei quali gli utenti pagano direttamente per il servizio (i cosiddetti "PPP basati sui ricavi da utenza" o "opere calde"), l'amministrazione deve valutare se gli utenti hanno la possibilità e la capacità di pagare o se sia necessario sovvenzionare il servizio per garantire la sostenibilità finanziaria del progetto;
- nei PPP nei quali è l'amministrazione a effettuare i pagamenti e rappresenta il principale acquirente dei servizi resi dall'opera ("PPP basati sulla disponibilità" o "opere fredde"), la valutazione della sostenibilità finanziaria consiste nella capacità dell'amministrazione di assumere obblighi di pagamento per l'intera durata del contratto di PPP (canone di disponibilità).

La fase d'individuazione del progetto comporta, pertanto una valutazione iniziale della possibile struttura dei pagamenti, di quanto (e quando) l'amministrazione o gli utenti possono pagare, del livello di servizio, della struttura e dei rischi connessi che l'amministrazione potrebbe essere disposta ad accettare. Tale esercizio dovrebbe aiutare l'amministrazione a individuare e gestire ogni eventuale obbligazione di pagamento (sia esplicita con riferimento ai servizi acquistati direttamente sia implicita con riferimento a pagamenti eventuali e conseguenti a garanzie rilasciate) di lungo periodo risultante dal contratto di PPP.

L'amministrazione deve, inoltre, valutare se il progetto attrarrà gli investitori e sarà bancabile (vale a dire, in grado di ottenere finanziamenti da istituti di credito).

A tale fine, l'art. 182, comma 5, del Nuovo Codice dispone che i bandi per l'affidamento di concessioni e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico-finanziario, sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità, intendendosi per tali la reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito.

Oltre alla bancabilità, l'amministrazione deve valutare in modo approfondito i fattori elencati di seguito dai quali può dipendere l'esito dell'operazione:

- a. ipotesi ottimistiche sui ricavi e livelli di domanda calcolati a partire da uno scenario di base inadeguato;
- b. scarsa attenzione al fabbisogno finanziario nella valutazione della fattibilità del progetto, da cui risulta, in genere, la necessità di un debito maggiore del previsto;
- c. finanziamento con prestiti a breve termine nell'ipotesi, a volte ingiustificata, di poterli rinnovare a condizioni di rifinanziamento invariate o addirittura migliori;
- d. prestiti a tasso variabile, con la conseguente esposizione alla volatilità del tasso d'interesse;
- e. mancata menzione esplicita nel contratto di PPP della possibilità per l'amministrazione di condividere con il partner privato i possibili benefici (non preventivabili ex-ante) derivanti da un rifinanziamento⁶.

Per la sostenibilità finanziaria da intendersi come sostenibilità del debito si rimanda al successivo paragrafo 4.3.3.

4.1.2. L'allocazione dei rischi

L'amministrazione deve poi individuare le principali fonti di rischio, valutarne l'allocazione ottimale e definire la strategia di gestione dei rischi stessi.

La gestione dei rischi costituisce un processo che si protrae per l'intero arco della vita di un progetto di PPP e che si articola in cinque fasi:

- a. individuazione: identificazione di tutti i rischi connessi al progetto;
- b. valutazione: determinazione della probabilità che i rischi individuati si concretizzino e delle relative conseguenze in termini di costo;

6 In assenza di specifiche pattuizioni, le regole EPEC prevedono che l'amministrazione pubblica possa chiedere al massimo un terzo dei benefici del rifinanziamento o una quota maggiore di un terzo se è in grado di dimostrare che il successo del rifinanziamento è imputabile anche a proprie azioni. I due approcci non sono combinabili, ma l'amministrazione è chiamata a operare una vera e propria scelta tra il ricevere un terzo, per così dire, a scatola chiusa, oppure l'altro.

- c. allocazione: assegnazione delle responsabilità della gestione delle conseguenze di alcuni rischi a una delle parti del contratto di PPP, o definizione di un particolare meccanismo di gestione del rischio che comporti una condivisione dello stesso;
- d. mitigazione: tentativo di ridurre la probabilità di concretizzazione dei rischi e l'entità delle possibili conseguenze degli stessi per chi li assume;
- e. monitoraggio e riesame: monitoraggio e riesame dei rischi individuati e di quelli che emergono nel corso dello sviluppo del progetto di PPP. Questa attività comporta la valutazione, l'allocazione, la mitigazione e il monitoraggio dei nuovi rischi e prosegue per l'intera durata del contratto di PPP.

4.1.3. L'analisi di convenienza rispetto all'appalto tradizionale

Infine, l'amministrazione deve valutare se la scelta del PPP, pur finanziariamente sostenibile e bancabile, sia in grado prospetticamente di apportare valore aggiunto per l'amministrazione stessa, rispetto alle altre forme di realizzazione dell'intervento (appalto). L'analisi si pone l'importante obiettivo di comprendere se i benefici ottenibili dall'operazione di partenariato pubblico-privato siano superiori ai maggiori costi di transazione e di monitoraggio (vale a dire, i costi connessi alle fasi di presentazione delle offerte, aggiudicazione dei contratti e successivo monitoraggio degli stessi) e a quelli di finanziamento (i possibili oneri aggiuntivi dovuti ai finanziamenti del settore privato specialmente se assumono la forma di capitale di rischio).

Uno dei modelli più diffusi a tal fine è quello del *Public Sector Comparator* (PSC). Questo modello di valutazione si basa sul confronto del Valore Attuale Netto (VAN) dei costi e dei ricavi generati nelle due diverse soluzioni di appalto/PPP. La differenza tra i valori riportati rappresenta la misura del *value for money*, espressa in termini di risparmio sui costi di un'alternativa rispetto all'altra.

Per far ciò l'amministrazione, in sede di redazione del progetto di fattibilità, declina i dati utilizzati per le valutazioni economiche, procedendo al calcolo del PSC, sulla base degli elementi di costo e rischio che il soggetto pubblico dovrà essere in grado di quantificare ed esprimere in termini monetari e/o di valutare criticamente. Nel documento "Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del *Public Sector Comparator* e l'analisi del valore", predisposto dall'AVCP ⁷, con l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), è riportata una possibile modalità per calcolare il *value for money* di un'operazione di partenariato pubblico-privato, secondo la tecnica sopra richiamata.

Un progetto di PPP assicura il *value for money* se garantisce alla collettività un beneficio netto positivo maggiore di quello ottenibile mediante forme di affidamento alternative. Nel quantificare il *value for money* si pone, di solito, l'importante questione di sapere se è probabile che i benefici offerti dalla maggiore efficienza del progetto di PPP risultino superiori ai possibili aumenti riguardanti soprattutto i costi di transazione

⁷ <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/PubblicazionePSCdef.pdf>

e di monitoraggio del contratto di PPP medesimo e quelli di finanziamento (i possibili oneri aggiuntivi dovuti ai finanziamenti del settore privato, specialmente se assumono la forma di capitale di rischio e project finance).

4.2. La durata del PPP

Il Nuovo Codice dei contratti, all'art. 178, stabilisce che la durata delle concessioni – e delle operazioni di PPP in virtù del rinvio contenuto all'articolo 174 del Codice medesimo - è limitata ed è determinata dall'ente concedente in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario (comma 1). Per le concessioni ultra quinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti ovvero il perseguimento di elevati standard di sostenibilità ambientale (comma 2). Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione (comma 3).

La durata massima della concessione viene indicata nei documenti di gara, a meno che essa non sia tra i criteri di aggiudicazione del contratto (comma 4). E, cioè, assunta dall'amministrazione quale criterio premiale ai fini della aggiudicazione dell'operazione. In ogni caso, la durata dei contratti non è prorogabile, se non nel caso della rideterminazione delle condizioni equilibrio economico-finanziario (art. 192, comma 1).

4.3. Il piano economico-finanziario (PEF)

Il piano economico-finanziario (PEF) consente di verificare in via previsionale diversi fattori fondamentali per il corretto utilizzo del PPP. Al fine di garantire il buon esito della procedura è necessario che la rappresentazione del PEF sia improntata ai principi di oggettività e razionalità.

Ai fini di una più efficace valutazione dei profili di opportunità e conseguente analisi di fattibilità da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, è richiesta la trasmissione all'ente concedente del PEF, anche in formato elettronico Excel con formule aperte e macro attive, in modo da consentire un'adeguata attività di verifica.

Il PEF deve essere, inoltre, accompagnato da una relazione esplicativa e regolarmente asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. L'asseverazione dovrà attestare, tra le altre, la congruenza dei dati espressi nel PEF con la bozza di convenzione.

Di seguito i fattori che l'amministrazione deve considerare nella predisposizione del PEF o, nel caso delle procedure a iniziativa privata, nella valutazione del PEF presentato dal partner privato.

4.3.1. I risultati economici, le previsioni patrimoniali e i flussi di cassa

Il PEF deve contenere le proiezioni relative ai conti economici, agli stati patrimoniali e ai rendiconti finanziari per l'intera durata della concessione.

Per l'elaborazione del PEF è necessario individuare con precisione i costi di realizzazione connessi all'investimento da realizzare.

Per ciò che concerne l'eventuale contributo che l'amministrazione può concedere al soggetto privato, ai fini del conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario, occorre distinguere tra:

- corrispettivi in conto gestione, che saranno contabilizzati come ricavi di competenza;
- contributi in conto capitale che saranno contabilizzati o direttamente a riduzione del costo delle immobilizzazioni (traducendosi in minori quote di ammortamento) o tra i risconti passivi (traducendosi in ricavi di competenza per l'intera durata del contratto in funzione dell'ammortamento delle immobilizzazioni).

Nel PEF vanno inseriti i valori monetari correnti delle stime effettuate per i ricavi e i costi di gestione. In fase di compilazione del PEF è utile indicare in una sezione a parte i ricavi complessivi, specificando le modalità di stima per ciascuna voce di ricavo.

Anche per i costi di gestione occorre elaborare in una sezione a parte del PEF le stime delle diverse tipologie di costi operativi: personale, manutenzioni ordinarie, assicurazioni, energia, etc.

È necessario prevedere l'attività di manutenzione straordinaria programmata necessaria per mantenere gli investimenti in piena funzionalità.

Le dinamiche economiche e patrimoniali consentono di procedere alla stima dei flussi di cassa la cui determinazione è fondamentale ai fini della verifica della sostenibilità del debito e della sussistenza di un'adeguata redditività a favore degli azionisti.

4.3.2. Ammortamento delle opere e valore residuo

Generalmente l'impianto contrattuale del PPP è strutturato in modo da non comportare per il soggetto pubblico alcun obbligo di pagamento al partner privato alla scadenza naturale del contratto. Tale impostazione, tuttavia, può non essere rispettata per esempio nel caso in cui vi siano investimenti realizzati in una fase intermedia della concessione o nel caso in cui gli asset abbiano una vita tecnica ed economica più lunga rispetto alla durata del contratto. In tali circostanze alla scadenza del contratto può essere previsto il pagamento del valore residuo del bene dell'ente concedente o da parte del soggetto privato che dovesse subentrare nella gestione dell'opera.

Occorre fare attenzione alla presenza di clausole contrattuali che obbligano la stazione appaltante a versare un corrispettivo alla scadenza del contratto. L'importanza della definizione del valore residuo è sottolineata anche dall'ANAC che rimarca l'importanza di un'opportuna definizione delle modalità di stima del valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine del rapporto contrattuale nonché le modalità e le tempistiche di pagamento di tale valore da parte del soggetto subentrante. Nell'ambito degli strumenti di PPP la corresponsione del valore di subentro è espressamente menzionata dal Codice per i contratti di disponibilità all'art. 197, comma 3 che prevede che il corrispettivo si compone anche di un prezzo di trasferimento, da pagare al termine del contratto, deter-

minato in relazione al valore di mercato residuo dell'opera e tenendo conto dell'importo già versato a titolo di canone di disponibilità e di eventuale contributo in corso d'opera.

4.3.3. Struttura finanziaria e sostenibilità del debito

Le operazioni di PPP, in generale, prevedono una consistente quota di finanziamenti da parte di terzi rispetto ai quali la garanzia del rimborso è rappresentata prevalentemente dai flussi di cassa generati dall'investimento.

La necessità di garantire la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa va temperata con l'esigenza del soggetto privato di ottenere un'adeguata remunerazione del capitale. A tale proposito le caratteristiche *non recourse* (o *limited recourse*) del debito oltre al principio dell'isolamento dei flussi (*ring fence*), garantito dalla possibilità di gestire l'investimento attraverso un veicolo societario *ad hoc*, conducono a un utilizzo maggiore della leva finanziaria rispetto a un'operazione di finanziamento c.d. "*corporate*".

In relazione al tema della sostenibilità finanziaria (bancabilità) e del *financial closing* (inteso come il momento di sottoscrizione del contratto di finanziamento) si evidenzia quanto riportato all'art. 177, comma 5 del Nuovo Codice in ragione del quale l'assetto di interessi dedotto nel contratto di PPP deve garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. L'equilibrio economico-finanziario sussiste quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi d'investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio.

La fattibilità dell'investimento dal punto di vista finanziario può essere valutata attraverso l'utilizzo di alcuni indicatori sintetici largamente utilizzati nella prassi:

- DSCR (Debt Service Cover Ratio) pari al rapporto calcolato per ogni periodo dell'orizzonte temporale di riferimento previsto per la durata dei finanziamenti tra il flusso di cassa disponibile e il servizio del debito comprensivo di quota capitale e di quota interessi. La sostenibilità del servizio del debito in ogni anno sarà raggiunta quando il DSCR sia apprezzabilmente superiore all'unità, in quanto un valore superiore all'unità rappresenta la capacità dell'investimento di liberare risorse sufficienti a coprire le rate del debito e lasciare una remunerazione al concessionario. Al fine di garantire un certo margine di sicurezza si considera nella prassi come soglia limite un valore pari ad almeno 1,2/1,3. Poiché non esiste un valore standard il limite considerato ammissibile sarà oggetto di negoziazione con i finanziatori tenendo conto della rischiosità dei progetti, delle garanzie fornite e del potere negoziale delle parti. Ad esempio, un investimento in cui il privato sostenga interamente il rischio di domanda esigerà valori di DSCR superiori. Il calcolo del DSCR è molto importante in quanto nei modelli di PEF è di solito previsto un rimborso del finanziamento tale da mantenere il livello del DSCR al di sopra della soglia definita contrattualmente.
- LLCR (Loan Life Cover Ratio) pari al rapporto tra il valore attuale netto del flusso di cassa disponibile per il periodo intercorrente tra la data di calcolo e la data finale di rimborso del finanziamento e la somma degli importi erogati e non rimborsati del finanziamento alla stessa data di calcolo. Diversamente dal DSCR, il LLCR non agisce

in ottica puntuale ma analizza la sostenibilità del debito facendo riferimento all'intera durata del finanziamento.

- PLCR (Project Life Cover Ratio) pari al rapporto tra il valore attuale dei flussi di cassa del progetto e la somma degli importi erogati e non rimborsati del finanziamento alla stessa data di calcolo.

4.3.4. Equilibrio economico-finanziario e redditività

L'elemento fondamentale in base al quale valutare un PPP è l'equilibrio economico-finanziario che oltre alla sostenibilità finanziaria deve avere riguardo anche alla presenza delle condizioni di convenienza economica: capacità del progetto di creare valore generando un livello di redditività adeguato in relazione al capitale investito.

Oltre agli indicatori di sostenibilità finanziaria sopra menzionati è necessario verificare anche altri parametri comunemente accettati dalla prassi⁸:

- VAN di Progetto è determinato come somma algebrica dei flussi di cassa operativi attesi (sia positivi che negativi) dalla realizzazione dell'investimento scontati per un tasso che rappresenta il costo stimato del capitale investito.

$$VAN = \sum_{t=1}^n \frac{I_t}{(1+i)^t} + \sum_{t=1}^N \frac{CashFlowOperativo_t}{(1+i)^t}$$

Dove "n" indica il numero di anni di costruzione e "N", invece, quello degli anni di gestione. Ancora, "i" indica il tasso di sconto al quale attualizzare i flussi.

Nelle operazioni di PPP, se i flussi sono scontati al costo medio ponderato del capitale (i = WACC), con quest'ultimo che già include nella propria stima il valore del rendimento atteso dell'equity sulla scorta dell'impostazione del CAPM, allora il VAN avrà valore zero. Il segno del VAN dipende, dunque, dal tasso di sconto utilizzato. Il VAN di un progetto PPP negativo indica, quindi, soltanto che i flussi di cassa operativi sono stati scontati con un tasso superiore al WACC, viceversa un VAN di progetto positivo indica semplicemente che i Cash Flow Operativi sono stati attualizzati a un tasso inferiore del WACC.

8 Sul punto cfr. Linee Guida ANAC n. 9, recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato», nella versione aggiornata pur in versione provvisoria del 25 gennaio 2023, le quali prevedono quanto segue: "In generale e fermi i criteri e le buone pratiche definite dalle Autorità di regolazione competenti, l'equilibrio economico-finanziario è verificato quando, dato un tasso di congrua remunerazione del capitale investito, il valore attuale netto dei flussi di cassa del progetto (VAN del progetto) è prossimo a zero. Segnatamente, il PEF è in equilibrio quando il TIR dell'azionista è prossimo al costo atteso del capitale investito; e in particolare, il TIR di progetto è prossimo al Costo medio ponderato del capitale (Weighted Average Cost of Capital - WACC); di conseguenza il VAN dell'azionista/di progetto è prossimo a zero. Se i valori di VAN e TIR di progetto non tendono all'equilibrio il contratto può contenere margini di extra-redditività per il partner privato che ne riducono il trasferimento del rischio operativo e, pertanto, queste situazioni devono essere attentamente valutate dalle amministrazioni. Dette verifiche sono svolte confrontando il TIR con benchmark eventualmente disponibili rilevati, ad esempio, dalle Autorità di regolazione. Il WACC rappresenta una media ponderata tra il costo del debito al netto dell'imposizione fiscale e il costo del capitale proprio, pesati per la rispettiva percentuale di incidenza rispetto all'intera strutturale del capitale. Il WACC rappresenta quindi, indicativamente, il costo di remunerazione del capitale da inserire nel PEF".

