



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI FERRARA
- EX LABORE FRUCTUS -



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI FERRARA
- EX LABORE FRUCTUS -

Diritto e sociologia dello sport

Legislazione sportiva

A.A. 2017/2018

Avv. Ernesto Russo
ernesto.russo@unife.it



L'affidamento e la gestione di un impianto sportivo



Impianto sportivo

Insieme di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso che hanno in comune i relativi spazi e servizi accessori, preposti allo svolgimento di manifestazioni sportive

Decreto Ministero dell'Interno 18 marzo 1996

Impianti sportivi

IL SISTEMA DEGLI IMPIANTI SPORTIVI COMPRENDE:

- Gli stadi ed i grandi impianti per lo spettacolo sportivo
- Gli impianti per le attività agonistiche a tutti i livelli, sia pubblici che privati
- Le palestre e le piscine
- Gli impianti scolastici
- I parchi urbani, le piste ciclabili, i percorsi vita
- Lo sport senza impianti: fiumi, specchi d' acqua, ambiente

Il gestore è il responsabile della vita dell'impianto dal punto di vista tecnico, sportivo, amministrativo, del personale, fiscale e legale.



Impianto sportivo – natura giuridica del bene

- L'impianto sportivo rientra nella previsione dell'ultimo capoverso dell'art. 826 c.c., ossia in quella relativa ai **beni di proprietà dei Comuni destinati ad un pubblico servizio** e perciò assoggettati al regime dei beni patrimoniali indisponibili, i quali, ex art. 828 c.c. non possono essere sottratti alla loro destinazione. Su tali beni insiste, dunque, un **vincolo funzionale**, coerente con la loro vocazione naturale ad essere impiegati in favore della collettività, per attività di interesse generale e non vi è dubbio che la conduzione degli impianti sportivi sottenda a tale tipologia di attività (Consiglio di Stato n. 2385/2013).



Servizio pubblico - definizione

- Un'attività, ossia un complesso di operazioni funzionalmente coordinate, il cui prodotto è rappresentato da utilità che sono poste a disposizione degli utenti per il soddisfacimento di bisogni eterogenei.
- E' servizio pubblico quell'attività economica che mira a soddisfare quei bisogni così largamente avvertiti, da essere considerati propri di una collettività: **riconoscimento di una funzione sociale.**



Gestione di impianto sportivo. Servizio pubblico

- **La gestione di un impianto sportivo** – *intesa come l'insieme di attività volte ad assicurare il funzionamento di un impianto e l'erogazione del servizio sportivo che nello stesso si svolge* - rientra a pieno titolo **nell'area dei servizi pubblici** e, più in particolare, nell'ambito dei servizi alla persona o servizi sociali.



Gestione di impianto sportivo. Servizio pubblico

- *“Sul piano oggettivo, per pubblico servizio deve intendersi un’attività economica esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale, **come nel caso della gestione di impianti sportivi comunali**”.*

(C.d.S., sez. IV, 6325/2000; C.d.S., sez. VI, n. 1514/2001, Tar Lombardia Milano ,sez. III n.5633/2005)

- *“Un centro sportivo strutturato in una piscina, di proprietà comunale, è un bene che per sua natura è destinata ad essere adibita ad un **uso pubblico**. L’attività ad essa inerente, pertanto, ha tutte le caratteristiche per essere qualificata come un servizio pubblico”.*

(C.d.S., sez. V, n. 4265/2008)



Statuto CONI – art. 23, comma 1

- ✓ *...hanno **valenza pubblicistica** le attività delle Federazioni sportive nazionali relative ...all'**utilizzo** e alla **gestione degli impianti sportivi pubblici...***



Art. 90 Legge 289/02 comma 24

L'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è **aperto a tutti i cittadini** e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive



Concessione o appalto di servizi? – Costo del servizio

- Nella concessione di pubblici servizi il **costo del servizio grava sugli utenti**, mentre nell'appalto di servizi spetta all'Amministrazione l'onere di compensare l'attività svolta dal privato. Di conseguenza, la concessione presuppone non solo il fatto che il servizio sia reso a terzi (e non all'Amministrazione) ma anche che il corrispettivo sia in tutto o in parte a carico degli utenti.
- La nozione di appalto di servizi prevede, invece, come necessario che la prestazione sia resa in favore dell'ente aggiudicatore e che sia resa a titolo oneroso.



Concessione o appalto di servizi? – Rischio di gestione

- L'elemento caratterizzante la concessione di servizi pubblici rispetto all'appalto di servizi è il **rischio di gestione**. Di conseguenza, nella gestione di un impianto sportivo la concessione di servizi si configura ogni qual volta l'aggiudicatario assuma il rischio della gestione economica del servizio prestato, della sua istituzione e gestione. Il soggetto privato – concessionario sostiene, infatti, una parte considerevole dell'**alea economica** della gestione che, altrimenti, farebbe capo all'Amministrazione.



Concessione amministrativa di pubblico servizio

- Dottrina e giurisprudenza sono ormai pacifiche nel ritenere che ricorre la figura della concessione di pubblico servizio e non dell'appalto allorché ad un soggetto esterno alla PA viene affidata la fornitura di un servizio rivolto al pubblico degli utenti con i quali l'affidatario costituisce direttamente rapporti di tipo giuridico (*Cons. Stato Sez. V n.2294/02; T.A.R. Emilia Romagna Sez. Parma 18.09.1995 n. 317; T.A.R. Lombardia Sez. Milano 4.08.2004, n.3242*).