- TIR di Progetto che indica in termini percentuali il tasso di rendimento dei flussi di cassa associati al progetto; il TIR di progetto è definito come il tasso di sconto implicitamente derivabile dai flussi che azzerano il VAN di un progetto d'investimento.

$$VAN=0 = - \sum_{t=1}^n \frac{I_t}{(1+TIR)^t} + \sum_{t=1}^N \frac{CashFlowOperativo_t}{(1+TIR)^t}$$

Questo indicatore deve essere confrontato con il costo medio del capitale impiegato. Nella prassi, il valore ottenuto per il progetto in valutazione viene confrontato con i valori di redditività espressi da progetti simili. Questa impostazione dovrebbe rendere chiaro il disposto ANAC, il quale prescrive che questo indicatore deve essere confrontato con il costo medio del capitale impiegato (WACC) e che il differenziale tra questi due valori deve tendere a zero.

- VAN degli Azionisti che è calcolato prendendo a riferimento i flussi di cassa disponibili per gli azionisti, scontati al tasso corrispondente al costo del capitale proprio.
- TIR Azionisti che indica in termini percentuali il tasso di rendimento dei flussi di cassa disponibili per gli azionisti; da un punto di vista analitico è definito come il tasso di sconto che azzerano il VAN degli azionisti.

4.3.5. La scelta del costo opportunità del capitale

Il costo opportunità del capitale è una delle variabili chiave della verifica del PEF e della valutazione complessiva del progetto.

Il parametro in questione deve garantire la "congrua" remunerazione del capitale investito e rappresenta l'elemento chiave su cui basare il giudizio sul progetto soprattutto con riferimento al costo del capitale proprio.

In generale, i tassi di rendimento devono esprimere:

- il rischio industriale (associato al settore e al business del progetto) e il rischio finanziario (associato alla struttura finanziaria del progetto)
- il costo richiesto dai conferenti di capitale:
 - azionisti del progetto (costo/rendimento atteso dell'equity k_e)
 - creditori finanziari (costo del capitale di debito k_d)

Il tasso più utilizzato per l'attualizzazione dei flussi di cassa operativi è il costo medio ponderato del capitale WACC (Weighted Average Cost of Capital).

Di seguito si riportano le formule per il calcolo del Costo medio ponderato del capitale e del Costo del capitale proprio.

$$WACC = K_e * E / (E + D) + K_d * D / (E + D) * (1 - t)$$

$$K_e = R_f + \beta_L * MRP$$

$$MRP = R_m - R_f$$

$$\beta_L = \beta_U * (1 + (1 - t) * D/E)$$

$$k_d = R_f + \text{credit spread}$$

dove:

K_e = costo del capitale di rischio

K_d = costo del capitale di debito (comprensivo delle commissioni *up front*)

t = aliquota fiscale

E = Equity

D = Debito

R_m = Rendimento medio di mercato

R_f = Tasso privo di rischio

β_L = *Beta levered*

β_U = *Beta unlevered*

MRP = *Market Risk Premium*

Atteso che il costo del debito è stimabile in maniera più agevole, il fattore dirimente diventa il livello di remunerazione dell'*equity* che la stazione appaltante intende proporre all'operatore privato e la cui congruità deve essere attentamente verificata.

Di seguito, si riporta la descrizione dei principali elementi che contribuiscono alla determinazione del costo del capitale proprio (*equity*).

- Il *Risk Free Rate* indica il rendimento di un'attività finanziaria priva di rischio. Per la sua stima è generalmente assunto come riferimento il rendimento dei titoli di stato a medio lungo termine oppure il valore dell'IRS (Interest Rate Swap) avente una durata comparabile a quella del progetto.
- Il *Market Risk Premium* esprime il sovra-rendimento atteso dei titoli rischiosi che compongono il portafoglio di mercato rispetto al *risk free rate*.
- Il *Beta* esprime la variabilità del rendimento atteso dallo specifico investimento rispetto a quello di mercato ed è misurato come la variazione percentuale del rendimento di un titolo rischioso in rapporto alla variazione di un punto percentuale del rendimento di mercato. A seconda della struttura finanziaria, con o senza il ricorso a capitale di debito, il *beta* può essere qualificato come *levered* o *unlevered*. Il *beta levered* serve a valutare la variabilità del rendimento atteso dello specifico investimento anche in funzione della struttura finanziaria di quest'ultimo e dell'incidenza del ricorso al capitale di debito. Il calcolo del *beta* prevede l'identificazione di un gruppo sufficientemente ampio di società quotate comparabili a quella da valutare. Per ciascuna di esse è calcolato il β *levered* che verrà opportunamente corretto in funzione della struttura finanziaria delle rispettive società così da ottenere il β *unlevered*. La formula più comunemente utilizzata per tale operazione è quella di Hamada:

$$\beta_U = \frac{\beta_L}{1 + (1-t) * \frac{D}{E}}$$

Il β *unlevered* derivato per il campione selezionato per essere utilizzato nel CAPM dovrà essere opportunamente corretto tenendo conto della leva finanziaria specifica dell'operazione di PPP.

I *beta* possono essere desunti dalle banche dati comunemente utilizzate nelle valutazioni finanziarie.

Nella valutazione del livello di rendimento delle operazioni di PPP relative a impianti sportivi l'equilibrio economico-finanziario è verificato quando, dato un tasso di congrua remunerazione del capitale investito, il valore attuale netto dei flussi di cassa del progetto (VAN del progetto) è **prossimo** a zero⁹.

Ovviamente, opportune verifiche devono essere svolte sulle singole iniziative affinché il TIR tenda effettivamente al costo del capitale, aspetto particolarmente rilevante nelle procedure di riequilibrio. La stessa ANAC ricorda che *“se i valori di VAN e TIR di progetto non tendono all'equilibrio significa che il contratto può contenere margini di extra-reddittività per il partner privato che ne riducono il trasferimento del rischio operativo e, pertanto, queste situazioni devono essere attentamente valutate dalle amministrazioni”*.

Parimenti, deve essere tenuto in considerazione che nel caso in cui il livello di redditività proposto non sia in linea con le aspettative di mercato esiste il rischio di non riuscire a individuare un partner privato interessato all'operazione.

5. LA FASE DI AFFIDAMENTO

Nel seguito si illustrano i principali moduli applicabili per l'affidamento di un PPP.

Per quanto qui rileva si distinguono due tipologie di moduli per l'affidamento di un PPP contrattuale.

Detto istituto, fatta eccezione per la sola fattispecie della finanza di progetto, presuppone che l'intervento promani dall'amministrazione che, pertanto, provvede alla redazione della progettazione di fattibilità ex artt. 182 e ss. del Nuovo Codice, salve le particolari previsioni inserite agli articoli 196 per la locazione finanziaria e 197 per il contratto di disponibilità.

Il PPP contrattuale a iniziativa privata è quello che implica la compartecipazione del privato sin dal momento della progettazione del PPP, all'art. 193, del medesimo Codice il cui Titolo IV di riferimento rubricato “Finanza di progetto”.

5.1. La procedura a iniziativa privata (finanza di progetto)

La procedura è descritta agli artt. 193 e ss. del Nuovo Codice e può riguardare la qualsivoglia schema contrattuale tipico o atipico.

In tale procedura è il soggetto privato proponente ad individuare l'opera da realizzare ovvero il servizio da offrire all'amministrazione nonché le relative caratteristiche. L'onere progettuale del privato è compensato, in caso di nomina a promotore, dal c.d. “diritto di prelazione” e, cioè, dal diritto a essere preferito al miglior offerente nel caso di esercizio di tale diritto entro quindici giorni dalla comunicazione di aggiudicazione della gara a patto che il promotore garantisca l'adeguamento alle migliori condizioni offerte dall'aggiudica-

9 Cfr. - Linee Guida ANAC n. 9 già sopra richiamate.

tario. Nel caso di mancato esercizio del diritto di prelazione, il promotore ha il diritto di ricevere, da parte dell'aggiudicatario, il pagamento dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta nei limiti di cui all'art. 193, comma 8 del Nuovo Codice.

Le fasi sono in sintesi le seguenti:

1. Fase I: presentazione della proposta

Gli operatori economici possono presentare proposte di realizzazione di lavori o servizi che, a loro volta, devono contenere:

- il progetto di fattibilità di cui si propone la realizzazione;
- la bozza di convenzione che dovrà regolare il rapporto contrattuale;
- il PEF asseverato;
- la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

Le proposte possono essere presentate anche su sollecitazione pubblica e, in particolare, a seguito di pubblicazione di avviso da parte dell'amministrazione (art. 193, comma 11), limitatamente a opere già previste negli strumenti di programmazione (art. 175 del Nuovo Codice).

Il Nuovo Codice (art. 193, comma 1) dedica una particolare attenzione al ruolo degli investitori istituzionali prevedendo che gli stessi possano:

- formulare la proposta, salva la necessità, nella successiva gara per l'affidamento dei lavori o dei servizi, di associarsi o consorziarsi con operatori economici in possesso dei requisiti richiesti dal bando, qualora gli stessi investitori istituzionali ne siano privi;
- in sede di gara, soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale avvalendosi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti oppure impegnandosi a subappaltare, anche integralmente, le prestazioni oggetto del contratto di concessione a imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando, a condizione che il nominativo del subappaltatore sia comunicato, con il suo consenso, all'ente concedente entro la scadenza del termine per la presentazione dell'offerta.

2. Fase II: valutazione della proposta

L'amministrazione aggiudicatrice valuta entro il termine di 90 giorni decorrente dalla ricezione della proposta la correlata fattibilità. Il termine non è più qualificato espressamente come perentorio. Nella fase di valutazione l'amministrazione richiede, ove previsto, i pareri di cui all'art. 175, comma 3¹⁰, e può invitare il proponente ad appor-

10 Ai sensi dell'art. 175, comma 3, del Nuovo Codice "Nei casi di progetti d'interesse statale oppure di progetti finanziati con contributo a carico dello Stato, per i quali non sia già previsto che si esprima il CIPESS, gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti secondo la formula del partenariato pubblico-privato, il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 250 milioni di euro, richiedono parere, ai fini della valutazione preliminare di cui al comma 2, al CIPESS, sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS). Il CIPESS si pronuncia entro quarantacinque giorni dalla richiesta. Nei casi di progetti d'interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato, per i quali non sia prevista l'espressione d'interesse del CIPESS, gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti secondo la formula del partenariato pubblico-privato, il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 50 milioni di euro e inferiore a 250 milioni di euro, richiedono un parere preventivo, non vincolante, ai fini della valutazione preliminare di cui al comma 2, al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio

tare le modifiche ritenute necessarie per l'approvazione del progetto di fattibilità. Se il promotore non apporta le modifiche richieste, come eventualmente rimodulate sulla base di soluzioni alternative dallo stesso suggerite per recepire le indicazioni dell'ente concedente, la proposta è respinta. L'ente concedente conclude la procedura di valutazione con provvedimento espresso, pubblicato sul proprio sito istituzionale e oggetto di comunicazione ai soggetti interessati. Il progetto di fattibilità, una volta approvato, è inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente ove non già incluso in precedenza.

3. Fase III: la procedura di gara

Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di una gara per l'affidamento del contratto di PPP. Tale gara viene indetta con apposito bando di gara¹¹ nei tempi previsti dalla programmazione. Il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, così come individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo. Il promotore, come detto, gode del cd. diritto di prelazione e la facoltà di esercitare tale diritto deve essere indicata espressamente nel bando di gara. In sede di bando, l'amministrazione può anche chiedere ai concorrenti, compreso il promotore, di presentare varianti (ovvero modifiche non sostanziali) rispetto al progetto a base di gara. Tutti i concorrenti, compreso il promotore, devono essere in possesso dei requisiti previsti dal bando e devono presentare un'offerta che contenga:

- a. un piano economico-finanziario asseverato;
- b. la specificazione del servizio e della gestione;
- c. le varianti migliorative al progetto di fattibilità posto a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando.

In relazione alla specifica tipologia di lavoro o servizio, l'ente concedente tiene conto, tra i criteri di aggiudicazione, della quota d'investimenti destinata al progetto in termini di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica. Se all'esito della gara esperita secondo le modalità sopra descritte, il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro 15 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione, divenendo così aggiudicatario, previa dichiarazione dell'impegno ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dal miglior offerente. Ove il promotore non aggiudicatario non eserciti la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, delle spese per la predisposizione della proposta,

dei ministri; tale parere è emesso di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato entro quarantacinque giorni dalla richiesta; decorso il termine, salvo sospensione per integrazione documentale secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, si applica l'articolo 16, comma 2, della legge n. 241 del 1990. I suddetti pareri devono essere chiesti prima della pubblicazione del bando di gara in caso di progetto a iniziativa pubblica ovvero prima della dichiarazione di fattibilità in caso di progetto a iniziativa privata. Il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo la valutazione preliminare, può sottoporre lo schema di contratto ai pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato, anche per la valutazione di profili diversi da quello della convenienza”.

11 A tal proposito si richiamano le indicazioni fornite dall'ANAC nel Comunicato del presidente del 12 gennaio 2022 sulle procedure caratterizzate dal diritto di prelazione del promotore (<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-12-gennaio-2022-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Frisultati-ricerca-assistita%3Fdelta%3D75%26start%3D1>).

comprehensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno nei limiti del 2,5% del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara. Tale pagamento spetta invece all'originario aggiudicatario, nella stessa misura sopra indicata, a carico del promotore che eserciti il diritto di prelazione.

4. La società di scopo

Per gli affidamenti superiori alla soglia di cui all'art. 14, comma 1, lettera a) del Nuovo Codice (euro 5.382.000), il bando di gara per l'affidamento di una concessione nella forma della finanza di progetto prevede che l'aggiudicatario costituisca una società di scopo in forma di società per azioni ovvero a responsabilità limitata, anche consortile. Il bando di gara indica l'ammontare minimo del capitale sociale della società.

Gli operatori economici aggiudicatari di contratti di PPP possono sempre avvalersi, anche al di fuori della finanza di progetto, della facoltà di costituire una società di scopo.

I lavori da eseguire e i servizi da prestare da parte delle società di scopo si intendono realizzati e prestati in proprio anche nel caso in cui siano affidati direttamente dalle suddette società ai propri soci, originari o subentrati, sempre che essi siano in possesso dei requisiti stabiliti dalle vigenti norme legislative e regolamentari (art. 194, comma 2).

La società di scopo, senza che ciò costituisca cessione di contratto, subentra nel rapporto di concessione senza necessità di approvazione o autorizzazione amministrativa. Essa sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'ente concedente (art. 194, comma 3).

Il contratto stabilisce le modalità per l'eventuale cessione delle quote della società di scopo, fermo restando che i soci che hanno concorso a formare i requisiti per la qualificazione sono tenuti a partecipare alla società e a garantire, nei limiti di cui sopra, il buon adempimento degli obblighi del concessionario sino alla data di emissione del certificato di collaudo dell'opera.

5.2. La procedura a iniziativa pubblica

La procedura a iniziativa pubblica ha un nucleo comune negli artt. 182 e ss. sull'affidamento delle concessioni; la disciplina della stessa viene poi completata in relazione a specifiche tipologie di contratto di PPP (locazione finanziaria, contratto di disponibilità).

Per quanto concerne la concessione, le norme di riferimento, valide per tutti i contratti di PPP salvo quanto altresì specificamente previsto per le altre tipologie di PPP, sono contenute nella Parte II del Libro IV del Nuovo Codice (artt. 183 e ss.). La procedura viene avviata su iniziativa dell'ente concedente che pone a base di gara almeno un progetto di fattibilità. L'aggiudicatario dovrà provvedere alla predisposizione del successivo livello progettuale.

La procedura si può sostanziare in un'unica fase, o in più fasi successive.

Gli enti concedenti forniscono, nel bando di concessione, una descrizione della concessione e delle condizioni di partecipazione e, nell'invito a presentare offerte o negli altri documenti di gara, una descrizione dei criteri di aggiudicazione e, se del caso, dei requisiti minimi da soddisfare.

I bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico-finanziario, sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità intendendosi per tali la reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito. I bandi possono anche richiedere che le offerte siano corredate da manifestazioni d'interesse dell'istituto finanziatore.

Le concessioni sono aggiudicate sulla base di criteri oggettivi, tali da assicurare una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'ente concedente.

I criteri di aggiudicazione sono connessi all'oggetto della concessione e non attribuiscono una incondizionata libertà di scelta all'ente concedente. Essi includono, tra l'altro, criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione. Tali criteri sono accompagnati da requisiti che consentono di verificare efficacemente le informazioni fornite dagli offerenti. L'ente concedente verifica la conformità delle offerte ai criteri di aggiudicazione.

L'ente concedente elenca i criteri in ordine decrescente di importanza. Se, però, l'ente concedente riceve un'offerta che propone una soluzione innovativa con un livello straordinario di prestazioni funzionali che non avrebbe potuto essere prevista da un ente concedente diligente può, in via eccezionale, modificare l'ordine dei criteri di aggiudicazione per tenere conto di tale soluzione. In tal caso l'ente concedente informa tutti gli offerenti in merito alla modifica dell'ordine di importanza ed emette un nuovo invito a presentare offerte.

Prima di assegnare il punteggio all'offerta economica la commissione aggiudicatrice verifica l'adeguatezza e la sostenibilità del piano economico-finanziario.

L'ente concedente può limitare il numero di candidati o di offerenti a un livello adeguato, purché ciò avvenga in modo trasparente e sulla base di criteri oggettivi. Il numero di candidati o di offerenti invitati a partecipare deve essere sufficiente a garantire un'effettiva concorrenza.

L'ente concedente può condurre liberamente negoziazioni con i candidati e gli offerenti. L'oggetto della concessione, i criteri di aggiudicazione e i requisiti minimi non sono modificati nel corso delle negoziazioni. Tali negoziazioni sono condotte di regola attraverso un dialogo competitivo¹².

Agli enti concedenti non è richiesto di pubblicare un bando di concessione:

1. quando i lavori o i servizi possono essere forniti soltanto da un determinato operatore economico per una delle seguenti ragioni:
 - a. l'oggetto della concessione è la creazione o l'acquisizione di un'opera d'arte o di una rappresentazione artistica unica;
 - b. l'assenza di concorrenza per motivi tecnici;
 - c. l'esistenza di un diritto esclusivo;

12 Ora disciplinato dall'articolo 74 del Nuovo Codice.

- d. la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e di diritti esclusivi.
Le eccezioni di cui alle lettere b), c) e d), si applicano unicamente qualora non esistano alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non sia il risultato di una limitazione artificiosa dei parametri per l'aggiudicazione della concessione.
2. qualora non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata o non sia stata depositata alcuna candidatura o alcuna candidatura appropriata in risposta a una precedente procedura di concessione, purché le condizioni iniziali del contratto di concessione non siano sostanzialmente modificate, in tal caso va presentata una relazione all'Autorità di regolazione del settore. Un'offerta è ritenuta non appropriata se non presenta alcuna pertinenza con la concessione ed è quindi manifestamente inadeguata, a meno di modifiche sostanziali, a rispondere alle esigenze e ai requisiti dell'ente concedente specificati nei documenti di gara.

6. LA FASE DI ESECUZIONE

La fase di esecuzione si avvia con la sottoscrizione del contratto di PPP con l'operatore economico aggiudicatario della gara.

6.1. Il contenuto del contratto di PPP

Il contenuto del contratto viene definito - tenendo conto delle caratteristiche di ciascuna specifica tipologia di operazione di PPP - nel rispetto delle disposizioni del Nuovo Codice. Costituisce, altresì, un valido riferimento per la definizione della struttura contrattuale lo schema di Contratto Standard per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche, approvato congiuntamente dall'ANAC e dalla Ragioneria Generale dello Stato rispettivamente con Delibera ANAC n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021. Ciò con la precisazione che, da un lato, il Contratto Standard è stato elaborato nella vigenza del Codice del 2016 e che, dunque, i suoi contenuti vanno letti e, ove occorre, adattati alle disposizioni del Nuovo Codice e, dall'altro lato, che, in ogni caso, come rilevato anche nel medesimo Contratto Standard, le clausole convenzionali vanno redatte alla luce della specificità della singola iniziativa di PPP.

Il contratto disciplina di regola almeno i seguenti aspetti¹³:

- a. le condizioni relative all'elaborazione da parte dell'operatore economico del progetto dei lavori da realizzare e le modalità di approvazione da parte dell'amministrazione;
- b. l'indicazione delle caratteristiche funzionali, impiantistiche, tecniche e architettoniche dell'opera e lo standard dei servizi richiesto;
- c. l'obbligo per l'operatore economico di compiere tutte le attività previste per l'acquisizione delle approvazioni necessarie oltre quelle già ottenute in sede di approvazione del progetto;

13 Tale elenco è quello contenuto nelle Linee Guida ANAC n. 9 già più sopra richiamate.

- d. i poteri riservati all'amministrazione, ivi compresi i criteri per la vigilanza sui lavori e sui servizi da parte dei soggetti competenti (responsabile del procedimento, direttore dei lavori e direttore dell'esecuzione);
- e. il flusso informativo relativo all'andamento della gestione dei lavori e dei servizi e dei dati utilizzati per la definizione dell'equilibrio economico-finanziario che l'operatore economico deve garantire all'amministrazione per l'esercizio del monitoraggio sui rischi, le relative modalità di trasmissione, nonché le penali da applicare in caso di inadempimento di tale obbligo;
- f. il rispetto delle regole previste per il subappalto;
- g. le procedure di collaudo e di verifica di conformità;
- h. le modalità e i termini per la manutenzione e per la gestione dell'opera realizzata, nonché i poteri di controllo dell'amministrazione su tali attività;
- i. le penali per le inadempienze dell'operatore economico, le ipotesi di risoluzione contrattuale, nonché le relative procedure, con indicazione delle voci da computare ai fini della quantificazione delle somme dovute all'una o all'altra parte, laddove non espressamente già previste dal Codice dei contratti pubblici;
- j. le modalità di corresponsione dell'eventuale prezzo;
- k. i criteri per la determinazione e l'adeguamento della tariffa che l'operatore economico potrà riscuotere dall'utenza per i servizi prestati;
- l. le modalità e i termini di adempimento da parte dell'operatore economico di eventuali oneri;
- m. le garanzie assicurative richieste per le attività di progettazione, costruzione e gestione;
- n. le modalità, i termini e gli eventuali oneri relativi alla consegna dell'opera all'amministrazione al termine del contratto;
- o. le modalità per il trasferimento e l'eventuale immissione in possesso dell'immobile anteriormente all'ultimazione dei lavori¹⁴;
- p. il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti nonché le cause e le modalità per la sua revisione;
- q. il corrispettivo per l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine del rapporto contrattuale, nonché le modalità e le tempistiche di pagamento di tale valore da parte del subentrante.

Il contratto di PPP può essere modificato nei limiti e nel rispetto della disciplina di cui all'art. 189 del Nuovo Codice.

6.2. Il monitoraggio del contratto di PPP

L'intera fase di esecuzione del contratto è caratterizzata da un costante monitoraggio da parte dell'amministrazione ai fini del controllo sul mantenimento in capo al privato dei rischi allo stesso trasferiti, nonché ai fini della verifica del rispetto degli adempimenti contrattuali anche per l'eventuale corresponsione ovvero decurtazione del canone e/o applicazione di penali.

14 Nel caso di cui all'articolo 202 del Codice dei contratti pubblici.

L'amministrazione deve, dunque, disporre dei dati relativi alla gestione dei lavori e dei servizi e deve monitorarne periodicamente l'andamento. A tal fine, l'amministrazione stessa individua i dati relativi alla gestione dei lavori o dei servizi rilevanti, da rendersi disponibili da parte dell'operatore economico concessionario, ricomprendendo tra di essi anche quelli utilizzati per la definizione dell'equilibrio economico-finanziario, in modo da poter rilevare gli scostamenti dai valori di equilibrio. Con particolare riferimento a tale profilo, il contratto di PPP disciplina, dunque, il flusso informativo relativo all'andamento della gestione dei lavori e dei servizi, le relative modalità di trasmissione, nonché le penali da applicare in caso di inadempimento di tale obbligo.

L'art. 175, comma 7 del Nuovo Codice, prevede, poi, che il monitoraggio dei partenariati pubblici privati sia affidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - che lo esercitano tramite l'accesso al portale sul monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato mediante il quale gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere le informazioni sui contratti stipulati. Gli enti concedenti sono tenuti altresì a dare evidenza dei contratti di partenariato pubblico-privato stipulati mediante apposito allegato al bilancio d'esercizio con l'indicazione del codice unico di progetto (CUP) e del codice identificativo di gara (CIG), del valore complessivo del contratto, della durata, dell'importo del contributo pubblico e dell'importo dell'investimento a carico del privato¹⁵.

6.3. La revisione del piano economico-finanziario

La procedura di revisione del contratto di concessione e del relativo piano economico-finanziario, nel caso in cui si riscontri un'alterazione significativa dell'equilibrio è disciplinata dall'articolo 192 del Codice.

¹⁵ Si riepilogano nel seguito le altre norme rilevanti succedutesi nel tempo. Ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate dalle pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'UTFP (oggi DIPE) tali operazioni. Si tratta in questo caso delle operazioni in cui la pubblica amministrazione è principale acquirente dei servizi resi dall'infrastruttura. Successivamente, l'art. 1, comma 626, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, ha statuito un ulteriore obbligo a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, ovvero di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni sulle operazioni di partenariato pubblico-privato effettuate ai sensi dell'art. 180 del D.Lgs. 50/2016, per i fini ivi individuati. Al fine di ottemperare a entrambi gli adempimenti normativi sopra menzionati (art. 44, comma 1-bis decreto-legge n. 248 del 2007 e art. 1, comma 626, della legge n. 160 del 2019) e ridurre l'onere di trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in accordo con il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) - Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito l'ISTAT, ha realizzato il nuovo portale per il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato (<https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp>) finalizzato alla raccolta delle informazioni necessarie alle istituzioni coinvolte per i rispettivi fini istituzionali. In merito si segnala la relativa circolare PCM del 19 maggio 2022 concernente gli Obblighi di comunicazione in materia di partenariato pubblico-privato. (22A04427) (GU Serie Generale n.185 del 09-08-2022) reperibile al seguente link: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-08-09&atto.codiceRedazionale=22A04427&elenco30giorni=false. Per il monitoraggio contabile vedi anche paragrafo 7 del presente Manuale Operativo.

In particolare, le disposizioni prevedono che solo il verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, possa comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio¹⁶.

La revisione deve essere effettuata nella misura strettamente necessaria a ricondurre il contratto ai livelli di equilibrio di traslazione dei rischi pattuiti al momento della conclusione dello stesso.

È fondamentale segnalare che la procedura di revisione delle condizioni di equilibrio non è utilizzabile ogniqualvolta si verifichi uno scostamento degli indici di redditività descritti nel contratto, essendo, condizione necessaria per l'avvio di detta procedura sia il verificarsi di una delle fattispecie legittimanti, che dovrebbero essere opportunamente indicate nel contratto, sia l'incidenza significativa sull'equilibrio del PEF.

Nella corretta prassi, l'amministrazione - nella predisposizione del contratto da allegare al bando di gara - deve compiere una valutazione ex ante delle fattispecie che possono incidere sull'equilibrio economico finanziario e formalizzare tale valutazione in un'elencazione da intendersi come tassativa. Solo in tal modo, si assicura un corretto trasferimento dei rischi, con particolare riferimento al rischio operativo, escludendosi la possibilità che la procedura di revisione del PEF possa essere avviata al verificarsi di qualunque evento che il privato valuti come "destabilizzante" dell'equilibrio della concessione¹⁷.

La revisione del PEF è finalizzata a neutralizzare esclusivamente gli effetti derivanti dal disequilibrio. Il riequilibrio deve servire per riportare il PEF alla situazione antecedente all'evento. Tale condizione vale sia per gli indicatori di redditività, sia per quelli di sostenibilità finanziaria¹⁸.

Ai fini del riequilibrio, devono essere modificati nel PEF solo quei valori (di costo e ricavo) che sono stati influenzati dall'evento che ha innescato la procedura di riequilibrio.

Per ripristinare l'equilibrio economico e finanziario si può agire, inter alia, sui ricavi del progetto, sul contributo a fondo perduto, sulla durata.

Per operare in modo corretto la rinegoziazione del contratto è fondamentale che tra gli

16 Nei casi di opere d'interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato per le quali non sia già prevista l'espressione del CIPES la revisione è subordinata alla previa valutazione del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), che emette un parere di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

17 Per alcune situazioni che possono portare alla rinegoziazione del contratto, come per esempio le modifiche fiscali, è possibile prevedere una soglia di contrazione degli indicatori di equilibrio economico-finanziari, entro i quali non si procede alla rinegoziazione (es: la rinegoziazione avviene solo se la modifica fiscale riduce il TIR del progetto o dell'azionista di un valore superiore a X%).

18 In generale si utilizza come indicatore di riferimento per la rinegoziazione il TIR (di progetto o di azionista, a seconda del livello scelto per misurare l'equilibrio economico e finanziario); il ripristino del TIR a valori di equilibrio dovrebbe ripristinare al valore di equilibrio anche gli indicatori di bancabilità, che possono aver subito modifiche dalla manifestazione degli eventi che hanno imposto la procedura di rinegoziazione.

allegati al contratto vi sia anche il PEF in formato editabile¹⁹.

Nel caso in cui l'incremento dei lavori sia interamente coperto con un contributo a fondo perduto da parte del concedente può non essere necessario avviare la procedura di riequilibrio, attraverso una modifica del PEF.

Nel caso in cui l'alterazione dell'equilibrio economico e finanziario sia causata da fatti legati alla gestione, si suggerisce di modificare solo le fonti dei ricavi, quali per esempio, il canone di disponibilità.

Nel caso in cui, invece, il riequilibrio debba essere ricercato a favore del concedente, potrà essere preferibilmente ridotto il canone di disponibilità. In questo caso, si suggerisce di non modificare il contributo a fondo perduto per evitare impatti sulla bancabilità del progetto.

Per quanto attiene alle modalità tecniche della procedura di riequilibrio, la revisione delle condizioni di equilibrio della concessione deve avvenire mediante la predisposizione di un apposito schema di atto aggiuntivo che, una volta sottoscritto, costituirà parte integrante del Contratto di concessione vigente.

In caso di mancato accordo sul riequilibrio del piano economico-finanziario le parti possono recedere dal contratto. In tal caso, al concessionario sono rimborsati gli importi di cui all'articolo 190, comma 4, lettere a) e b), a esclusione degli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso d'interesse.

6.4. La risoluzione e il recesso

L'ente concedente può dichiarare risolta la concessione in corso di rapporto della stessa se una o più delle seguenti condizioni si verificano:

- a. la concessione ha subito una modifica che avrebbe richiesto una nuova procedura di aggiudicazione della concessione;
- b. il concessionario si trovava, al momento dell'aggiudicazione della concessione, in una delle situazioni che comportano l'esclusione dalla procedura di aggiudicazione della concessione;
- c. la Corte di Giustizia dell'Unione europea constata, in un procedimento, che uno Stato membro ha violato uno degli obblighi su lui incombenti in virtù dei trattati europei per il fatto che un ente concedente appartenente allo Stato membro in questione ha aggiudicato la concessione in oggetto senza adempiere gli obblighi previsti dai trattati europei e dalla direttiva.

La risoluzione della concessione per inadempimento dell'ente concedente o del concessionario è disciplinata dagli articoli 1453 e seguenti del codice civile. Il contratto prevede

19 A titolo esemplificativo, nell'ipotesi di entrata in vigore di norme legislative e regolamentari che determini un maggior costo dell'investimento e una conseguente riduzione dell'indice TIR, il maggior costo dovrà essere inserito nel piano economico-finanziario, unitamente, eventualmente, a una linea di finanziamento ad hoc, a meno che il maggior costo non venga coperto con equity aggiuntivo da parte del concessionario o con un contributo a fondo perduto di egual importo. Tutti gli altri dati del PEF dovranno rimanere immutati rispetto al PEF convenzionale allegato al contratto. Il riequilibrio del PEF può consistere nella modifica del canone di disponibilità o, in via eccezionale, in un allungamento della durata della gestione fino a quando gli indicatori di riequilibrio non eguaglieranno quelli di equilibrio indicati nel contratto e nel PEF originario, a meno che i maggiori costi non siano stati coperti con un contributo.

per il caso di inadempimento una clausola penale di predeterminazione del danno e i criteri per il calcolo dell'indennizzo.

Nei casi che comporterebbero la risoluzione di una concessione per cause imputabili al concessionario, l'ente concedente comunica per iscritto al concessionario e agli enti finanziatori l'intenzione di risolvere il rapporto. Gli enti finanziatori, ivi inclusi i titolari di obbligazioni e titoli analoghi emessi dal concessionario, entro centoventi giorni dal ricevimento della comunicazione, possono indicare un operatore economico che subentri nella concessione avente caratteristiche tecniche e finanziarie corrispondenti a quelle previste nel bando di gara o negli atti in forza dei quali la concessione è stata affidata, con riguardo allo stato di avanzamento dell'oggetto della concessione alla data del subentro. L'operatore economico subentrante assicura la ripresa dell'esecuzione della concessione e l'esatto adempimento originariamente richiesto al concessionario sostituito entro il termine indicato dall'ente concedente. Il subentro dell'operatore economico ha effetto da quando l'ente concedente presta il consenso.

Se l'ente concedente recede dal contratto di concessione per motivi di pubblico interesse spettano al concessionario:

- a. il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, oppure, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario;
- b. i costi sostenuti o da sostenere in conseguenza del recesso, ivi inclusi gli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso d'interesse;
- c. un indennizzo a titolo di mancato guadagno compreso tra il minimo del 2 per cento e il massimo del 5 per cento degli utili previsti dal piano economico-finanziario, in base a una valutazione che tenga conto delle circostanze, della tipologia d'investimenti programmati e delle esigenze di protezione dei crediti dei soggetti finanziatori. In ogni caso i criteri per l'individuazione dell'indennizzo devono essere esplicitati in maniera inequivocabile nell'ambito del bando di gara e indicati nel contratto, tenuto conto della tipologia e dell'oggetto del rapporto concessorio, con particolare riferimento alla percentuale, al piano economico-finanziario e agli anni da prendere in considerazione nel calcolo.

Le somme dovute come sopra sono destinate prioritariamente al soddisfacimento dei crediti dei finanziatori del concessionario e dei titolari di titoli emessi.

Senza pregiudizio per il pagamento delle somme dovute, in tutti i casi di cessazione del rapporto concessorio diversi dalla risoluzione per inadempimento del concessionario questi ha il diritto di proseguire nella gestione ordinaria dell'opera, incassandone i ricavi da essa derivanti, sino all'effettivo pagamento delle suddette somme, fatti salvi gli eventuali investimenti improcrastinabili individuati dal concedente unitamente alle modalità di finanziamento e di ristoro dei correlati costi.

L'efficacia del recesso dalla concessione è sottoposta alla condizione del pagamento da parte dell'ente concedente delle somme previste sopra.

7. LA CONTABILIZZAZIONE DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

In merito alle regole da seguire per la contabilizzazione *on/off balance* dei contratti di PPP l'articolo 175, comma 9, del Nuovo Codice prevede che ai contratti di PPP "si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat a cui sono tenute le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196"²⁰.

Al fini del trattamento statistico applicabile viene operata una distinzione tra i PPP (nei quali l'acquirente principale dei servizi è la pubblica amministrazione) e le concessioni (nelle quali l'acquirente principale dei servizi è il mercato).