Caratteri distintivi

Concessione

- Natura unilaterale del titolo-effetto accrescitivo poteri del privato
- Destinatario diretto: utenza pubblica
- Privato si assume i rischi di gestione
- Rapporto contrattuale trilaterale
- Il costo del servizio ricade sull'utenza

Appalto

- Natura negoziale titolo-privato esercita i poteri propri dei privati
- Destinatario diretto: PA
- Rischio di gestione in capo alla PA
- Contratto a prestazioni corrispettive;
- Il costo del servizio se lo assume la PA



Concessione amministrativa di pubblico servizio

- *“vv) «**concessione di servizi**», un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi;”*
(d.lgs.50/2016- art. 3 codice contratti pubblici)
- **Nel caso della gestione di un impianto sportivo ricorre generalmente la concessione di servizi in quanto a fronte dell'affidamento di un servizio, il corrispettivo consiste anche o solo nella gestione dello stesso e l'alea è in capo al gestore e non alla Pubblica Amministrazione.**



Gestione di impianto sportivo. Servizio pubblico

• *“I tratti distintivi del servizio pubblico sono ravvisabili nel servizio di gestione della piscina comunale.. Difatti si tratta di un’attività oggettivamente correlata alla realizzazione di interessi pubblici essendo funzionale, per le sue caratteristiche intrinseche, a consentire a qualunque interessato lo svolgimento di attività sportiva, strettamente connessa con la tutela della salute che l’art. 32 della Costituzione individua quale fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività ... D’altro canto è evidente che si tratta di un’attività prestata direttamente in favore degli utenti per soddisfare interessi di rilevanza generale”* (Tar Lombardia, sez. III, n. 5021/2009).

• *“Tale principio di fondo deve trovare concreta attuazione nella necessaria osservanza da parte del gestore di **livelli minimi di servizio**, per quantità e qualità, nonché nella continuità e regolarità del medesimo in favore della collettività degli utenti. La predetta verifica fattuale deve essere compiutamente assolta dall’ente locale, al fine di configurare correttamente l’affidamento in oggetto in termini di concessione di pubblico servizio”.* (C.d.C., sez. controllo Lombardia, n.124/2011).



Concessione di servizi – Disciplina applicabile

Il D.lgs. 163/2006 (**abrogato dal D.lgs. 50/16**) prevedeva espressamente nell'art. 30 , comma 1:

«Salvo quanto disposto nel presente articolo, le disposizioni del codice non si applicano alle concessioni di servizi»

In virtù di questa espressa esclusione, pertanto, per l'affidamento in concessione di servizi pubblici quali quello sportivo non si riteneva applicabile la disciplina dettata dal vecchio codice dei contratti pubblici e si riteneva legittimamente prevalente la normativa regionale in mancanza della quale valevano le indicazioni di carattere generale contenute nella seconda parte dello stesso articolo 30.



Concessione di servizi – Disciplina applicabile

Art. 30 D.lgs. 163/2006 (abrogato)

“Salvo quanto disposto nel presente articolo, le disposizioni del codice non si applicano alle concessioni di servizi.

...la scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di :

- ✓ ***trasparenza***
- ✓ ***adeguata pubblicità***
- ✓ ***non discriminazione***
- ✓ ***parità di trattamento***
- ✓ ***mutuo riconoscimento***
- ✓ ***proporzionalità***
- ✓ ***previa gara informale***

*a cui sono invitati almeno **cinque concorrenti**, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all’oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi”*



Art. 90 Legge 289/02 comma 25

*“...nei casi 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, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d’uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l’individuazione dei soggetti affidatari. Le regioni disciplinano, con propria legge, le modalità di affidamento”*



Disciplina applicabile

Cons. Stato, Sez. V, 29 dicembre 2009 n. 8914

L.R. Lombardia n 27/2006, art.2

Il CdS afferma la **necessità di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento in gestione degli impianti sportivi comunali**, sia la possibilità per gli interessati di richiedere l'inserimento nel bando di requisiti di selezione ulteriori, logicamente connessi all'oggetto dell'appalto, fermo restando il limite della logicità e della ragionevolezza dei requisiti richiesti nonché la loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito.



Disciplina applicabile

Cons. Stato, Sez. V, 27 settembre 2011 n. 5379

L.R. Lombardia n 27/2006, art. 5

Stante l'esatta qualificazione dell'impianto in questione come **privo di rilevanza economica**, il Comune ha correttamente proceduto ad **affidamento diretto** in osservanza dell'art. 5, comma 2, L. R. Lombardia n. 27/06, **avendo comunque rispettato i principi di trasparenza e imparzialità imposti dalla disciplina comunitaria** in quanto il soggetto scelto è una polisportiva comunale aperta a tutte le associazioni sportive presenti sul territorio che, espressamente invitate, ben potevano e possono aderirvi in qualunque momento.



Disciplina applicabile

Cons. Stato, Sez. V, n. 6132/2011

- Il rinnovo di una concessione può essere legittimamente disposto bandendo una gara per l'individuazione del concessionario cui assegnare il bene, essendo le PA sempre assoggettate all'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica ai fini dell'individuazione del contraente. In sede di rinnovo di una concessione il precedente concessionario va posto sullo stesso piano di altro soggetto richiedente lo stesso titolo con possibilità di indizione di una gara al riguardo senza necessità di particolare motivazione con riferimento al diniego della richiesta di rinnovo
- Stesso principio è da ritenersi applicabile anche nel caso in cui il gestore si offrisse di accollarsi l'onere della realizzazione di interventi strutturali chiedendo in cambio una proroga della concessione laddove questo non sia stato esplicitamente previsto nella procedura di affidamento originaria.