- a. Secondo i criteri Eurostat, i PPP (asset a tariffazione sulla pubblica amministrazione) sono nello specifico caratterizzati dai seguenti elementi:
- il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha una durata di lungo periodo;
 - il contratto è stipulato con uno o più soggetti privati eventualmente costituiti in società;
 - il contratto prevede la costruzione da parte del privato di una nuova infrastruttura o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente, che dovrà fornire servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi;
 - l'opera riguarda settori in cui la pubblica amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha di norma un forte interesse pubblico;
 - la pubblica amministrazione è l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda è generata dalla stessa pubblica amministrazione sia quando proviene da utilizzatori terzi (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale).

Le infrastrutture realizzate nell'ambito di un contratto di PPP possono essere considerate, nei conti nazionali, come attività non di proprietà della pubblica amministrazione solo se è stabilito in modo chiaro che al partner privato sono allocati simultaneamente la maggior parte dei rischi e dei benefici derivanti dall'operazione.

Eurostat prevede, infatti, che i beni (asset) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nello stato patrimoniale delle pubbliche amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito secondo le definizioni del regolamento europeo SEC (attualmente nella versione del SEC 2010, fissata dal regolamento UE n. 549 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013), solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata²¹.

20 Ai fini della contabilizzazione pubblica delle operazioni di PPP e del conseguente impatto su deficit e debito pubblico, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat (v. Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea Testo rilevante ai fini del SEE, paragrafo 15.41 e paragrafi da 20.276 a 20.282, Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 di Eurostat, ed. 2016, paragrafo VI.4, A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, EPEC – BEI, settembre 2016, A guide to the statistical treatment of Energy Performance Contracts, Eurostat – BEI, maggio 2018).

21 Sul tema si veda anche Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria, deliberazione n. 42/2021/PRSE depositata dalla in data 12 luglio 2021 in tema di project financing e la deliberazio-

Ciò avviene nel caso in cui si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni: il soggetto privato assume il rischio di costruzione e almeno uno dei due rischi di disponibilità o di domanda.

Il rischio di costruzione riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale. L'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera. L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio di costruzione da parte del soggetto pubblico.

Il rischio di disponibilità attiene alla fase operativa ed è connesso a una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale tali da incidere sulla disponibilità dell'opera intesa come fruibilità secondo gli standard prestazioni indicati nel contratto.

Tale rischio si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettiva disponibilità dell'asset, così come pattuito nel disposto contrattuale configurata nel capitolato prestazionale, e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione afferenti la disponibilità non vengano raggiunti. La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal monitoraggio della disponibilità dell'asset, implica, viceversa, una assunzione del rischio di disponibilità da parte del soggetto pubblico²².

ne n. 204/2021/PRSE depositata il 1° ottobre 2021 dalla Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna. "L'esatta qualificazione e allocazione dei rischi concordata nel contratto di partenariato pubblico-privato incide in modo decisivo sull'inquadramento contabile dello stesso, ai fini della sua imputazione nel bilancio della stazione appaltante (on balance sheet) o meno (off balance sheet). Il soggetto privato finanziatore deve assumersi il rischio di costruzione e uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda. Elemento discriminante per la qualificazione di contratto di PPP non rilevante ai fini dell'indebitamento è l'espressa pattuizione dell'assunzione dei rischi da parte dell'operatore economico...". In materia si richiamano altresì: la Deliberazione n. 15/SEZAUT/2017/QMIG, resa dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti nonché Corte dei Conti Emilia-Romagna Sez. contr., Delib., 20-01-2021, n. 3.

22 I contratti di PPP sono automaticamente registrati *ON BALANCE* qualora non contengano disposizioni che consentono di adeguare il Canone in caso di indisponibilità del bene e di scarsa prestazione del servizio da parte del concessionario. Ciò avviene quando non sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- l'importo da decurtare per un caso di indisponibilità o scarsa prestazione del servizio può essere determinato oggettivamente applicando i termini del contratto di PPP (ovvero l'importo della decurtazione non è lasciato alla discrezionalità di nessuna delle parti o alla negoziazione tra le parti caso per caso);
- la decurtazione può essere determinata senza ulteriori trattative tra le parti.

Un contratto di PPP è, altresì, automaticamente registrato *ON BALANCE* se non prevede standard contrattuali utilizzati per definire e misurare come minimo, le condizioni in cui l'asset è oggettivamente utilizzabile. A seconda della tipologia di contratto occorre stabilire l'opportuna definizione di disponibilità; ad esempio può considerarsi non disponibile un'aula scolastica con una temperatura e/o un livello di illuminazione diversi da quelli stabiliti nel contratto; o una piscina i cui spogliatoi non siano utilizzabili (indisponibilità consequenziale) o un ospedale se non sono disponibili le sale operatorie (indi-

Ad esempio, nel caso di realizzazione di uffici pubblici, tribunali, istituti penitenziari, etc., a uso esclusivo della pubblica amministrazione, in cui al privato che progetta, realizza e gestisce l'infrastruttura viene corrisposto un canone per la disponibilità in piena efficienza della struttura stessa (manutenzione ordinaria e straordinaria) e per la gestione dei servizi correlati (guardiana, gestione delle reti, gestione archivi, pulizia, gestione parcheggio, etc.), il rischio di disponibilità si può considerare trasferito al privato qualora contrattualmente sia prevista l'applicazione automatica di penali che incidono sul canone corrisposto dal soggetto pubblico sia nel caso di indisponibilità completa o parziale della struttura.

Nel caso degli impianti sportivi la disponibilità potrebbe essere legata a livelli prestazionali riferiti per esempio al comfort termico degli ambienti, alla qualità dell'acqua della piscina, alla manutenzione degli impianti di riscaldamento, alla sicurezza dell'impianto elettrico e alla pulizia della piscina che rappresentano, quindi, standard di disponibilità la cui remunerazione confluisce nel canone di disponibilità.

Qualora siano previsti pagamenti da parte degli utenti finali per servizi collegati ad attività secondarie associate con l'infrastruttura, questi devono rappresentare una parte minoritaria dei ricavi complessivi del soggetto privato (a titolo di esempio, si consideri un ospedale in cui l'amministrazione paga un canone per la disponibilità della struttura e per i servizi, mentre l'eventuale fruizione del parcheggio è pagata direttamente dagli utenti stessi al gestore privato).

Il rischio di domanda è connesso alla variabilità della domanda non necessariamente dipendente dalla qualità del servizio prestato; ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio di impresa assunto da un'azienda in un'economia di mercato.

Qualora si sia in presenza di progetti di PPP *demand-based*, il rischio di domanda si considera assunto dal soggetto privato nel caso in cui i pagamenti del privato siano correlati all'effettiva quantità di servizio domandata dall'utenza. Il rischio di domanda, viceversa, si considera allocato al soggetto pubblico nel caso di pagamenti garantiti anche per prestazioni non erogate. In altre parole, si presume che il soggetto pubblico assuma il rischio di domanda laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al partner privato indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato. Ad esempio, nel caso di realizzazione di strade senza pedaggio in cui al privato, che progetta, costruisce e gestisce l'infrastruttura, sono corrisposti pagamenti pubblici (tariffe ombra) in funzione del passaggio degli autoveicoli, il rischio di domanda può considerarsi trasferito al privato nel caso in cui detti pagamenti siano corre-

sponibilità dell'intero bene). Un contratto è considerato automaticamente *ON BALANCE* se non prevede un meccanismo di decurtazione del canone basato su un principio di proporzionalità per un periodo di tempo significativo (ad esempio un anno). Il che significa che il canone dovrebbero essere proporzionale al grado in cui l'asset è disponibile; di conseguenza, la disponibilità al 100% giustifica che il concessionario riceva il canone completo e la disponibilità allo 0% deve comportare che il concessionario non riceva canone (a volte indicato come "disponibilità zero, pagamento zero"). È importante che i contratti di PPP basino i canoni, oltre che sulla disponibilità, anche prevedendo decurtazioni per la scarsa prestazione dei servizi. A tal fine, viene assegnato un alto rischio di riclassificazione *ON BALANCE* ai contratti che non prevedono un sistema di monitoraggio e di rendicontazione della disponibilità dell'asset e della prestazione dei servizi tale da consentire al concedente di sanzionare il concessionario per la sua inadempienza. Pertanto, il meccanismo di pagamento basato sull'auto-segnalazione da parte del concessionario, senza che il concedente monitori o verifichi (e contesti) le relazioni del concessionario non è ritenuto sufficiente.

lati agli effettivi passaggi degli autoveicoli, rilevati elettronicamente.

Ai soli fini del raggiungimento dell'equilibrio economico, l'amministrazione può statuire un intervento pubblico di sostegno consistente in un prezzo oppure nel riconoscimento di un diritto di godimento strumentale e tecnicamente connesso all'opera, ovvero la cessione di immobili non più di utilità o qualsivoglia ulteriore vantaggio finanziario riconosciuto dall'amministrazione.

La corresponsione del contributo è, in linea di principio, un elemento non essenziale per la realizzazione di un'operazione efficiente di PPP. Tuttavia, in base alla tipologia di opera da realizzare e agli obiettivi che si intendono perseguire, l'amministrazione concedente può prevedere la corresponsione, in favore del concessionario, di un contributo, ai soli fini del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, ai sensi dell'articolo 177 del Codice²³. In ogni caso, è opportuno sottolineare che l'amministrazione è chiamata a valutare con attenzione in sede di strutturazione di una specifica operazione di PPP, già prima della stesura del bando, la duplice scelta sia di riconoscere un intervento pubblico di sostegno a titolo di prezzo sia di definirne il relativo ammontare.

In ottemperanza alle regole Eurostat e al fine di assicurare la classificazione off balance dell'operazione, la predetta percentuale di contributo non dovrebbe superare in ogni caso il 50% dell'ammontare complessivo dell'investimento, essendo il contributo una variabile rilevante, idonea a condurre da sola alla riclassificazione dell'operazione a debito.

Inoltre, la corresponsione del contributo non può mai essere scollegata o prescindere dall'effettiva realizzazione dell'opera o di parte di essa ovvero non proporzionata ai lavori realizzati in concreto, nel rispetto delle condizioni prestabilite di costruzione dell'opera definite dal progetto e dai capitolati approvati.

Infine, secondo i principi Eurostat, nelle forme di contribuzione da parte dell'amministrazione, che possono incidere sul corretto trattamento statistico delle operazioni di PPP, vanno considerati anche il valore di subentro al termine del contratto, il trasferimento in proprietà e i diritti reali di godimento di beni immobili, la cessione di opere pubbliche e gli strumenti di garanzia apprestati sui ricavi ovvero sul livello di utilizzo dell'opera.

b. Ai fini dell'applicazione delle regole Eurostat, il termine "concessione"²⁴ è utilizzato

23 Il citato articolo prevede, al comma 6 che: *"Se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno. L'intervento pubblico può consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti. Non si applicano le disposizioni sulla concessione, ma quelle sugli appalti, se l'ente concedente attraverso clausole contrattuali o altri atti di regolazione settoriale sollevi l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto. La previsione di un indennizzo in caso di cessazione anticipata della concessione per motivi imputabili all'ente concedente, oppure per cause di forza maggiore, non esclude che il contratto si configuri come concessione."*

24 Le definizioni adottate in ambito Eurostat su PPP e concessioni sono rilevanti solo a fini statistici e possono differire da quelle utilizzate dagli Stati membri o da quelle comunemente comprese dal mercato. Il fatto che un contratto sia in appalto o in concessione o stipulato in base a una particolare legge nazionale (ad esempio una legge sugli appalti pubblici o una legge sulla concessione) non è di per sé rilevante per determinare in ambito statistico se il contratto è un PPP o una concessione. (*A Guide to the Statistical Treatment of PPPs September 2016*, p.22).

invece per descrivere contratti a lungo termine, in cui la maggior parte dei ricavi del *partner* privato (concessionario) proviene dagli utenti finali del servizio, ovvero in cui l'amministrazione pubblica non effettua pagamenti regolari al partner privato o tali pagamenti rappresentano una parte minore dei ricavi.

Il trattamento contabile delle concessioni è previsto nel capitolo 6.3.1.5 del *Manual on Government deficit and debt* e differisce da quello previsto per i partenariati pubblico-privati. In generale, le regole Eurostat prevedono che, se la maggior parte dei ricavi del concessionario deriva dalla vendita diretta di beni o servizi all'utenza a condizioni di mercato e il concessionario assume la maggior parte del rischio commerciale, che dipende da fattori esterni quali la domanda degli utenti finali e la loro "disponibilità a pagare" e dalla sua capacità di gestire e mantenere l'*asset*, allora la proprietà economica è del soggetto privato. In caso contrario la proprietà economica dell'*asset* è assegnata alla parte pubblica e l'attività va iscritta all'interno del bilancio della amministrazione pubblica. Particolare attenzione deve essere prestata ai casi in cui la società concessionaria è controllata dall'amministrazione pubblica che ha la maggioranza dei diritti di voto nella società (concessionaria) o che esercita il controllo sulla base di altri criteri, come descritto nella sezione 1.2.3 del *Manual on Government Deficit and Debt*²⁵.

In tali casi l'attività della società controllata dalla amministrazione pubblica potrebbe essere riclassificata nell'ambito delle unità istituzionali che vengono classificate come pubbliche amministrazioni dall'ISTAT laddove non fosse superato il *market/non market test*²⁶. Tale aspetto deve essere tenuto in considerazione soprattutto laddove il piano economico-finanziario dell'iniziativa è sviluppato sulla domanda potenziale.

Occorre sottolineare che ai fini del trattamento statistico qualsiasi aspetto del rapporto tra parte pubblica e privata può assumere rilevanza.

Se il governo finanzia, sotto varie forme (comprese le sovvenzioni agli investimenti), la maggior parte dei costi di costruzione (o ristrutturazione), il bene in concessione deve essere iscritto nel bilancio pubblico.

Se il governo fornisce una garanzia esplicita a copertura di oltre il 50% del debito contratto dal concessionario per il finanziamento della realizzazione del bene in concessio-

25 Ai fini della contabilizzazione delle operazioni di PPP istituzionalizzato e del conseguente impatto su deficit e debito pubblico, si applicano i contenuti del *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010* di Eurostat, ed. 2016, paragrafo VI.4.3.1. in cui si prevede che "As regards PPP contracts where the partner is a special unit, created on purpose (frequently referred to as 'project company' or a special purpose entity - SPE) for a single PPP contract, it must be considered to what extent it is controlled by government. Even when government holds a minority stake, it can exert a predominant influence in the contract negotiation and on important decisions. Government could, for instance, hold veto rights on final approval for important decisions in the context of the drafting the contract and/or in the course of its execution (for instance, choice of sub-contractors, annexed activities, significant repairs, extension of capacity, etc.). If this is the case, the assets should be reclassified in the balance sheet of government. Moreover, the presence of government in an SPE or the fact that the partner could be a public unit, are factors that have to be taken into account in the context of the final sharing of the rewards between government and the partner".

26 To be considered as market, a producer must sell its products at an economically significant price, which, in practice, would be assessed through whether the sales of the producer cover a majority of the production costs. In distinguishing market and other non-market producers a quantitative market/nonmarket test (50 % criterion) is used, comparing 'sales' and 'production costs'.

ne, in modo tale da assumere la maggior parte dei rischi associati, il bene deve essere iscritto nel bilancio pubblico.

Se l'amministrazione pubblica fornisce una garanzia di entrate minime (ad esempio su un volume minimo di traffico) o, in alcuni casi, un livello minimo di redditività del concessionario (ad esempio in termini di ritorno sul capitale proprio), le attività devono essere iscritte nel bilancio pubblico.

L'amministrazione è, pertanto, tenuta a verificare la coerenza delle disposizioni contrattuali con i criteri dettati da Eurostat ai fini della contabilizzazione dell'operazione fuori dal proprio bilancio.

A tal riguardo ai fini del monitoraggio del trattamento contabile e della registrazione nei conti economici nazionali dei contratti sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche nel quadro delle iniziative di partenariato pubblico-privato, gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere, tramite accesso all'apposito portale al DIPE e alla RGS, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, nonché ai sensi dell'articolo 1, comma 626, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, le informazioni e i dati relativi alle operazioni effettuate ai sensi degli articoli 180 e seguenti del Codice dei contratti pubblici.

Il 9 agosto 2022 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 185 la Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 maggio 2022 che sostituisce la Circolare PCM del 10 luglio 2019 definendo una nuova modalità per comunicare l'avvenuta stipula di operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) attraverso l'utilizzo del nuovo portale web relativo alle operazioni di PPP.

In particolare, con la detta Circolare sono state definite le modalità di accesso e utilizzo del portale web per il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato (<https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp>) da parte dei soggetti aggiudicatori che pongano in essere contratti di PPP.

Il nuovo portale, finalizzato alla raccolta delle informazioni necessarie alle attività istituzionali delle realtà coinvolte (tra gli altri, DIPE-RGS-ISTAT), riduce l'onere di trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, nel rispetto del principio dell'unicità dell'invio del dato.



Parte speciale

1. CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il patrimonio infrastrutturale dello sport italiano consta di circa 77.000 impianti²⁷ (pallazzetti, arene, autodromi, stadi, piscine, piste da sci, etc.) distribuiti sul territorio in maniera non omogenea. La maggioranza delle strutture (51,8%) è localizzata nel Nord Italia, dove l'incidenza di impianti sportivi sul numero di abitanti supera del 35% quella registrata nel Mezzogiorno. Nel dettaglio, nel Nord e nel Centro Italia sono presenti rispettivamente 144 e 140 strutture ogni 100.000 abitanti, nel Mezzogiorno la concentrazione scende a 107 impianti sportivi ogni 100.000 abitanti.

La disparità presente a livello territoriale è evidente anche nell'analisi dei dati regionali. Nella classifica delle Regioni italiane per numero d'impianti sportivi presenti sul territorio rispetto alla popolazione, la Lombardia si colloca al primo posto, con 394 impianti ogni 100.000 abitanti, rapporto che scende a 20 impianti sportivi ogni 100.000 abitanti in Molise, ultimo classificato²⁸.

A livello nazionale la media si attesta a circa 131 impianti sportivi ogni 100.000 abitanti, valore inferiore a quello registrato in Paesi europei di dimensioni comparabili (Spagna, Francia e Germania), i quali dispongono in media di 250 impianti ogni 100.000 abitanti. La differenza è ancora maggiore se si prende come riferimento il Paese europeo con il più alto tasso di popolazione attiva, la Finlandia, dove si registra un rapporto tra strutture e popolazione che equivale a 4,6 volte la media italiana²⁹.

In Italia la proprietà degli impianti sportivi è pubblica per oltre il 70% dei casi. Si tratta in larghissima maggioranza di strutture comunali (91,4%), a cui si aggiungono impianti di proprietà provinciale (6,1%), regionale (0,4%) e di altri soggetti pubblici quali università, amministrazioni statali, Sport e Salute, etc. (2,1%). Il 9%³⁰ di tali strutture risulta non funzionante, dato che, unito a quelli sull'obsolescenza e sull'inefficienza energetica degli impianti sportivi, segnala l'urgente necessità d'investimenti.

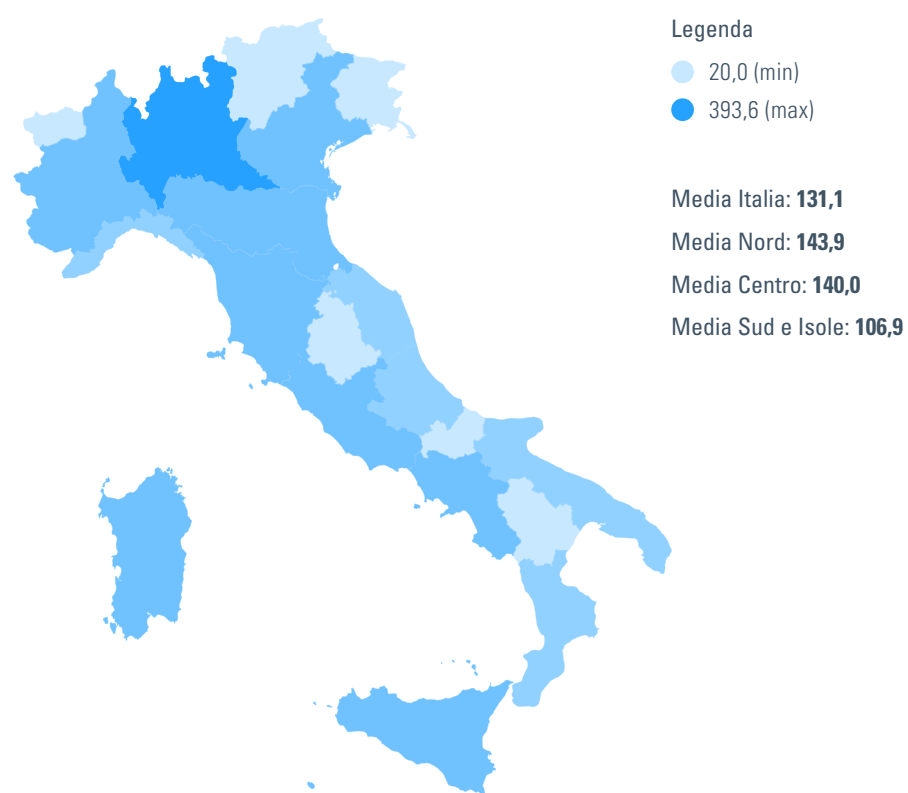
27 77.000 sono gli impianti sportivi nel censimento dell'impiantistica sportiva gestito da Sport e Salute che comprende tutte le regioni italiane al netto della Sardegna e della Provincia Autonoma di Bolzano.

28 Elaborazioni su The European House - Ambrosetti su dati Sport e Salute.

29 The European House - Ambrosetti, 2023, L'Osservatorio Valore Sport: riportare la pratica sportiva al centro dell'agenda politica per creare valore per il Paese.

30 Dati provenienti da censimento realizzato da Sport & Salute aggiornati alla data di pubblicazione del presente manuale.

Figura 1: Densità di impianti sportivi nel territorio (numero di impianti ogni 100.000 abitanti). Elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Sport e Salute



Oltre il 60% degli impianti sportivi italiani risale infatti a prima degli anni '80 e, dopo oltre 40 anni di attività, necessita di rinnovamento e riqualificazione. Si tratta in molti casi di strutture per loro natura energivore: ambienti spaziosi, con grandi necessità di climatizzazione, di ricambio di aria e di grandi quantità di acqua che comportano un notevole dispendio di energia elettrica e termica. Solo una quota minoritaria di esse è dotata d'impiantistica basata su fonti rinnovabili (10,2%)³¹ e, secondo le stime dell'Istituto per il Credito Sportivo, ogni anno l'inefficienza energetica degli impianti produce maggiori emissioni climalteranti e uno spreco di risorse superiore a 800 milioni di euro. Oltre a generare un impatto ambientale negativo, tale condizione rende

31 *Ibidem.*

Le società sportive responsabili della gestione degli impianti particolarmente vulnerabili di fronte alle fluttuazioni di prezzo delle forniture energetiche. Nel 2022, a causa dell'aumento del prezzo dell'energia, i costi energetici per gli impianti sportivi e piscine hanno registrato un incremento tra il 200 e il 400% rispetto all'anno 2021, passando da un'incidenza del 35% a una del 70% sul fatturato, con un incremento complessivo della spesa pari a circa 1 mld di euro.³²

Il successo nel miglioramento del patrimonio impiantistico italiano non dipende quindi esclusivamente dalla realizzazione di nuove strutture ma dovrà inevitabilmente passare per una riqualificazione del patrimonio esistente (gestione, efficientamento energetico, etc.).

I progetti riguardanti l'ammodernamento d'impianti obsoleti o la costruzione di nuovi impianti nella storia recente sono stati spesso frutto di alleanze tra amministrazioni virtuose e competenti e privati lungimiranti. Lo sviluppo dello sport a livello nazionale necessita tuttavia d'incentivi e riforme strutturali che consentano di risolvere i fallimenti di mercato e le inefficienze della pubblica amministrazione per offrire ai cittadini un servizio migliore.

2. LA REALIZZAZIONE IN PPP DI IMPIANTI SPORTIVI

La valutazione dell'opportunità di realizzare gli impianti sportivi tramite lo strumento del partenariato pubblico-privato si basa su alcuni aspetti che afferiscono non solo al PPP in generale ma anche ad alcune peculiarità di settore.

Si richiamano nell'ambito degli aspetti menzionati in particolare i seguenti:

- **migliore allocazione dei rischi** a livello contrattuale, attraverso la quale ottimizzare il valore del progetto consentendo di allocare i rischi al soggetto più capace di gestirli e mitigarli. La possibilità offerta dallo strumento del partenariato pubblico-privato di raggiungere una migliore allocazione dei rischi assume grande rilievo nel settore degli impianti sportivi trattandosi di un settore che frequentemente presenta le caratteristiche proprie di quelle opere cosiddette "tiepide" (iniziative i cui ricavi da utenza non sono sufficienti a ripagare per intero le risorse impiegate per la loro realizzazione e in cui, per consentirne la fattibilità finanziaria, è necessario un contributo pubblico) o "fredde" (iniziative in cui i ricavi per ripagare le risorse impiegate per la loro realizzazione provengono dai pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione). Per questa tipologia di opere l'allocazione dei rischi di domanda e di disponibilità su un operatore privato, con competenze, capacità gestionali e solidità finanziaria per gestirli, rappresenta spesso un elemento chiave ai fini del successo dell'iniziativa;
- **miglioramento della qualità progettuale.** Nel settore degli impianti sportivi la fase di gestione è di particolare importanza, anche in considerazione dello scopo "sociale" del servizio offerto ai cittadini, ai quali deve essere garantita la possibilità di accesso alle infrastrutture e la qualità del servizio stesso. Il cosiddetto *bundling* della

32 Dati Sport e Salute.

progettazione³³, realizzazione e gestione, tipico dei progetti realizzati in partenariato può consentire di ottenere un miglioramento generale nella qualità realizzativa e gestionale dall'iniziativa grazie alle esternalità positive tra la fase di progettazione e costruzione dell'opera e quella di gestione e manutenzione. In particolare, la fase di progettazione, intrinsecamente legata alle successive fasi di realizzazione dell'opera e gestione, è un presupposto fondamentale per il successo del progetto. È questa la fase in cui sia l'operatore privato che il soggetto pubblico devono valutare le loro esigenze e capacità (in particolare, un'attenta valutazione da parte del soggetto privato previene la possibilità che egli eccipisca qualcosa durante la fase di gestione circa gli aspetti non noti del contratto, i quali potrebbero qualificare un'istanza di riequilibrio). Similmente, la qualità realizzativa dell'infrastruttura, dalla quale tipicamente dipende la qualità del servizio, riduce i costi di mantenimento e gestione;

- **efficientamento delle tempistiche realizzative.** Esiste un incentivo implicito nel realizzare l'opera nei tempi pattuiti con l'amministrazione. L'ottimizzazione delle tempistiche non reca pregiudizio alla qualità realizzativa se il *bundling* delle fasi del progetto si è realizzato correttamente;
- **miglioramento dell'efficienza nella gestione.** In passato le amministrazioni sono state impegnate nel reperire le risorse per la realizzazione delle opere e l'obiettivo primario era rappresentato dalla costruzione del patrimonio impiantistico. Negli ultimi anni, anche per la progressiva obsolescenza delle strutture e per la crescita dei costi di gestione, gli aspetti legati alla sostenibilità della gestione, ivi inclusa la manutenzione ordinaria e straordinaria, sono diventati un elemento fondamentale per il settore. Sotto questo aspetto il partenariato può rappresentare un valido strumento per la gestione delle opere pubbliche stesse (anche attraverso l'utilizzo del patrimonio pubblico già disponibile), al fine di ottimizzare il servizio erogato ai cittadini e minimizzare il rischio che il patrimonio pubblico possa diventare un mero costo per la collettività. In tale ottica, l'esperienza di operatori economici privati, che hanno come *core business* la gestione di attività sportive, può consentire alle amministrazioni di far leva sulle specifiche competenze per la rifunzionalizzazione e la valorizzazione del loro patrimonio impiantistico;
- **finanziamento con capitali privati.** La possibilità di ricorrere a capitali privati consente, in tutto o in parte, di sgravare il bilancio dell'ente dalle spese (e potenziale eventuale indebitamento) d'investimento e gestione delle opere (a condizione che l'operazione sia strutturata nel rispetto dei criteri fissati da Eurostat ai fini della classificazione *off balance*). Nei contratti di partenariato, in particolare nel caso di opere tiepide (e calde), parte (o tutto) del costo di gestione è a carico degli utenti, a differenza dell'appalto tradizionale, nel quale la PA oltre all'investimento iniziale sostiene ulteriori spese per la gestione dell'opera a carico del proprio bilancio. Nel caso del partenariato la possibilità di bilanciare la spesa per investimenti e spesa

33 La progettazione è intrinsecamente legata alle successive fasi del PPP (realizzazione dell'opera e successiva gestione), e costituisce un presupposto fondamentale per il successo del progetto. È in sede di progettazione in cui il privato deve valutare preliminarmente le proprie esigenze e capacità di garantire il servizio, di modo che egli non possa poi eccipire nulla durante la fase di gestione circa aspetti non noti del contratto, i quali potrebbero qualificare un'istanza di riequilibrio ingiustificata.

corrente offre l'opportunità all'amministrazione di ottenere un effetto moltiplicatore dell'investimento sostenuto;

- **impulso al mercato.** La necessità di realizzare o riqualificare impianti sportivi si scontra, da un lato, con i vincoli di bilancio e la carenza di risorse delle pubbliche amministrazioni e, dall'altro lato, con un livello di redditività tale da non indurre ai soggetti privati a investire in autonomia. Lo strumento del PPP consente di superare tale situazione, dando la possibilità alla pubblica amministrazione di ottimizzare l'utilizzo delle proprie risorse - attraverso contributo in *equity*, trasferimento di beni, corresponsione di canoni di disponibilità da sommare ai ricavi da domanda, etc. - al fine di attivare l'investimento dei partner privati.

3. ANALISI DEL CONTESTO NORMATIVO DI SETTORE

La costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi trova il suo riferimento, a livello normativo, in una disciplina a carattere speciale contenuta, fino al 31 dicembre 2022, nel Decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50 (convertito con legge n. 96 del 21 giugno 2017) e, dal 1° gennaio 2023, nel D.Lgs. n. 38/2021, recentemente modificato dal D.Lgs. 29 agosto 2023 n. 120 "*disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39 e 40*" entrato in vigore in data 5 settembre 2023.

Tale disciplina a carattere speciale fa, peraltro, riferimento sotto più profili (sia sostanziali sia procedurali) alle norme e ai principi in tema di PPP che, quindi, si pongono in rapporto di complementarietà rispetto alla disciplina di cui sopra.

3.1. Il Decreto Legislativo 38/2021 e s.m.i.

L'ammodernamento o la costruzione d'impianti sportivi sono stati disciplinati fino al 31 dicembre 2022 dalla legge di conversione n. 96 del 21 giugno 2017 che ha convertito il Decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50 che, con l'art. 62, ha introdotto una serie d'interventi normativi in riforma alla disciplina di cui al comma 304 dell'art. 1 della Legge del 27 dicembre 2013, n. 147 (cd. Legge di Stabilità 2014).

La Legge di Stabilità 2014 nelle disposizioni dell'art.1, comma 304 introduceva una nuova procedura per la realizzazione d'impianti sportivi sia pubblici che privati e l'ammodernamento di quelli esistenti. Tale nuovo ordinamento era stato adottato dal legislatore nell'ottica di favorire l'ammodernamento o la costruzione d'impianti sportivi attraverso la semplificazione delle procedure amministrative e la previsione di modalità innovative di finanziamento nonché di favorire un migliore uso delle risorse del Fondo di garanzia per i mutui relativi alla costruzione, all'ampliamento, all'attrezzatura, al miglioramento o all'acquisto d'impianti sportivi (amministrato dall'Istituto per il Credito Sportivo) al fine di sostituire tale risorsa con fondi privati oppure integrarla con gli stessi.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 68 del 19 marzo 2021, è stato pubblicato il decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 38, recante attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante *misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costru-*

zione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione d'impianti sportivi.

Il D.Lgs. 38/2021, entrato in vigore il 1° gennaio 2023³⁴ (non interessato dal rinvio dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2021, che riguarda la "Riforma dello Sport") aggiorna la normativa in materia di ammodernamento e costruzione di impianti sportivi, semplificando l'iter per l'approvazione dei progetti d'iniziativa privata e, ai fini della fattibilità tecnico-finanziaria, ampliando le possibilità d'intervento pubblico.

Lo stesso, come anticipato, è stato di recente modificato dal D.Lgs. 29 agosto 2023 n. 120 "disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39 e 40" entrato in vigore in data 5 settembre 2023.

In particolare, l'art. 4 del D.Lgs. n. 38/2021 dal titolo «Misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione» e ss., al comma 14 precisa che "gli interventi di cui al presente decreto, laddove possibile, sono realizzati prioritariamente mediante recupero d'impianti esistenti o relativamente a impianti localizzati in aree già edificate", descrivendo all'uopo a partire dal suo comma 1 un complesso procedimento che può essere così sintetizzato:

- **presentazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali con valenza di progetto di fattibilità tecnica ed economica** (art. 4, commi 1 - 3): "al fine di favorire l'ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi, [...], il soggetto che intende realizzare l'intervento presenta al Comune o al diverso ente locale o pubblico interessato, anche d'intesa con una o più delle Associazioni o Società sportive dilettantistiche o professionistiche utilizzatrici dell'impianto, un documento di fattibilità delle alternative progettuali, corredato di un piano economico-finanziario, che individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire da un elaborato volto a illustrare il rispetto dei principi della sostenibilità economica, territoriale, ambientale e sociale dell'intervento e dell'impatto sociale del medesimo e da un documento recante sintesi dei principali termini e condizioni volti a regolare i rapporti tra soggetto affidatario e amministrazione";
- **interventi edilizi consentiti** (art. 4, c. 2): "Il documento di fattibilità delle alternative progettuali, [...], può comprendere, **ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario [...], la costruzione d'immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, che siano complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo, con esclusione della realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale. Tali immobili, devono essere compresi nell'ambito del territorio urbanizzato comunale. Il documento di fattibilità può inoltre prevedere il pieno sfruttamento a fini commerciali, turistici, educativi e ricreativi di tutte le aree di pertinenza dell'impianto in tutti i giorni della settimana. [...]** Per assicurare il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, nonché

34 Il D.Lgs. n. 38/2021 non detta specifiche disposizioni volte a regolare il regime transitorio e la normativa applicabile alle procedure avviate sotto la vigenza della Legge n. 147/2013, limitandosi ad affermare l'abrogazione dell'art. 1, commi 304 e ss. della medesima Legge. Al riguardo, vedi anche paragrafo 7.

*al fine di assicurare adeguati livelli di bancabilità e l'eventuale coinvolgimento degli operatori bancari e finanziari pubblici e privati, **il documento di fattibilità può contemplare il riconoscimento di un prezzo, il rilascio di garanzie, misure di sostegno da parte del comune o di altre amministrazioni o enti pubblici, la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto su di essi, ovvero la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto di altri immobili di proprietà della pubblica amministrazione, nonché il trasferimento della proprietà degli stessi all'associazione o alla società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto in via prevalente**, nel rispetto delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Il diritto di superficie e il diritto di usufrutto non possono avere una durata superiore a quella della concessione di cui all'articolo 178 del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e comunque non possono essere ceduti, rispettivamente, per più di novanta e di trenta anni. Si applica la disciplina prevista dall'articolo 9 e dagli articoli 174 e seguenti del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, relativa all'allocazione dei rischi e al raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario nelle concessioni.*";

APPROFONDIMENTO:

La cessione del diritto di superficie da parte della PA all'operatore economico senza corrispettivo rappresenta un contributo pubblico e in quanto tale va computato nel calcolo del contributo stesso³⁵.