Concessione di servizi – Disciplina applicabile

Art. 1 D.lgs. 50/2016

c.d. Nuovo codice dei contratti pubblici

*«Il presente codice disciplina i contratti di appalto e **di concessione** delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto **l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione**»*

In ragione di questa nuova inclusione delle concessioni di servizi tra le tipologie contrattuali disciplinate dal nuovo codice dei contratti pubblici nasce l'esigenza di verificare l'effettiva disciplina applicabile alle ipotesi di affidamento in gestione degli impianti sportivi di proprietà pubblica in precedenza espressamente esclusi.



Concessione di servizi – Disciplina applicabile

D.lgs. 50/2016 c.d. Nuovo codice dei contratti pubblici

PARTE III

Contratti di concessione

Oggetto e ambito di applicazione

Art. 164, comma 3

« 2. Alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, del presente codice, relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione

3. I servizi non economici di interesse generale non rientrano nell'ambito di applicazione della presente Parte»



Affidamento in gestione impianto sportivo

CLASSIFICAZIONE SERVIZI PUBBLICI



*Servizi a rilevanza
economica*



*Servizi privi di
rilevanza economica*

La distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza è legata all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della **concorrenza** ed ai suoi caratteri di **redditività**



Classificazione servizi pubblici

Questa rappresenta comunque una classificazione solo astratta e a **carattere dinamico ed evolutivo** e pertanto non può essere considerata assoluta rispetto ad una globale considerazione dell'ipotesi concreta che va valutata:

- sia dal punto di vista del servizio che si affida;
- sia dal punto di vista del soggetto destinatario dell'affidamento;
- sia mediante il metodo con cui vien fornito il servizio



Rilevanza economica

Generalmente i servizi pubblici quali quelli sportivi, sono considerati privi di rilevanza economica in quanto si ritiene debbano essere resi alla collettività anche al di fuori di una logica di profitto d'impresa anche se non esiste una situazione di mercato appetibile per gli imprenditori in quanto la loro sola gestione non consente di trarre una notevole fonte di remunerazione.

- **Cons. Stato n. 5072/2006:** *“... anche i servizi cosiddetti sociali, connotati da significativo rilievo socio-assistenziale possono risultare compatibili con la nozione di servizio di rilevanza economica se e nel momento in cui presentano per le modalità di esplicazione, una rilevante componente economica, tesa ad assicurare non solo la mera copertura delle spese sostenute ma anche un potenziale profitto di impresa”.*



Rilevanza economica

Deve ritenersi **di rilevanza economica** il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, la gestione consente una remunerazione dei fattori produttivi e del capitale ed è quindi possibile una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di intervento finanziario pubblico dell'attività in questione.

Può invece considerarsi **privo di rilevanza** quello che, per sua natura o per le modalità con cui viene svolta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione, appare quindi irrilevante ai fini della concorrenza e la cui gestione deve rispondere al solo principio di buon andamento e non anche di necessario equilibrio tra costi e ricavi.

(cfr., in tal senso, Parere Corte dei Conti n. 195/2009; TAR Puglia n. 1318/2006; Cons. Stato n. 5072/2006)



Rilevanza economica

*“Non è possibile individuare a priori, in maniera definita e statica, una categoria di servizi pubblici a rilevanza economica, che va, invece, effettuata **di volta in volta**, con riferimento al singolo servizio da espletare, da parte dell’ente stesso, avendo riguardo all’impatto che il servizio stesso può avere sul contesto dello specifico mercato concorrenziale di riferimento ed ai suoi caratteri di **redditività/autosufficienza economica** (ossia di capacità di produrre profitti o per lo meno di coprire i costi con i ricavi) (...). Spetta all’ente valutare le modalità ottimali di espletamento del servizio con riguardo ai costi, ai margini di copertura degli stessi, alle migliori modalità di organizzazione del servizio in termini di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza da un lato e della universalità e dei livelli essenziali delle prestazioni dall’altro”*

(in tal senso, anche Corte dei conti, Sez. controllo Sardegna, delib. n. 9 del 18 giugno 2007).



Rilevanza economica

Irrilevante ai fini della connotazione dell'impianto e della conseguente modalità di affidamento è **la natura del futuro soggetto affidatario**, se associazione o società sportiva dilettantistica o ente commerciale a tutti gli effetti.

Non è il fatto che l'utile venga reinvestito nell'attività oppure redistribuito tra i soci che determina la potenziale redditività di un servizio pubblico anche se ciò ha spesso tratto in inganno.



Rilevanza economica

Nel settore sportivo è impossibile effettuare distinzioni precise operando semplici suddivisioni a seconda delle tipologie di impianto in quanto troppe sono le variabili che incidono:

- Grandezza
- Bacino d'utenza
- Modalità di gestione

La possibile redditività della struttura va determinata caso per caso effettuando uno studio in base all'analisi di tutti quei fattori capaci di indicarne la potenziale produttività (tipologie di attività praticate, costi personale, tariffe praticabili...).



Rilevanza economica

Può, dunque, affermarsi in sintesi che la gestione degli impianti sportivi senza rilevanza economica è quella che va assistita dall'Ente pubblico, poiché la gestione non è in grado di sostenersi da sola. Quella degli impianti sportivi con rilevanza economica è, invece, quella che è in grado di sostenersi e di produrre reddito.



Rilevanza economica

• ***“Il servizio di gestione di impianti sportivi pubblici (nella specie, la piscina comunale) produce utili economici anche rilevanti e riveste pertanto natura di servizio pubblico a rilevanza economica. Né ad escludere tale natura è sufficiente il fatto che le tariffe praticate dal gestore debbono essere concordate con il comune e che esistono altri vincoli a carico dell'aggiudicatario, in quanto questo risponde pur sempre alla finalità ultima del servizio, che è quella di consentire alle società sportive ed ai singoli utenti di poter utilizzare un impianto sportivo pubblico (e del resto quello della sottoposizione delle tariffe all'approvazione dell'autorità concedente è un fenomeno del tutto comune in materia di concessioni di beni e servizi pubblici)”.***

(Tar Marche, sez. I n. 73/2013)



Impianti sportivi privi di rilevanza economica – disciplina applicabile

Quale disciplina applicare in caso di impianti privi di rilevanza economica («servizio non economico di interesse generale»)?