- **riduzione delle tempistiche dell'iter** (D.Lgs. 38/2021 - art. 4, c. 4): il Comune, l'ente locale o pubblico interessato convoca una conferenza di servizi preliminare su istanza dell'interessato in ordine al documento di fattibilità. Nel corso della conferenza di servizi preliminare, possono essere esaminate anche eventuali istanze concorrenti in ordine cronologico di protocollazione, e quella individuata come d'interesse pubblico è ammessa alla successiva conferenza di servizi decisoria. Viene inoltre introdotta la possibilità di sollecitare l'ente territoriale nel caso in cui la conferenza di servizi non venga convocata nei tempi indicati nel decreto stesso (entro 7 giorni dalla presentazione del documento di fattibilità), attivando l'intervento della Regione per la convocazione della conferenza preliminare. Nel caso in cui vi sia un riscontro positivo alla conferenza di servizi preliminare e, dunque, a valle della conclusione della medesima, il Comune o l'ente locale interessato, dichiara, entro il termine di sessanta giorni³⁶ dalla presentazione del documento medesimo, il pubblico interesse della proposta ricevuta, confermando la disponibilità a concedere le eventuali forme di contributo pubblico previste nella proposta e nell'allegato piano economico-finanziario ed eventualmente indicando le condizioni necessarie per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto;

35 Si ricorda che il diritto di superficie deve essere valorizzato e incluso nel PEF se acquisito dall'operatore economico a titolo oneroso. Se il diritto di superficie è attribuito senza corrispettivo rappresenta un contributo pubblico.

36 Rispetto all'art. 1, c. 304 della Legge 147/2013, tale termine risulta ridotto di un terzo (esso era pari a 90 giorni).

- **presentazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica** (D.Lgs. 38/2021 - Art. 4, c. 5) sulla base della dichiarazione di pubblico interesse - il soggetto proponente presenta al Comune il progetto di fattibilità tecnica ed economica. Quest'ultimo tiene conto delle condizioni indicate in sede di conferenza di servizi preliminare ed è redatto nel rispetto del Codice. Il progetto di fattibilità tecnica ed economica, in virtù di quanto previsto dalla vigente normativa, deve essere corredato:
 - a. di una bozza di convenzione con l'amministrazione comunale, metropolitana o provinciale che - oltre a prevedere che la realizzazione delle opere di urbanizzazione preceda o sia almeno contestuale alla realizzazione dei lavori di ristrutturazione o di nuova edificazione dell'impianto sportivo - specifichi i criteri generali di esecuzione dei lavori, la durata e le condizioni contrattuali dell'eventuale cessione del diritto di superficie o di usufrutto o della compravendita. La bozza di convenzione è, dunque, richiesta testualmente quale documento obbligatorio soltanto in questa fase, con una differenza sostanziale, dunque, rispetto alla procedura di cui al Codice dei contratti ove, invece, tale bozza rappresenta contenuto necessario della proposta ai fini della sua dichiarazione di fattibilità;
 - b. di un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte all'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, che indichi l'importo delle spese di predisposizione della proposta e i costi sostenuti per la predisposizione del progetto di fattibilità tecnica ed economica e dia conto, anche mediante i ricavi di gestione, dell'effettiva copertura finanziaria dei costi di realizzazione e gestione dell'impianto.

Il comma 6 dell'art. 4, in merito a tali documenti dispone che, nel caso d'interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti ovvero nelle ipotesi espressamente previste dal Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 il piano economico-finanziario sia asseverato ai sensi dell'articolo 193 del medesimo codice, e la bozza di convenzione con l'amministrazione proprietaria per la concessione o altro contratto di partenariato pubblico-privato debba specificare le caratteristiche e i criteri generali dei servizi e della gestione.

In relazione agli interventi di cui al precedente periodo, e fatto salvo quanto previsto ai sensi dell'articolo 193 del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, il soggetto proponente deve essere in possesso dei requisiti di partecipazione previsti dal medesimo codice.

APPROFONDIMENTO:

In tema di convocazione della conferenza di servizi decisoria appare utile prevenire eventuali conflitti di (o incertezze in merito alle) competenze concorrenti tra ente locale e Regione, identificando l'ente preposto a esito della conferenza di servizi preliminare. La cautela consentirebbe al soggetto proponente di avviare l'iter (oneroso) di predisposizione del progetto di fattibilità tecnica ed economica in un contesto di piena convergenza tra i diversi enti coinvolti in merito alle rispettive competenze.

- **approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica (D.Lgs. 38/2021 - Art. 4, c. 7).** Il Comune o l'ente locale o pubblico interessato previa conferenza di servizi decisoria, alla quale partecipano tutti i soggetti titolari di competenze in ordine al progetto presentato, può richiedere al proponente le modifiche strettamente necessarie ai fini della valutazione positiva del progetto e ne delibera in via definitiva l'approvazione entro 60 giorni dalla presentazione dello stesso. Ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, il provvedimento finale può prevedere la concessione di contributi pubblici e di altre forme di sostegno pubblico o specifiche esenzioni, deroghe o misure di favore comunque denominate al prelievo tributario di competenza comunale sull'impianto sportivo e le aree e attività economiche connesse. Il decreto attuativo specifica che qualora il progetto comporti atti di competenza regionale, la conferenza di servizi decisoria debba essere convocata dalla Regione la quale deve deliberare l'approvazione dello stesso entro i successivi 90 giorni dalla sua presentazione. Anche per la conferenza di servizi decisoria è prevista la facoltà in capo ai soggetti interessati, in caso di inerzia nella sua convocazione (15 giorni dalla presentazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica) da parte delle amministrazioni preposte, di presentare un'istanza di convocazione della conferenza decisoria al Presidente del Consiglio dei ministri o all'autorità politica delegata in materia di sport. Essi provvedono, una volta sentito il sindaco ovvero il presidente della Regione, entro 30 giorni dalla ricezione dell'istanza alla convocazione della conferenza, che deve tenersi entro una data non superiore ai successivi 20 giorni. Il provvedimento finale, una volta adottato, sostituisce ogni autorizzazione o permesso comunque denominato necessario alla realizzazione dell'opera e costituisce dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera stessa;
- **la procedura di gara (Art. 4, comma 11)** *"In caso d'interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti [...] il progetto di fattibilità tecnica ed economica approvato è posto a base di procedura di affidamento, indetta dall'amministrazione che ha convocato la conferenza decisoria e da concludersi comunque entro 120 giorni dalla sua approvazione. Alla gara è invitato anche il soggetto proponente, che assume la denominazione di promotore. Il bando specifica che il promotore, nell'ipotesi in cui non risulti aggiudicatario, può esercitare il diritto di prelazione entro 15 giorni dall'aggiudicazione definitiva e divenire aggiudicatario se dichiara d'impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario. Si applicano, per quanto non diversamente disciplinato, dal presente articolo, le previsioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, in materia di finanza di progetto. In particolare, se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di*

gara. Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al terzo periodo. Qualora l'aggiudicatario sia diverso dal soggetto di cui al comma 1, il predetto aggiudicatario è tenuto a subentrare nell'accordo o negli accordi di cui al medesimo comma."

- **le disposizioni di ulteriore agevolazione previste per il consolidamento patrimoniale delle Società e Ass. Sportive utilizzatrici dell'impianto: (D.Lgs. 38/2021 - art. 4, c. 12).** Un ulteriore elemento di novità rispetto alla normativa previgente è rappresentato dall'introduzione, a opera del **c. 12 dell'art. 4** (*Misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione*) del D.Lgs. 38/2021, di un iter di maggior favore nelle ipotesi in cui la proposta per l'ammodernamento e la riqualificazione dell'impianto sportivo sia presentata da parte della **sola associazione o società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto**. Con riferimento a tale ipotesi, la norma in argomento stabilisce in primo luogo che il documento di fattibilità può contemplare:
 - a. al fine di "*contribuire al consolidamento patrimoniale delle Società e Associazioni Sportive proponenti*", la **cessione - anche a titolo gratuito - del diritto di superficie o del diritto di usufrutto sull'impianto sportivo** o su altre aree di proprietà pubblica per una durata fino a 99 anni, ovvero **il trasferimento della proprietà** degli stessi a favore dell'associazione o società sportiva;
 - b. la **ridefinizione dei termini contrattuali** in essere per l'utilizzo da parte dell'associazione o società sportiva proponente dell'impianto oggetto di intervento, ovvero di altro impianto pubblico esistente, in considerazione dell'intervento di ristrutturazione o nuova costruzione proposto;
 - c. ai fini dell'esecuzione e della successiva gestione degli interventi, e nella prospettiva di agevolare il coinvolgimento di risorse e capitali pubblici e privati, l'associazione o società sportiva dilettantistica o professionistica ha **facoltà di costituire una società di scopo** partecipata in misura superiore al 50 per cento.

All'associazione o società sportiva proponente è poi riconosciuta la possibilità di procedere liberamente all'affidamento dei lavori oggetto dell'intervento proposto, fatta eccezione per quelli inerenti opere di urbanizzazione nei casi tassativamente previsti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

In aggiunta, qualora i lavori oggetto dell'intervento proposto siano:

- a. d'importo inferiore a euro 1.000.000,00, ovvero
- b. d'importo superiore a euro 1.000.000,00 ove le sovvenzioni pubbliche dirette non superino il 50% di tale importo, non trovano applicazione né le previsioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 né gli altri riferimenti al Codice dei contratti pubblici e non si applica il comma 11 di cui sopra.

APPROFONDIMENTO:

Agli enti sportivi dilettantistici (ESD) l'ordinamento giuridico affida la realizzazione di finalità d'interesse generale, in forza delle quali gli enti in parola possono beneficiare di alcune agevolazioni fiscali e corsie preferenziali nell'ottenimento di contributi pubblici. Alle forme di supporto finanziario si devono aggiungere gli istituti che prevedono la sottoscrizione di accordi giuridici formalizzati per l'utilizzo/gestione d'impianti sportivi. In particolare, gli ESD possono richiedere agli enti pubblici: a) porzioni d'immobili ove eleggere la sede sociale, b) spazi in cui organizzare le manifestazioni sportive, c) proporre o partecipare a procedure a evidenza pubblica per la gestione degli immobili/impianti sportivi.

In funzione dell'ipotesi di utilizzo applicabile discende la procedura amministrativa da rispettare che comprende sia quelle di natura cooperativa (disciplinate nel Codice del Terzo Settore D.Lgs. n. 117/2017) sia quelle a carattere competitivo contenute nel Codice dei contratti. Il D.Lgs. 36/2021 offre un quadro normativo sulla base del quale individuare gli elementi distintivi delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche, in particolare i.a.: l'oggetto sociale con specifico riferimento all'esercizio in via stabile e principale dell'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche e l'assenza di fini di lucro. È lo stesso D.Lgs. 36/2021 nell'art. 6, c. 2 a prevedere che gli *"enti sportivi dilettantistici, ricorrendone i presupposti, possono assumere la qualifica di enti del terzo settore, ai sensi dell'art. 5, c. 1, lett. t), del D.Lgs. n. 117/2017, e di impresa sociale, ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. u), del D.Lgs. n. 112/2017 [..]"*. In una logica di amministrazione condivisa dei beni comuni, il D.Lgs. n. 38/2021 contiene delle disposizioni normative volte alla valorizzazione da parte della PA delle proposte degli ESD, segnatamente è l'art. 4 che riconosce agli ESD la facoltà di presentare all'ente locale un progetto di fattibilità finalizzato all'ammodernamento e alla costruzione di impianti sportivi.

È altresì previsto che gli investitori istituzionali³⁷ e l'Istituto per il Credito Sportivo, anche in collaborazione con operatori economici e con le amministrazioni interessate, possano promuovere gli interventi di cui sopra.

Fermo il regime di maggiore semplificazione previsto dalla normativa vigente, trovano applicazione, in relazione a interventi su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici

³⁷ Di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché i soggetti di cui all'articolo 2, numero 3, del regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015".

esistenti le disposizioni di cui agli articoli 193 e seguenti del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36³⁸.

- **disposizioni in materia di uso e gestione d'impianti sportivi** (D.Lgs. 38/2021 - Art. 6): il D.Lgs. 38/2021 conferma che l'utilizzo degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali deve essere aperto a tutti i cittadini e garantito a tutte le società e associazioni sportive. Nel caso in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali. Gli affidamenti debbano essere disposti nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e della normativa europea vigente³⁹. L'art. 6, c. 4 prevede che le palestre, le aree di gioco e gli impianti sportivi scolastici devono essere posti a disposizione di società e associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nel medesimo comune in cui ha sede l'istituto scolastico o in comuni confinanti. Si ricorda che il D.L. n. 228/2021 (L. n. 15/2022) dispone, **per le associazioni sportive dilettantistiche senza scopo di lucro, colpite dall'emergenza epidemiologica Covid-19, una proroga, fino al 31/12/2025, delle concessioni demaniali e comunali** relative a impianti sportivi, per consentire di recuperare l'equilibrio economico-finanziario in vista delle procedure di affidamento che saranno espletate ai sensi delle vigenti disposizioni Legislative.

38 Infine, ai fini di rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni interessate a perseguire gli obiettivi di ammodernamento e riqualificazione del patrimonio pubblico dedicato alla pratica sportiva anche attraverso le procedure di cui sopra, l'Istituto per il Credito Sportivo è autorizzato a sottoscrivere convenzioni con le amministrazioni richiedenti aventi a oggetto la prestazione di servizi di assistenza tecnica.

39 Nelle more dell'entrata in vigore di tale previsione, che dispone in via generalizzata l'obbligo di affidamento secondo i canoni dell'evidenza pubblica, il Consiglio di Stato (cfr. sentenza Sez. V, 18 agosto 2021 n. 5915, si era soffermato sulla questione della gestione di impianti sportivi comunali rimarcando come si trattasse, in particolare, di "un servizio pubblico locale, ai sensi dell'art. 112 del D.Lgs. n. 267/2000, per cui l'utilizzo del patrimonio si fonda con la promozione dello sport che, unitamente all'effetto socializzante e aggregativo, assume in ruolo di strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo per la salute dei cittadini, ma anche per la vitalità sociale della comunità (culturale, turistico, d'immagine del territorio, etc.) [...] Ne discende che, sotto il profilo considerato, l'affidamento in via convenzionale d'immobili, strutture, impianti, aree e locali pubblici – anche quando appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826 del c.c., purché destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive – "non è suscumbibile nel paradigma della concessione di beni, ma struttura, per l'appunto, una concessione di servizi". La stessa sentenza aveva precisato che "per l'affidamento degli impianti sportivi aventi rilevanza economica, si segue il già detto modello della concessione di servizi, ai sensi dell'art. 164, comma 2, e dell'art. 3, comma 1, lett. vv), del Codice dei contratti pubblici; per l'affidamento degli impianti non aventi rilevanza economica si segue il modello della concessione strumentale di bene pubblico ovvero della relativa gestione, sottratta all'applicazione del Codice dei contratti pubblici, in coerenza con la previsione dell'art. 164, comma 3, a meno che l'ente locale non preferisca fare ricorso all'appalto di servizi ai sensi degli artt. 140 e seg. dello stesso Codice. [...]. Il servizio d'interesse generale è "non economico" ai sensi e per gli effetti dell'art. 164 del Codice dei contratti pubblici quando non può essere fonte di remunerazione perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire le prestazioni che ne sono oggetto" (v. anche Cons. Stato, Sez. V, 28 gennaio 2021, n. 858).

Di seguito una rappresentazione grafica dell'iter
approvativo disciplinato dall'**art. 4 del D.Lgs. 38/2021**:

**DAL DOCUMENTO DI FATTIBILITÀ
DELLE ALTERNATIVE PROGETTUALI ALLA
DICHIARAZIONE DI PUBBLICO INTERESSE**



Va, infine, ricordato che - anche in mancanza di previa presentazione della proposta da parte dell'operatore economico - privato (ai sensi del comma 1 dell'art. 4 o, nel caso di proponente già utilizzatore dell'impianto, ai sensi del comma 12 del medesimo art. 4), le società sportive dilettantistiche e professionistiche e i Comuni in cui queste hanno la propria sede legale o comuni con questi confinanti possono liberamente negoziare il prezzo e le condizioni contrattuali di vendita o di utilizzo di aree del patrimonio disponibile urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi. Nella determinazione del prezzo le parti tengono conto degli eventuali costi per rimozione di manufatti e bonifiche ambientali.

In presenza di più associazioni o società sportive dilettantistiche e professionistiche interessate all'acquisto o all'utilizzo delle predette aree, il Comune o l'Ente locale o pubblico interessato indice una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara. Qualora, per qualsiasi ragione non imputabile alla Società o all'Associazione sportiva, i lavori non possano essere avviati entro 120 giorni dalla conclusione del contratto o nel diverso termine fissato in quest'ultimo, la Società può procedere alla riconsegna dell'area e alla restituzione del corrispettivo versato, richiedendo il rimborso delle spese documentate.

APPROFONDIMENTO:

Nella prospettiva di supportare l'azione degli enti sportivi dilettantistici (ESD), il D.Lgs. n. 38/2021 (art. 5) prevede che le associazioni e le società sportive **senza scopo di lucro** possano presentare all'ente locale nel cui territorio insiste l'impianto sportivo da rigenerare, riqualificare o ammodernare un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione finalizzata all'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile. Se l'ente locale riconosce l'interesse pubblico del progetto può affidare direttamente la gestione gratuita dell'impianto all'associazione o alla società sportiva per una durata proporzionale al valore dell'intervento e comunque non inferiore ai 5 anni.