Due ipotesi:

- 1) Si applica la disciplina prevista per gli **appalti di servizi**
- 2) Si applicano unicamente i **principi comuni** contenuti nella sola I parte del nuovo codice e la parte IV relativa al **PPP** tra le cui forme è inserita la **concessione di servizi** e non anche tutte le ulteriori previsioni di cui alla parte III del codice che disciplina nello specifico i contratti di concessione.



Impianti sportivi privi di rilevanza economica – disciplina applicabile – 1^a ipotesi

DELIBERA ANAC N. 1300 DEL 14/12/2016

Secondo il “vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)” (Reg. (CE) n. 2195/2002, come mod. dal Reg. (CE) n. 213/2008), il **codice CPV “92610000-0”** è riferito ai **“Servizi di gestione di impianti sportivi”**. Detto CPV è attualmente ricompreso nell’Allegato IX (Servizi di cui agli articoli 140, 143 e 144) del d.lgs. 50/2016, **nella categoria “servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura”**. Si tratta, pertanto, di un **appalto di servizi poiché oggetto dell’affidamento è la gestione dell’impianto sportivo, quale servizio reso per conto dell’amministrazione ed in assenza di rischio operativo** (secondo le definizioni contenute nell’art. 3 del Codice).

Discende da quanto sopra, che la gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi, deve essere ricondotta nella categoria degli “appalti di servizi”, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sez. IV. Resta ferma, inoltre, la disciplina di cui all’art. 36 per gli affidamenti di importo inferiore alle **soglie** di cui all’art. 35.

Si ritiene pertanto, che a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Codice, che ha dettato una specifica disciplina per le concessioni di servizi e che ha incluso la “gestione degli impianti sportivi” nell’Allegato IX del Codice, quale appalto di servizi, **debba ritenersi superata e non più applicabile la previsione di cui all’art. 90, comma 25 della l. 289/2002**, sopra richiamato, dettata in un differente contesto normativo.



Impianti sportivi privi di rilevanza economica – disciplina applicabile – 2^a ipotesi

Art. 4, D.lgs. 50/2016

Principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi

1. L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene *nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.*



Impianti sportivi privi di rilevanza economica – disciplina applicabile – 2^a ipotesi

Art. 30, D.Lgs. 50/2016

Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni

*L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, ai sensi del presente codice **garantisce la qualità delle prestazioni** e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i **principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità** con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico.*



Art. 90 Legge 289/02 comma 25

*“...nei casi 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, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d’uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l’individuazione dei soggetti affidatari. Le regioni disciplinano, con propria legge, le modalità di affidamento”*



Leggi regionali emanate

- 1) L.R. **Valle d'Aosta** 4 agosto 2006, n. 18
- 2) L.R. **Puglia** 4 dicembre 2006 n. 33
- 3) L.R. **Lombardia** 14 dicembre 2006 n. 27
- 4) L.R. **Umbria** 12 marzo 2007, n. 5
- 5) L.R. **Liguria** 7 ottobre 2009, n. 40
- 6) L.R. **Calabria** 22 novembre 2010, n.28
- 7) L.R. **Molise** 9 settembre 2011, n. 18
- 8) L.R. **Marche** 2 aprile 2012, n. 5
- 9) L.R. **Abruzzo** 19 giugno 2012, n. 27
- 10) L.R. **Campania** 25 novembre 2013, n. 18
- 11) L.R. **Toscana** 6 marzo 2015, n. 21
- 12) L.R. **Veneto** 15 maggio 2015, n. 8
- 13) L.R. **Emilia-Romagna** 31 maggio 2017, n. 8






L.R. 31 maggio 2017, regione Emilia Romagna (n. 8)

Gli enti locali disciplinano le condizioni e le modalità di affidamento in gestione degli impianti sportivi con particolare riferimento a quelli aventi minore rilevanza economica sulla base dei seguenti principi:

- a) compatibilità fra le attività sportive praticabili e quelle esercitate negli impianti, favorendone l'uso da parte dei praticanti del territorio che svolgono attività sportiva;
 - b) valorizzazione delle potenzialità degli impianti, attraverso la definizione di un rapporto equilibrato, ove compatibile con le caratteristiche degli impianti stessi, fra il normale uso sportivo, la loro utilizzazione da parte del pubblico, l'eventuale organizzazione di attività volte a promuovere l'esercizio della pratica sportiva e lo svolgimento di attività ricreative e sociali;
 - c) valutazione dei requisiti di qualificazione e affidabilità economica richiesti per la gestione degli impianti, nonché delle competenze e capacità maturate in eventuali precedenti esperienze di gestione;
 - d) valutazione dell'offerta sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo, da individuare secondo criteri predeterminati, purché sia assicurato l'equilibrio economico della gestione degli impianti.
3. Ai fini dell'applicazione dei principi stabiliti dai commi 1 e 2 la Regione individua linee guida contenenti migliori pratiche, non vincolanti, al fine della loro promozione sul territorio, nonché le correlate definizioni applicative.




Gestione pubblica

- Gestione diretta  Risorse finanziarie pubbliche
Personale pubblico
- Gestione pubblica con appalti scorporati  Il soggetto pubblico gestore si avvale di appalti a privati per assolvere funzioni che non riesce a soddisfare
- Consorzio pubblico  Più Enti Locali provvedono alla gestione di un impianto attraverso un consorzio tra enti



Gestione pubblica

- Azienda municipalizzata  Utilizzata per la gestione di servizi complessi con pesanti oneri operativi
- Società a partecipazione pubblica  Sono società privatistiche (Spa o Srl) che presentano la partecipazione di un Ente Locale come azionista di maggioranza - minoranza



Gestione convenzionata

PROPRIETA' PUBBLICA



GESTIONE PRIVATA

Convenzione: atto contrattuale con il quale il soggetto proprietario e gestore concordano i rispettivi obblighi e responsabilità. Il soggetto pubblico è il proprietario, quello privato è utilizzatore e gestore dell'impianto



Gestione convenzionata

Per fronteggiare molteplici difficoltà l'ente pubblico affida la gestione dell'impianto sportivo a società ed associazioni sportive a compagine completamente privata



Gestione convenzionata - vantaggi

- Ottimizzazione contenuto sportivo del servizio;
- Identificazione tra utente e gestore;
- Utilizzo di personale non pubblico e spesso più specializzato
- Struttura operativa più agile e flessibile



Gestione convenzionata - svantaggi

- Personale non qualificato per specifiche mansioni;
- Ipotesi di mancato rispetto pluralismo domanda
- Cattiva manutenzione dell'impianto;
- Mancato interesse al contenimento dei costi se sostenuti anche in parte dall'ente pubblico



Oneri previsti dalla convenzione

CONCESSIONARIO

- Manutenzione ordinaria
- Manutenzione programmata
- Pulizia
- Spese per l'attività
- Guardiania

CONCEDENTE

- Manutenzione straordinaria
- Opere di adeguamento e migliorative previste in convenzione



Convenzione – Questioni aperte

- Concetto di manutenzione ordinaria – utilizzo di macchine operatrici
- Messa a norma dell'impianto
- Il c.d. “volontariato sportivo”
- La sub-concessione per posto di ristoro, merchandising e pubblicità
- Comitati di gestione
- ATI - Associazione Temporanee d'Impresa tra ASD e Società profit: giusto privilegiarle?



Convenzione – Questioni aperte

- Utenze
- Contributo pubblico
- Fideiussione
- Utilizzo al concedente
- Uso sportivo non esclusivo

Norme di riferimento nella gestione degli impianti

- **NORME DI LEGGE:** sicurezza, igiene, scolastiche etc. Sono norme a carattere statale o regionale
- **COMMERCIALI:** Relative ai diversi soggetti coinvolti nella gestione sono di derivazione diversa (es. CEN Comitato Europeo di Normazione, UNI Ente di Unificazione Italiano, ISO Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione)
- **TECNICO-SPORTIVE:** Sono di competenza del CONI e delle FSN e riguardano la gestione degli impianti (es. omologazione) e delle relative attrezzature

Norme delle FSN

- Sono le norme delle Federazioni Nazionali ed Internazionali contenute nei Regolamenti Tecnici delle varie discipline
- Si riferiscono principalmente allo spazio ed alle modalità di attività, alle attrezzature etc.
- Sono, ove presenti, indicazioni vincolanti per il rilascio dell' omologazione da parte della FSN interessata



Norme CONI per l'impiantistica sportiva Delibera del C.N. CONI N. 1379 del 25/06/2008

Hanno lo scopo di individuare livelli minimi qualitativi e quantitativi da rispettare nella realizzazione di nuovi impianti sportivi, ovvero nella ristrutturazione di quelli esistenti, al fine di garantire idonei livelli di funzionalità, igiene, sicurezza, nonché quale metro di riferimento per la verifica della qualità degli impianti sportivi realizzati. Il rispetto di dette Norme risulta **vincolante unicamente per l'emissione da parte del CONI** dei pareri tecnici sugli impianti sportivi previsti dalla legislazione vigente.

- ***“impianti sportivi agonistici”*** - in cui possono svolgersi manifestazioni agonistiche ufficiali di FSN e DSA e per cui si applicano esclusivamente i regolamenti federali (omologazione)
- ***“impianti sportivi di esercizio”*** - intendendo per tali gli impianti di interesse sociale e promozionale dell'attività sportiva, non destinati all'agonismo, in cui possono svolgersi tutte le attività propedeutiche, formative e/o di mantenimento delle discipline sportive regolamentate dalle FSN e DSA.



Norme CONI per l'impiantistica sportiva Delibera del C.N. CONI N. 1379 del 25/06/2008

Affollamento spazi di attività

In riferimento agli impianti sportivi di esercizio le Norme CONI (v. art. 7.14) prevedono che *“salvo specifiche indicazioni delle norme di Legge o diverso dimensionamento giustificato dai regolamenti delle FSN e DSA, dalla tipologia o dall'uso, si farà riferimento a n. 1 utente ogni 2 mq di superficie di vasche servite per gli impianti natatori e n. 1 utente ogni 4 mq per tutti gli altri impianti al chiuso, considerando per questi ultimi la superficie dello spazio di attività”*.

I successivi articolo 8.1 e 8.2 sono dedicati agli spogliatoi.



Norme CONI per l'impiantistica sportiva Delibera del C.N. CONI N. 1379 del 25/06/2008

Le Norme CONI introducono, altresì, la definizione di **“impianti sportivi complementari”** facendo riferimento agli impianti destinati esclusivamente alla pratica di attività fisico sportive non regolamentate dalle FSN e DSA, aventi anche finalità ludico ricreative e di benessere fisico o di attività terapeutica o riabilitativa. Per questo tipo di impianti vengo tracciate delle linee guida finalizzate a suggerire criteri di qualità del servizio, di funzionalità e di sicurezza.