4. MODELLI DI GESTIONE DEGLI IMPIANTI: ALCUNE ESPERIENZE IN ITALIA

La definizione di impianto sportivo ricomprende una vasta gamma di tipologie di strutture, a partire dai campi da basket all'interno delle strutture scolastiche per arrivare ai grandi stadi di calcio. Essi possono differire sia in riferimento all'elevato numero di discipline (quelle riconosciute dal CONI sono oltre 350) sia a livello di attività (didattico/formativo, ricreativo, amatoriale, agonistico, dilettantistico, professionistico), nonché rispetto alla loro dimensione (piccolo, medio, grande), al bacino di utenza (locale, esteso), alla destinazione (monovalente o polivalente) o alla modalità di gestione (diretta o in concessione). Il D.Lgs. 38/2021 definisce un impianto sportivo come " *la 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, c. 1, lett. d).

4.1. La gestione degli impianti sportivi pubblici

La gestione di un impianto sportivo consiste in quel complesso di attività e mezzi necessari per una corretta utilizzazione degli spazi attrezzati per le attività sportive al fine di consentire agli utenti di svolgere tali attività nelle migliori condizioni possibili. La gestione in senso ampio comprende infatti non solo l'organizzazione di tutte le attività sportive e ricreative, ma anche di tutta la parte tecnico-amministrativa, di manutenzione ed eventuali attività accessorie (ove presenti).

La definizione di un modello di gestione correttamente sviluppato costituisce un requisito importante per la sostenibilità a lungo termine degli impianti sportivi.

L'obiettivo comune dell'amministrazione e degli eventuali promotori privati di un progetto di sviluppo di un'infrastruttura sportiva dovrebbe essere quello di trasformare e/o realizzare un asset immobiliare sportivo in un immobile polifunzionale di alto valore con una diversificazione delle fonti di reddito (anche di tipo commerciale) secondo un approccio *mixed used* trasformando gli spazi a disposizione in destinazioni di *entertainment* sportivo e non solo. Proprio per questa ragione i nuovi modelli di gestione di un impianto sportivo non possono che prevedere un utilizzo "intensivo dell'asset" durante tutto l'anno con eventi e attività che esulano dalla mera attività sportiva ma che ne garantiscono la fruizione grazie alla sostenibilità e copertura dei costi che a questa sono collegati. A tal fine è necessario impostare il Business Plan integrando le modalità operative di gestione fin dalle prime fasi di progettazione al fine di prevedere nello sviluppo architettonico dell'infrastruttura i requisiti funzionali e commerciali desiderati.

Lo studio di vari casi internazionali ha mostrato che la possibilità di diversificare e incrementare le fonti di ricavo porta benefici non solo in termini di maggiore attrattività nei confronti dell'operatore economico privato, ma potrebbe incrementare anche l'interesse del pubblico.

In ogni caso è necessario valutare con attenzione il track record dei futuri *tenant* della struttura. Tale analisi risulta imprescindibile per la valutazione della bontà del progetto nel suo complesso.

4.2. Il contesto italiano: alcuni esempi di modelli di gestione degli impianti

Nel contesto italiano gli impianti sportivi sono stati realizzati ricorrendo a diverse tipologie contrattuali in partenariato, sia utilizzando contratti di disponibilità e leasing sia i contratti di concessione.

Casistica:

Al fine di offrire la possibilità di una migliore comprensione delle caratteristiche principali dei modelli sopra enunciati e di fornire alcuni esempi concreti di applicazione, i paragrafi seguenti cercano di fornire gli elementi essenziali di strutturazioni alternative individuate in ragione del diverso ruolo e livello di coinvolgimento del privato nell'operazione. I casi, proposti esclusivamente a titolo di esempio, presentano inoltre elementi interessanti in termini di tipologia di partner coinvolti e soluzioni individuate per la costruzione dell'operazione di PPP.

Per ciascun caso si evidenziano le principali caratteristiche dell'operazione (tipologia contrattuale, durata, partner coinvolti), livello di redditività e gli elementi d'interesse.

1. Affidamento della progettazione, realizzazione, finanziamento e manutenzione di una palestra al privato con gestione diretta da parte del Comune

Tipologia contrattuale	Locazione finanziaria - partenariato pubblico-privato (ex art. 3, c. 1, lett. eee, 180 e 187 del D.Lgs. n. 50/2016).
Descrizione dell'operazione	Progettazione esecutiva, realizzazione, finanziamento e servizio di manutenzione pluriennale di una palestra. Con la scelta della locazione finanziaria, il Comune senza versare anticipi, riceve il bene in godimento dietro la corresponsione di canoni semestrali per venti anni, alla scadenza dei quali può decidere se acquistare o meno la proprietà della palestra (esercitando il c.d. diritto di riscatto) a un prezzo predefinito. La palestra è gestita dal Comune in modalità diretta, in quanto articolazione dei servizi sociali resi ai cittadini.
Durata del PPP	20 anni.
Operatore economico	Il PPP coinvolge una RTI composta da un soggetto realizzatore e un soggetto finanziatore.
Livello di redditività dell'impianto sportivo	La palestra rientra nell'offerta dei servizi sociali da parte dell'amministrazione comunale e può essere pertanto considerata un'opera fredda. Per assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, il Comune ha partecipato alla stessa con un contributo monetario.

2. Affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, finanziamento, riqualificazione e gestione di un centro sportivo all'operatore privato

Tipologia contrattuale	PPP attivato mediante proposta di locazione finanziaria di opera pubblica (ex art. 183, c. 15 e 187 del D.Lgs. n.50/2016).
Descrizione dell'operazione	Progettazione definitiva ed esecutiva, finanziamento, realizzazione dei lavori di riqualificazione, gestione e mantenimento in efficienza per 20 anni di un centro sportivo comunale. Il raggruppamento d'impresa ha proposto al Comune una forma di partenariato pubblico-privato per il finanziamento, la realizzazione e la gestione di un centro sportivo comunale polivalente. Il Comune ha affidato l'erogazione del servizio al privato, ha finanziato una quota dei costi di realizzazione e corrisponde i canoni di leasing trimestrali, funzione dell'ammortamento dell'immobile e della sua disponibilità. La mancanza di disponibilità, parziale o totale, temporanea o continua modificherà il canone di disponibilità/manutenzione fino a portarlo a zero nel caso più negativo d'indisponibilità totale. Alla scadenza dei venti anni, il Comune potrà decidere se acquistare o meno la proprietà a un prezzo predefinito.
Durata del PPP	20 anni.
Operatore economico	L'intervento è stato avviato su iniziativa di un'Associazione Temporanea di Imprese (A.T.I.) composta da soggetto realizzatore, soggetto gestore e manutentore e soggetto finanziatore.

Livello di redditività dell'impianto sportivo	<p>Il centro sportivo può essere considerato un'opera tiepida, in quanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • il Comune riconosce al partner privato un canone di prelocazione e un maxi-canone; • nella fase di gestione, il Comune riconosce all'operatore economico un canone di leasing; • il soggetto gestore versa al Comune un contributo annuo per l'utilizzo dell'asset.
Elementi d'interesse del caso	<ul style="list-style-type: none"> • Il principale elemento d'interesse del caso è rappresentato dall'affidamento della gestione del centro sportivo a una Società Sportiva Dilettantistica, partecipante all'ATI in qualità di soggetto gestore e manutentore; • Il Comune si è riservato la possibilità di utilizzare le strutture sportive per iniziative di rilevanza sociale organizzate direttamente o in collaborazione con altre associazioni, enti o società da esso incaricate, con costi di gestione a carico del gestore (ad esempio potrà utilizzare il campo di calcio per un certo numero di giornate, il campo da beach volley per un certo numero di giornate, etc.) nonché l'accesso gratuito delle scuole, secondo le richieste e le necessità.

3. Affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, finanziamento, riqualificazione e gestione di un centro sportivo all' operatore privato

Tipologia contrattuale	PPP da realizzare tramite finanza di progetto ai sensi dell'art. 183, c. 15, D.Lgs. N. 50/2016.
Descrizione dell'operazione	<p>Progettazione ed esecuzione dei lavori di riqualificazione e ampliamento degli impianti sportivi comunali, nonché la relativa gestione funzionale ed economica.</p> <p>Con un'unica operazione, il Comune ha affidato le attività di progettazione ed esecuzione dei lavori di riqualificazione e ampliamento e la gestione di un insieme di impianti sportivi: palazzo dello sport; 2 centri sportivi polivalenti; due palestre e una piscina.</p> <p>Il partner privato è rappresentato da una RTI costituita da un consorzio creato dalle società sportive della zona limitrofa al Comune di riferimento, ciascuna delle quali è coinvolta nella gestione di uno o più impianti a seconda delle competenze specifiche.</p>
Durata del PPP	25 anni.
Operatore economico	L'intervento è stato assegnato ai soggetti che hanno proposto l'operazione, riuniti in RTI: costruttore e gestore.
Livello di redditività dell'impianto sportivo	<p>Il Comune partecipa all'operazione con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un contributo in conto costruzione; • il pagamento di un canone di disponibilità annuale variabile. <p>Il soggetto gestore riconosce un canone annuo alla società veicolo costituita.</p> <p>All'interno delle strutture impiantistiche, sono state realizzate attività commerciali, di ristorazione e si ipotizza la realizzazione – in una fase successiva – anche di spazi legati al benessere della persona, alla consulenza medica, etc., che contribuiscono ad aumentare la redditività complessiva dell'operazione.</p>

Elementi d'interesse del caso	<ul style="list-style-type: none"> • L'affidamento della gestione di più impianti nell'ambito dell'operazione permette di migliorare l'equilibrio economico-finanziario complessivo della stessa, grazie alla possibilità di redistribuire gli introiti che producono maggiori utili verso gli impianti meno redditizi; • Nella gestione delle attività sono coinvolte varie società sportive locali che hanno deciso di mettere a fattor comune le competenze sportive, gestionali e tecniche maturate negli anni attraverso le attività svolte sul territorio.
--------------------------------------	--

4. Riqualificazione e gestione di un palaghiaccio

Tipologia contrattuale	PPP da realizzare tramite finanza di progetto ai sensi dell'art. 183, c. 15, D.Lgs. N. 50/2016.
Descrizione dell'operazione	Progettazione e realizzazione degli interventi di riqualificazione statica e funzionale di un palaghiaccio e relativa gestione. Il raggruppamento di imprese ha proposto al Comune la realizzazione di PPP per la riqualificazione e la gestione del palazzetto. Il Comune partecipa all'operazione utilizzando, tra gli altri, il contributo pubblico ottenuto tramite la partecipazione a un bando pubblico tramite il quale venivano erogate risorse per la riqualificazione di impianti sportivi.
Durata del PPP	36 anni e 6 mesi.
Operatore economico	I partner privati dell'operazione sono una società di impiantistica e una società sportiva dilettantistica.
Livello di redditività dell'impianto sportivo	Il contributo del Comune contribuisce per una quota rilevante del costo di investimento tramite i fondi ottenuti partecipando al suddetto bando. A partire dalla messa in funzione dell'impianto, il Comune corrisponde un canone di disponibilità.
Elementi d'interesse del caso	L'elemento d'interesse del caso è rappresentato dalla soluzione individuata dal Comune per contribuire alla fase di riqualificazione dell'impianto. L'amministrazione comunale è infatti riuscita a combinare risorse provenienti da differenti fonti al fine di raggiungere il livello di contribuzione necessario per raggiungere l'equilibrio finanziario dell'operazione. Tale scelta comporta da un lato la possibilità per il Comune di ridurre l'investimento di risorse proprie, dall'altro garantisce un effetto leva significativo dei contributi a fondo perduto ricevuti dall'amministrazione comunale, che se utilizzati per un appalto tradizionale, non sarebbero stati sufficienti a coprire l'intero fabbisogno finanziario del progetto.

5. Progettazione, realizzazione e gestione di una nuova struttura polifunzionale: un nuovo palazzetto dello sport e delle sue strutture accessorie

Tipologia contrattuale	PPP da realizzare tramite finanza di progetto ai sensi dell'art. 183, c. 15, D.Lgs. N. 50/2016. Iniziativa presentata ex art.1, c. 304 lett. A) della Legge 27.12.2013 n. 147 – ora sostituito dalla Legge 38/2021 “cosiddetta Legge Stadi”
-------------------------------	--

Descrizione dell'operazione	Progettazione, realizzazione e gestione di una nuova struttura polifunzionale comprensiva: un nuovo palazzetto dello sport e delle sue strutture accessorie. L'arena è un impianto multifunzionale progettato per ospitare, oltre agli eventi sportivi, convention, spettacoli, fiere, concerti e molteplici eventi sportivi indoor e attività sociali di ogni genere.
Durata del PPP	50 anni.
Operatore economico	Progetto di fattibilità tecnica ed economica approvato.
Livello di redditività dell'impianto sportivo	Il costo totale per la realizzazione dell'opera è parzialmente coperto da fondi pubblici (sia regionali che comunali) e l'importo restante è a carico del gestore privato. Il progetto prevede il supporto di un operatore internazionale specializzato in eventi sportivi e non.
Elementi d'interesse del caso	Oltre agli eventi sportivi, l'arena ospiterà eventi, concerti, spettacoli e fiere. L'ampliamento delle attività organizzate permetterà di migliorare la redditività del progetto nonché di diversificare il rischio, grazie alla creazione di flussi di ricavi provenienti da fonti non legate esclusivamente all'attività sportiva.

6. Progettazione, costruzione, manutenzione e gestione di un comprensorio sciistico

Tipologia contrattuale	PPP da realizzare tramite finanza di progetto ai sensi dell'art. 183, c. 15, D.Lgs. N. 50/2016.
Descrizione dell'operazione	Progettazione, costruzione, manutenzione e gestione di un comprensorio sciistico.
Durata del PPP	60 anni.
Operatore economico	Soggetto economico privato.
Livello di redditività dell'impianto sportivo	Il costo totale per la realizzazione dell'opera è parzialmente coperto da un contributo pubblico. L'importo restante è a carico del gestore privato. Il soggetto privato riconosce al Comune un canone di concessione annuale per l'utilizzo dell'asset.
Elementi d'interesse del caso	Al fine di migliorare il livello di redditività del progetto, il concessionario ha la possibilità di sfruttare commercialmente le piste, le aree e le strutture accessorie del comprensorio.

5. PRINCIPALI ELEMENTI DI ATTENZIONE NELLE DIVERSE FASI DEL PROGETTO

5.1. I rischi peculiari degli impianti sportivi: alcuni esempi

Ai fini di fornire indicazioni in merito ai rischi da allocare nell'ambito di un'operazione in PPP relativa alla realizzazione o all'ammodernamento di un'infrastruttura sportiva è stata

presa a riferimento principalmente la Matrice dei Rischi elaborata da ANAC-RGS⁴⁰. Nelle tabelle di seguito vengono riportati a titolo esclusivamente esemplificativo⁴¹ alcuni dei rischi da allocare, distinguendo tra quelli relativi alla fase di costruzione e quelli che afferiscono alla fase di gestione dell'opera (i.e. rischio di disponibilità e di domanda) e includendo alcune considerazioni specifiche che riguardano le infrastrutture sportive.

Fase di costruzione

Tipologia di rischio	Descrizione	Elementi da considerare nel caso di infrastrutture sportive
Rischio di modificazione progettuale.	Rischio connesso alla necessità di richieste da parte del concedente di modifiche progettuali non derivanti da errori e/o omissioni di progettazione che potrebbero portare a maggiori costi e/o ritardi.	Alla luce delle numerose alternative a disposizione (gestione diretta vs esternalizzata, impianto monovalente vs polivalente), è necessario che l'amministrazione identifichi con chiarezza i suoi fabbisogni prima di procedere al coinvolgimento dell'Operatore Economico (OE) al fine di procedere con una progettazione idonea a tali fabbisogni. In caso di ricezione della proposta su iniziativa dell'OE, la valutazione di possibili migliorie o integrazioni dovrebbe essere svolta, possibilmente, in anticipo rispetto all'approvazione progettuale.
Rischio di errore di progettazione.	Rischio derivante da errori od omissioni di progettazione che potrebbe causare sia dei ritardi che un aumento dei costi per realizzare la nuova progettazione.	L'affidamento della progettazione a operatori con esperienza nel settore può mitigare questo rischio grazie alla possibile implementazione di <i>best practice</i> consolidate. Questo è vero sia in caso di impianti monovalenti (es. impianto natatorio) che in caso di impianti polivalenti. In particolare, nel caso in cui fossero previsti più utilizzi finali, la fase di progettazione deve rispettare tutte le norme che regolano le attività/settori.
Rischio di ritardo nell'approvazione del Progetto.	Rischio connesso al ritardo nell'approvazione del Progetto esecutivo che potrebbe causare ritardi e/o maggiori costi e/o minori ricavi.	La mancanza di conoscenze specifiche all'interno della PA in merito ai requisiti progettuali necessari, ad esempio, per le normative delle federazioni sportive o procedurali potrebbe far incorrere in tale rischio. Similarmente, la mancanza di confidenza nel mercato (ad es. analisi dei ricavi, analisi dei rischi) potrebbe allungare i tempi.

40 Ci si riferisce alla Matrice dei rischi prevista nello "Schema di Contratto Standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in Partenariato Pubblico Privato" approvata con Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021, già più sopra richiamato. Tale guida è stata e approvata nel vigore del previgente D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50.

41 Quanto illustrato non si pone obiettivi di esaustività in quanto l'analisi dei rischi presenta dei fondamentali comuni alle varie operazioni ma anche specificità che vanno analizzate caso per caso a seconda della tipologia di impianto, del contesto circostante, della localizzazione dell'impianto dal punto di vista territoriale, sociale, geologico, della presenza/assenza di operatori specializzati, dell'interesse sociale dell'opera etc.