L'art. 14 è dedicato agli **“impianti per il Fitness”**, che essendo stata introdotto esplicitamente nello statuto della FIPE non dovrebbe più trovare collocazione tra gli impianti complementari. Le disposizioni di cui all'art. 14.2 e successive sono dedicate proprio agli spazi di attività in questo tipo di impianti.



Affidamento in gestione impianto sportivo

Il gestore subentra alla PA nella fornitura di un servizio di interesse pubblico che spetterebbe all'ente garantire assumendosi anche il rischio di gestione

Possibilità **non obbligo** di prevedere la corresponsione di un canone



Partenariato pubblico privato - art. 3 D. Lgs. 50/16

- Il Partenariato Pubblico Privato (**PPP**) identifica particolari forme di **partecipazione dell'iniziativa imprenditoriale privata** finalizzate alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di **opere pubbliche o di pubblica utilità** (o alla fornitura di beni o all'erogazione di servizi)

*Unione degli interessi della collettività
con quelli dell'iniziativa imprenditoriale privata*

Partenariato pubblico privato - art. 3 D. Lgs. 50/16

*«il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con **assunzione di rischio** secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.»*

Partenariato pubblico privato - art. 180 D. Lgs. 50/16

Il nuovo codice, al fine di meglio qualificare i contratti di PPP chiarisce che i ricavi di gestione devono derivare dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da ulteriori introiti derivanti dalla gestione del servizio purché permanga in capo all'operatore privato oltre **al rischio di costruzione** anche il **rischio di disponibilità** o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, il rischio della domanda.

Partenariato pubblico privato - art. 3 D.Lgs. 50/16

«**rischio operativo**», il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180. Si considera che l'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180 assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili, 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 all'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180 deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dall'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180 non sia puramente nominale o trascurabile;

«**rischio di costruzione**», il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera;

«**rischio di disponibilità**», il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti;

«**rischio di domanda**», il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa.»

Partenariato pubblico privato - art. 180 D. Lgs. 50/16

L'equilibrio economico finanziario rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi, e a tal fine, in sede di gara, l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, **non può essere superiore al quarantanove* per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.**

**la precedente formulazione della norma prevedeva un limite pari al 30 %*

Partenariato pubblico privato - art. 3, comma 1, D. Lgs. 50/16

«**equilibrio economico e finanziario**», la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria.

Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di **generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito**; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di **generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento**.

Partenariato pubblico privato - art. 180 D. Lgs. 50/16

Fondi immobiliari (art. 33, comma secondo, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98)

I comuni, in assenza di risorse proprie da destinare al recupero, alla ristrutturazione ed alla valorizzazione di impianti sportivi (es. stadi e palazzetti dello sport), possono apportare detti impianti o i diritti reali ad essi relativi ad un Fondo immobiliare.

In cambio gli enti riceveranno delle quote del Fondo, il quale trarrà dalla valorizzazione degli *asset* immobiliari conferiti la remunerazione dei capitali raccolti sul mercato ed in esso investiti.

Partenariato pubblico privato - art. 180 D. Lgs. 50/16

Nella tipologia dei contratti di PPP rientrano:

- la finanza di progetto,
- la concessione di costruzione e gestione,
- la **concessione di servizi**,
- la locazione finanziaria di opere pubbliche,
- il contratto di disponibilità

e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti.



Partenariato pubblico privato – art. 180 D. Lgs. 50/16 Procedure di affidamento

La scelta dell'operatore economico avviene con **procedure ad evidenza pubblica** anche mediante dialogo competitivo.

Salva l'ipotesi in cui l'affidamento abbia ad oggetto anche l'attività di progettazione le amministrazioni aggiudicatrici provvedono all'affidamento dei contratti ponendo a base di gara il **progetto definitivo** e uno **schema di contratto** e di **piano economico finanziario**, che disciplinino l'allocazione dei rischi tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico.



Project Financing Art. 183 D. Lgs. 50/16

Caratteristiche

- Per *Project Financing* (PF) s'intende il finanziamento di un progetto in grado di generare, nella fase di gestione, **flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto** per la sua realizzazione e remunerare il capitale di rischio.
- Il progetto si presenta come **entità autonoma** rispetto ai soggetti che lo promuovono e viene valutato dai finanziatori principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa (*cash-flow*).



Project Financing Art. 183 D. Lgs. 50/16 Caratteristiche

*«Per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, ivi inclusi quelli relativi alle strutture dedicate alla nautica da diporto, inseriti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, ivi inclusi i Piani dei porti, **finanziabili in tutto o in parte con capitali privati**, le amministrazioni aggiudicatrici **possono**, in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi della parte III, **affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.**»*



Project Financing - Opere “calde”

Gli schemi di PF sono senz'altro da preferire alla finanza tradizionale nel caso di progetti in cui:

- i flussi di **ricavi** siano sufficienti alla copertura dei costi di gestione ed alla remunerazione del capitale investito da soci e banche;
- la **componente gestionale** rivesta un'importanza considerevole;
- il soggetto privato si assuma l'onere del finanziamento con rivalsa del soggetto finanziatore limitata all'attività finanziata (ovvero **nessuna garanzia pubblica**);
- il privato assuma una parte consistente dei **rischi** connessi alla realizzazione e gestione del progetto



Project Financing - Opere “calde” Vantaggi per l’amministrazione

- Possibilità di realizzare un’iniziativa di notevole interesse per la collettività, limitandone l’impatto sul bilancio pubblico e **senza assumere il rischio finanziario** e di mercato, che dovrebbero essere posti a carico dei privati
- Garantire, tendenzialmente, una più elevata **qualità** della progettazione, **tempi** ridotti di realizzazione e maggiore **efficienza** gestionale