Tipologia di rischio	Descrizione	Elementi da considerare nel caso di infrastrutture sportive
Rischio di errata stima/valutazione dei costi di costruzione.	Rischio derivante legato alla errata individuazione dei costi di costruzione in sede di offerta.	Anche in questo caso, la possibilità di collaborare con un soggetto privato o esperti del settore, che abbiano possibilmente già partecipato alla realizzazione di impianti sportivi con simili dimensioni o caratteristiche, può contribuire a mitigare il rischio.
Rischio di fattori/ elementi non previsti che si manifestano in fase di costruzione.	Rischio connesso a vari aspetti non contemplati/ contemplabili in fase di progettazione che incidono sulla realizzazione dei lavori. Ad esempio: imprevisti geologici (e.g. terreni che pur indagati presentano zone con caratteristiche portanti differenti), ambientali (e.g. rinvenimento di elementi costruttivi contaminati in fase di demolizione di edifici, materiale contaminato emerso in fase di scavo), criticità di carattere amministrativo (e.g. problemi di natura vincolistica, atti d'obbligo manifestatisi dopo il rilascio delle autorizzazioni), perturbazioni del mercato quali improvvisi aumenti di prezzi, anomalo incremento di domanda di manodopera, calo di disponibilità di materia prima, etc.	Per contenere l'impatto di eventuali imprevisti sulla realizzazione e sull'equilibrio finanziario dell'investimento, è opportuno verificare che le stime progettuali includano riserve di contingency adeguate e un contingency plan che preveda eventuali azioni alternative da intraprendere. Allo stesso modo, si deve verificare che la progettazione includa un'analisi di sensitività che evidenzi i fattori di rischio più significativi per il progetto, quantifichi il potenziale impatto e determini le azioni di mitigazione applicabili.

Gestione

Rischio di domanda

Tipologia di rischio	Descrizione	Elementi da considerare nel caso di infrastrutture sportive
Rischio di contrazione della domanda.	Rischio di contrazione della domanda dei servizi a tariffazione sull'utenza e/o commerciali con relativa diminuzione dei ricavi.	L'amministrazione potrebbe ammettere la possibilità di realizzare investimenti ancillari rispetto a quelli effettuati per realizzare/rinnovare l'infrastruttura sportiva dando all'operatore economico la possibilità di diversificare le attività e compensare l'impatto finanziario di una possibile contrazione della domanda.

Rischio di disponibilità

Tipologia di rischio	Descrizione	Elementi da considerare nel caso di infrastrutture sportive
Rischio di disponibilità.	Rischio di indisponibilità totale o parziale dell'opera in relazione agli standard tecnici e funzionali stabiliti dal Contratto, anche per obsolescenza tecnica; necessità di eseguire maggiori manutenzioni ordinarie e straordinarie rispetto a quelle previste e quantificate nel PEF, per carenze costruttive o carenza nello svolgimento delle precedenti attività di manutenzione, possibili fattori esogeni impattanti sull'attività svolta causando maggiori costi e/o minori ricavi.	Il contratto di partenariato dovrebbe prevedere apposite tutele per assicurare la disponibilità dell'infrastruttura nel tempo. A titolo esemplificativo, in caso di trasferimento del rischio di disponibilità al privato, la PA potrebbe prevedere: <ul style="list-style-type: none"> • decurtazioni del corrispettivo di disponibilità; • applicazione di penali; • eventuale risoluzione contrattuale; • richiesta di garanzie, assicurazioni, performance bond;
Rischio di gestione.	<ul style="list-style-type: none"> • Rischio di aumento dei costi di gestione rispetto a quelli stimati in sede di offerta; • Rischio di erogazione dei servizi in maniera difforme rispetto ai tempi e standard pattuiti; • Rischio di mancata erogazione dei servizi. <p>Tali rischi potrebbero provocare maggiori costi e/o minori ricavi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • risarcimento danni al concedente.

5.2. Altre possibili criticità

Come già illustrato, la fase di gestione degli impianti sportivi rappresenta un elemento di particolare importanza e la gestione degli aspetti di manutenzione e finanziamento di un PPP nel lungo periodo richiede particolare attenzione per una serie di ragioni ulteriori, ad esempio:

- i costi dei servizi di manutenzione sono spesso molto elevati nel lungo periodo rispetto ai prezzi di mercato. Una possibile soluzione è quella di individuare prezzari a livello regionale o nazionale ovvero benchmark relativi ai costi medi per iniziative assimilabili;
- potrebbe non essere agevole determinare le condizioni di restituzione delle opere al termine del contratto. Per questa ragione è importante definire contrattualmente le condizioni di restituzione dell'opera in dettaglio, le modalità di definizione del corrispettivo (ad es. eventuale diritto di riscatto anticipato, prezzo di riscatto) e le attività da realizzare prima della fine del contratto stesso. Ciò consente di effettuare le manutenzioni, siano esse predittive (e programmabili) o migliorative (per incrementare il valore del bene) in coerenza con quanto definito contrattualmente e di definire anticipatamente le condizioni di restituzione dei beni secondo criteri di performance e di valutazione del valore di mercato dell'*asset*;
- in uno schema di PPP, il costo del finanziamento privato può diventare politicamente insostenibile nel lungo periodo, qualora allo stesso tempo, per esempio, i costi di finanziamento per la pubblica amministrazione fossero contenuti rendendo quindi la

possibilità di ricorrere a un appalto più conveniente a livello meramente finanziario. A fronte di tale valutazione, devono però essere considerati i benefici che lo strumento del partenariato offre alla PA: a partire dalla possibilità di usufruire delle competenze gestionali e manageriali di un operatore economico specializzato, a cui si collega la possibilità di giungere a una migliore allocazione dei rischi di progetto e a una migliore governance del progetto;

- le autorità pubbliche spesso hanno difficoltà a mantenere un team qualificato incaricato di monitorare il progetto di PPP nel tempo⁴².

6. ALCUNI ELEMENTI DI ANALISI DELLA SOSTENIBILITÀ ECONOMICO FINANZIARIA: IL CONTO ECONOMICO DEGLI IMPIANTI SPORTIVI, LE PRINCIPALI VOCI DI RICAVI E COSTI.

L'analisi dell'equilibrio e della sostenibilità economico finanziaria del progetto costituisce operazione complessa in ragione della duplice difficoltà che il valutatore è chiamato a fare in merito all'individuazione dei dati di input e alla definizione delle loro relazioni funzionali all'interno del prospetto del piano economico-finanziario.

Il processo così integrato è volto a garantire che il valutatore possa svolgere il proprio assessment su una rappresentazione coerente ed esaustiva dei flussi di cassa del progetto. Con riguardo al primo profilo, in modo meramente esemplificativo è possibile in questa sede indicare una serie di voci di costo e ricavo che possono essere tipicamente osservate all'interno di un piano economico-finanziario di un impianto sportivo, al fine di procedere con la valutazione economica, derivante dalla comparazione tra costi e ricavi, e con la valutazione finanziaria, incentrata sulla connessione tra flussi in ingresso e in uscita. Naturalmente, l'eterogeneità e l'impatto di queste componenti varia, talvolta significativamente, in considerazione della tipologia di struttura sportiva oggetto di investimento e dell'assetto gestionale adottato. Progetti riguardanti le infrastrutture sportive hanno solitamente caratteristiche comuni quando presentano affinità in merito:

- alla tipologia di impianto (es: polivalente vs monovalente, omologa federale etc.);
- alla presenza di strutture complementari con attività a pagamento (es. parcheggi, locazione spazi commerciali etc.);
- attribuzione della gestione al privato;
- alla tipologia di opera (calda, tiepida o fredda)⁴³;

42 Tale monitoraggio è, peraltro, raccomandato anche nelle Linee Guida ANAC n. 9 già più sopra richiamate.

43 Tipologie di interventi:

1. progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza ("Opere calde"): i ricavi commerciali prospettici di tali progetti consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In tale tipologia di progetti, il coinvolgimento del settore pubblico si limita a identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione, indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni e fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative;
2. progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica ("Opere tiepide"): è il caso di

- alla complessità dell'opera, cui inevitabilmente si proporziona anche la complessità della struttura dei ricavi.

Ciò premesso, stante l'elevato grado di eterogeneità che le operazioni di PPP presentano, il valutatore potrà osservare le variabili proposte di seguito:

RICAVI	<ul style="list-style-type: none"> • Tariffa da utenza • Contributo in conto investimenti • Canone di disponibilità • Ricavi da organizzazione di eventi (es. concerti) • <i>Sponsorship</i> • <i>Naming Rights</i> • <i>Food & Beverage</i> • Locazione Attività Commerciali e delle strutture • Ricavi da parcheggio • <i>Merchandising</i> • Centro medico/fisioterapico • Utilizzo fondi accantonamento per manutenzione straordinaria
COSTI OPERATIVI	<ul style="list-style-type: none"> • Fideiussioni e assicurazioni • Utenze (gas, acqua, telefonia) • Acquisto beni e materie prime • Acquisto servizi • Manutenzione ordinaria • Altri costi di gestione (tra cui anche TARI e IMU) • Costi per servizi di sicurezza • Costi per il personale (sportivo e amministrativo e servizi vari) • Spese di manutenzione straordinaria programmate: • Accantonamenti annuali per manutenzione straordinaria programmata • Ammortamenti annuali • Costi eventuale società veicolo (SPV) che realizza/gestisce l'impianto

La presenza di un canone di disponibilità o di un contributo in conto investimenti corrisposto dall'amministrazione costituisce un elemento che avvicina l'*asset* a un'opera tiepida o fredda. Il canone di disponibilità, in caso di opera fredda, è di solito corrisposto:

- a copertura degli oneri di gestione (manutenzione ordinaria e straordinaria programmata/ciclica/conservativa) che l'OE sostiene al fine di rendere l'opera *compliant* agli standard contrattuali pattuiti e disponibile per gli utenti, siano essi terze parti o l'amministrazione;
- a copertura del costo dell'investimento e della sua remunerazione.

Per tale ragione, il contratto dovrà prevedere un adeguato sistema di monitoraggio delle performance del privato, basato su indicatori robusti (c.d. *KPI*) e un sistema adeguato di de-

iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono di per sé stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la realizzazione dell'infrastruttura determina rilevanti benefici sociali che giustificano l'erogazione di una componente di contribuzione pubblica;

3. progetti in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione ("Opere fredde"): è il caso di tutte quelle opere pubbliche – scuole, carceri, ospedali, parcheggi senza tariffazione – per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale.

curtazioni automatiche del canone qualora l'OE non adempia alle obbligazioni sottoscritte.

Laddove i ricavi da utenza non sono in grado di remunerare l'investimento e i costi di gestione, l'eventuale affiancamento di un ulteriore corrispettivo corrisposto dall'amministrazione ai ricavi di utenza non deve costituire, in ogni caso, una garanzia di ricavo/domanda minimo/a per il concessionario, tale per cui sia ostacolato il trasferimento del rischio operativo in capo al privato: tale corrispettivo dovrà infatti essere comunque legato ai livelli prestazionali di disponibilità da indicare in sede contrattuale (canone di disponibilità) e nel capitolo contenente la descrizione del servizio e della gestione (ove detti parametri sono tradotti in *KPI* da impiegare per verificare se si renda necessario procedere alla decurtazione del canone).

Il concreto trasferimento del rischio operativo è influenzato quindi dalla presenza di un adeguato sistema di decurtazione del canone per indisponibilità, dall'assenza di garanzie minime di ricavo/domanda e, ovviamente, dall'eventuale contributo pubblico all'investimento corrisposto dall'amministrazione (concedibile anche sotto forma di garanzia). Qualora, infatti, quest'ultimo costituisca la principale fonte di finanziamento dell'opera (oltre il 50% del costo dell'investimento), il rischio operativo non potrebbe considerarsi concretamente trasferito.

In ogni caso, in presenza di qualsiasi garanzia o forma di contribuzione da parte della pubblica amministrazione è opportuno che la stessa individui un sistema di monitoraggio e di penali che mirino a garantire l'utilizzo dell'*asset* da parte degli utenti.

Ulteriore elemento avente influenza sul trasferimento del rischio operativo in capo al privato è la durata del contratto, nella misura in cui una lunghezza eccessiva del contratto ha inevitabilmente, effetto sulla robustezza delle stime riguardanti la domanda attesa



nel tempo per il progetto e, di conseguenza, sulla capacità del progetto di garantire, nel tempo, la redditività attesa.

Circa il secondo profilo, il PEF deve rappresentare chiaramente le relazioni tra le variabili di input, al fine di consentire l'individuazione degli aggregati dei flussi di cassa disponibili per il progetto (FCFO) e per l'azionista (FCFE), secondo l'impostazione tradizionale delle valutazioni di finanza aziendale (come da diagramma di flusso qui a lato).

7. PRINCIPALI SFIDE E OPPORTUNITÀ NELL'APPLICAZIONE DEL PPP SUGLI IMPIANTI SPORTIVI

Si riepilogano di seguito alcuni temi ricorrenti, rilevati dalla prassi, da considerare nell'applicazione del PPP sugli impianti sportivi.

- **Scarsa cultura della gestione** di questo tipo di infrastrutture: la gestione è un elemento critico e decisivo per gli impianti sportivi e questo elemento potrebbe risultare discriminante nella scelta del PPP rispetto all'appalto tradizionale. Nel nostro Paese, infatti, oltre il 70% degli impianti sportivi è pubblico e frequentemente gli enti locali proprietari delle infrastrutture non dispongono delle competenze per implementare un modello di business sostenibile nel medio-lungo termine. Per questa ragione è importante l'elaborazione di progetti in partenariato che consentano una suddivisione dei rischi principali per le operazioni di questo tipo tra l'amministrazione ed il privato (ad es. tramite l'elaborazione di una matrice di rischi granulare) e che rendano l'operazione attraente per l'operatore economico.
- **Sostenibilità economico-finanziaria:** gli impianti sportivi, soprattutto quelli riconducibili a territori periferici, sono sovente opere "tiepide" che di per sé offrono un tasso di rendimento non appetibile per gli investitori e gli sviluppatori privati. Per questo motivo è spesso necessario un contributo della parte pubblica affinché il tasso di rendimento raggiunga valori "di mercato". Inoltre, gli impianti sportivi sono considerati ad alto rischio per l'investitore. Infatti, in caso di insuccesso dell'attività sportiva sono difficilmente convertibili ad altri usi. In tale prospettiva andrebbero valutate le richieste formulate da alcuni Comuni che hanno manifestato la volontà e l'esigenza di studiare nuove forme di aggregazione e di concessione al fine di raggiungere la sostenibilità finanziaria delle iniziative che abbiamo, al contempo, una forte connotazione sociale e/o di rigenerazione urbana. In tale ottica, si potrebbero prendere ad esempio i casi di alcuni stadi calcistici che hanno assunto un ruolo di rilievo nei processi di rigenerazione urbana che hanno interessato numerose città italiane.
- **Bancabilità dei progetti:** i flussi di cassa prospettici, nella maggior parte dei casi a rischio di mercato, non rendono il progetto c.d. "bancabile" e tale criticità si accompagna spesso alla impossibilità per le stesse banche di inquadrare il profilo di credito dei gestori degli impianti all'interno dei canoni standard utilizzati in quanto scarsamente patrimonializzati e con risultati economici in pareggio (solitamente i principali attori sono le ASD e le SSD).
- **Fiducia nei confronti dello strumento:** alcune esperienze non virtuose degli anni precedenti relative alla realizzazione di impianti sportivi in PPP hanno diffuso una

sorta di diffidenza nei confronti dello strumento senza che venissero divulgate/conosciute le ragioni concrete sottostanti il fallimento di tali iniziative progettuali.

- **Disponibilità di budget della pubblica amministrazione** per impegni di spesa a copertura del contributo in conto-investimento per la realizzazione dell'opera o dei canoni a valere sulla spesa corrente per la corresponsione dei canoni di disponibilità. Le capacità finanziarie della PA sono strettamente dipendenti da una virtuosa e scrupolosa capacità di programmazione. Il ruolo di quest'ultime è fondamentale al punto che essa è individuata dallo stesso legislatore come la prima e ottimale delle buone prassi da seguire anche ai sensi del Nuovo Codice dei contratti (art.175).
- **Scarsità di competenze specifiche interne alle amministrazioni locali** (tecniche, giuridiche ed economico-finanziarie) per la gestione dell'intera operazione, dalla sua programmazione, all'affidamento, alla realizzazione e alla gestione.
- **Complessità riconducibile alla pluralità di stakeholder coinvolti** (amministrazioni locali, operatori privati, etc.). Soprattutto in considerazione del fatto che alcune opere non sono destinate esclusivamente ad attività redditizie ma anche a finalità di tipo diverso (es. sociale) è importante costruire una governance di progetto che consenta di gestire i rapporti tra i vari stakeholder: tale elemento è di fatti poco considerato soprattutto in relazione a impianti sportivi spesso considerati "infrastrutture semplici e/o di dimensioni contenute", senza l'opportuna considerazione dell'articolazione dello strumento PPP, ritenuto erroneamente complesso e inadatto per la realizzazione di questo tipo di infrastrutture.

Fermo restando quanto sopra esposto, va rilevato che la l'evoluzione normativa pone all'attenzione la valutazione di un migliore coordinamento tra norme sopravvenute e previgenti. A titolo di esempio, il D.Lgs. 38/2021, nel disporre l'abrogazione dell'articolo 1, commi 304 e ss. della Legge 147/2013, non detta disposizioni volte a regolare il regime transitorio e l'esito delle procedure avviate e giunte ad un primo grado di maturazione quale, ad esempio, la conclusione della conferenza di servizi preliminare con dichiarazione di pubblico interesse della proposta. In questo contesto potrà essere valutata anche l'ulteriore declinazione settoriale di norme generali, laddove ad esempio il partenariato per come disciplinato nel Codice dei contratti richiede una serie di passaggi procedurali che risultano adeguati per infrastrutture di dimensioni medio-grandi (es: lo stadio di calcio o il palazzetto dello sport), ma che rischiano di essere eccessivamente onerosi per infrastrutture sportive di dimensioni contenute, limitando le potenzialità di progetti importanti per il territorio cui sono destinati.

Il settore dell'impiantistica sportiva ha delle prospettive estremamente interessanti nel nostro Paese, sia per il coinvolgimento diffuso e crescente della cittadinanza nella pratica sportiva, sia per le potenzialità di una applicazione efficace dello strumento del PPP come possibile volano degli investimenti e delle competenze degli operatori privati per le infrastrutture dedicate allo sport.