Project Financing Vantaggi per il privato

- Possibilità di limitare l'impatto sul proprio bilancio di un eventuale fallimento del progetto, in quanto il progetto si presenta come **entità autonoma**
- Possibilità di accedere a nuovi finanziamenti "*fuori bilancio*", evitando di peggiorare i propri indici di indebitamento
- Possibilità di mettere in comune con altre imprese (pubbliche e private) competenze e risorse su progetti innovativi e per questo più rischiosi



Project Financing Punti di criticita'

- Maggiori **costi di strutturazione** dell'operazione in relazione alla necessità di un impianto contrattuale più complesso (costi legali, tecnici e finanziari per implementare la struttura, costi assicurativi, commissioni varie, studi etc.)
- **Rigidità della struttura contrattuale** al termine del processo negoziale fra tutti i soggetti partecipanti all'operazione



Società di progetto Art. 184 D.Lgs. 50/16

- **Facoltà, ma talvolta anche obbligo**, di costituire una società di progetto in forma di società per azioni o a responsabilità limitata o consortile
- La società così costituita diventa la concessionaria **subentrando** nel rapporto di concessione all'aggiudicatario senza necessità di approvazione o autorizzazione. Tale subentro non costituisce cessione di contratto
- La società di progetto consente di garantire la **separazione giuridica ed economica del progetto** dalle altre attività dei soggetti coinvolti nel progetto stesso
- È preferibile strutturare un **percorso di variazione quote** in base alla fase nella quale l'operazione si trova. In fase di costruzione i soggetti costruttori avranno la maggioranza. Le quote dovranno invertirsi dal collaudo dell'opera in poi



Project Financing – peculiarità impianti sportivi

- Gli impianti sportivi possono definirsi, al più, **opere “tiepide”**, in quanto l’entità dei flussi di cassa generati dal progetto è solitamente insufficiente a generare adeguati ritorni economici
- L’opera genera tuttavia dei ritorni in termini di **benefici sociali** indotti dall’infrastruttura che giustificano l’erogazione di un **contributo pubblico**. Possibilità anche di un corrispettivo prefissato a fronte di spazi “affittati” dalla PA o di servizi resi alla PA dal privato
- Il contributo pubblico in conto investimenti ha un effetto finanziario diretto sul progetto e può intervenire nel corso del periodo di costruzione, sotto forma di erogazione a Stati Avanzamento Lavori, al termine della costruzione, con pagamenti effettuati al momento del collaudo funzionale, oppure alla fine del periodo di concessione, nella forma del valore di subentro



Project Financing – peculiarità impianti sportivi

- Per facilitare l'accesso al credito da parte del privato talvolta le PA si fanno loro garanti (**fideiussione comunale**). Tale garanzia, tuttavia, pur non rappresentando un reale impegno finanziario, ma solo eventuale in caso di escussione, ha il limite di gravare, comunque, sul bilancio della PA
- In alternativa, la PA può costituire in favore del privato un **diritto di superficie** sull'area interessata dall'impianto che rappresenta un diritto reale sul quale può essere iscritta ipoteca in favore dell'Istituto finanziatore. In questo caso il valore della garanzia è proporzionalmente crescente alla durata di tale diritto (es. *Juventus Stadium* 99 anni)
- Attenzione, però, che alcune opere in PF possono essere considerate patrimonio indisponibile dello Stato



Project Financing – peculiarità impianti sportivi

- In ogni caso, l'eventuale contributo pubblico o prezzo per la prestazione, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, **non può essere superiore al 49 per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.**



Due diversi schemi procedurali di PF

L'art. 183 del nuovo codice degli appalti riprende in parte il contenuto del vecchio art. 153 del D.Lgs. 163/06 prevedendo però solo due procedure di project :

- 1. Procedura a gara unica per lavori inclusi nella programmazione triennale delle opere (art. 183 commi 1-14);**
- 2. Procedura su iniziativa privata del promotore per opere non inserite nella programmazione triennale (art. 183, commi da 15 a 20)**



Art. 183 D.Lgs. 50/2016

1) Gara unica

Per le opere inserite nella **programmazione triennale**, l'amministrazione procede all'affidamento della concessione **ponendo a base di gara un progetto di fattibilità**. Sulla base di un'offerta costituita da un progetto preliminare e da un piano economico finanziario, l'amministrazione sceglie il **promotore** - mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo - e approva il progetto preliminare. Se il progetto deve essere modificato il promotore deve provvedervi, altrimenti l'amministrazione può rivolgersi al secondo classificato; il promotore resta comunque titolare del diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta.



Art. 183 D.Lgs. 50/2016

2) Iniziativa privata

- Da ultimo, con riferimento alle **opere non inserite nella programmazione triennale**, si prevede che la procedura possa essere avviata anche ad **iniziativa del soggetto privato (commi 15 a 20)**. Qualora l'amministrazione, procedendo obbligatoriamente alla valutazione nel termine di 3 mesi dal ricevimento della proposta, reputi l'opera fattibile oltre che di interesse pubblico la inserisce nel programma ed avvia la procedura di gara.
- Tale schema procedurale potrebbe utilmente essere adoperato dal **concessionario "in scadenza"** non essendo possibile procedere a rinnovi o proroghe non contemplati nell'atto di affidamento iniziale.



Art. 183 D.Lgs. 50/2016

2) Iniziativa privata

- L'amministrazione aggiudicatrice può invitare il proponente ad **apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione**. Se il proponente non apporta le modifiche richieste, la proposta non può essere valutata positivamente.
- Il progetto di fattibilità eventualmente modificato, è inserito negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente ed è posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione di progetti.



Art. 183 D. Lgs. 50/2016

2) Iniziativa privata

- Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara, alla quale è invitato il proponente. Nel bando l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere ai concorrenti, compreso il proponente, la presentazione di eventuali varianti al progetto.
- Nel bando è specificato che il promotore può esercitare il **diritto di prelazione**.



Offerte

- Le offerte devono contenere **una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato** (da una banca, da una società di servizi iscritta nell'elenco degli intermediari finanziari o da una società di revisione) nonché la specificazione delle **caratteristiche del servizio e della gestione e le eventuali varianti del progetto di fattibilità**.
- Le offerte devono inoltre indicare l'importo delle spese sostenute per la loro predisposizione comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno.
- Le offerte devono essere corredate da **garanzie** fideiussorie, cauzioni e lettere di intenti con uno o più enti finanziatori a garanzia del coinvolgimento degli istituti di credito – *preliminari di coinvolgimento*



Aggiudicazione

- La stipulazione del **contratto di concessione** può avvenire solamente a seguito della conclusione, con esito positivo, della procedura di approvazione del progetto preliminare e dell'accettazione delle modifiche progettuali da parte del promotore, ovvero del diverso concorrente aggiudicatario.
- Nel caso in cui risulti aggiudicatario della concessione un soggetto diverso dal promotore, quest'ultimo ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle **spese sostenute** nel limite del 2,5% del valore dell'investimento.



Aggiudicazione

- Se il promotore non risulta aggiudicatario, può però esercitare, **entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario.**
- Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese per la predisposizione dell'offerta



Locazione finanziaria di opere pubbliche *c.d. leasing in costruendo*

Art. 187, D.lgs. 50/2016

- Si tratta di una forma di realizzazione di opere per mezzo della quale un soggetto finanziario (finanziatore-società di leasing) anticipa all'appaltatore (impresa costruttrice) i fondi per eseguire l'opera pubblica e, successivamente all'avvenuta esecuzione, viene ristorato dal soggetto appaltante (la Pubblica Amministrazione) attraverso la corresponsione di **canoni periodici** e la successiva possibilità di **riscatto**.
- **Questione: spesa corrente o spesa di investimento?**
- Pagamento dei canoni a partire dall'avvenuto collaudo dell'opera
- Costituisce **appalto pubblico di lavori**, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo (servizi).
- **Adatto ad "opere fredde"**



Contratto di disponibilità

Art. 188, D.lgs. 50/2016

- È il contratto mediante il quale sono affidate, **a rischio e spese dell'affidatario**, la costruzione e la messa a disposizione a favore della PA di un'**opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo**.
- Si intende per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione la **costante fruibilità dell'opera**, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta **manutenzione** e la risoluzione di tutti gli eventuali **vizi**, anche sopravvenuti.



Contratto di disponibilità

Art. 188, D.lgs. 50/2016

L'affidatario del contratto di disponibilità è retribuito:

- con un **canone di disponibilità**, da versare soltanto in corrispondenza all'effettiva disponibilità dell'opera proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa;
- l'**eventuale** riconoscimento di un **contributo in corso d'opera**, comunque non superiore al 50% del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice;
- un **eventuale prezzo di trasferimento**, parametrato, in relazione ai canoni già versati ed all'eventuale contributo in corso d'opera di cui sopra, al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.



Contratto di disponibilità

- Tra gli **elementi positivi** di questo tipo di procedura ci sono naturalmente quelli legati alla possibilità di contabilizzare off balance dell'intera operazione, lo snellimento delle procedure burocratiche connesse alle decisioni di investimento e tempestività nell'esecuzione di opere pubbliche, la possibilità di utilizzare un bene senza dover anticipare tutta la somma necessaria per realizzarlo, l'iter procedurale semplice in quanto, attraverso un'unica gara la stazione appaltante seleziona il progettista, il costruttore e il soggetto manutentore.
- L'elemento **di criticità maggiore**, invece, potrebbe essere costituito dal rischio che l'operazione possa essere poco appetibile per il soggetto privato, in quanto resta suo onere esclusivo il reperimento della fonte di finanziamento per la realizzazione dell'opera.



Baratto amministrativo

Art. 190, D.lgs. 50/2016

Gli enti territoriali possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di **contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati**, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano **riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa.**



Cessione di immobili in cambio di opere

Art. 191, D.lgs. 50/2016

Il bando di gara dei diversi rapporti di PPP disciplinati può prevedere a **titolo di corrispettivo**, totale o parziale, il **trasferimento all'affidatario della proprietà di beni immobili appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice**, già indicati nel programma triennale per i lavori o nell'avviso di pre-informazione per i servizi e le forniture e che non assolvono più, secondo motivata valutazione della amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, funzioni di pubblico interesse.

Legge n. 9/2016 – Fondo Sport e Periferie

Art. 15

Misure urgenti per favorire la realizzazione di impianti sportivi nelle periferie urbane

6. Al di fuori degli interventi previsti dal Piano di cui al comma 3, le associazioni e le società sportive senza fini di lucro possono presentare agli enti locali, sul 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 con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione sociale e giovanile. **Se gli enti locali riconoscono l'interesse pubblico del progetto affidano la gestione gratuita dell'impianto all'associazione o alla società sportiva per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni.**



La Sponsorizzazione art. 19 d.lgs. 50/2016

La sponsorizzazione è il contratto mediante il quale l'amministrazione (*sponsee*) offre ad un terzo (*sponsor*) la possibilità di pubblicizzare nome, logo, marchio o prodotti in appositi determinati spazi, dietro un corrispettivo consistente in beni, servizi, o altre utilità. Nella fattispecie disciplinata dall'**art. 19 D.lgs. 50/2016**, il contratto di sponsorizzazione ha per oggetto l'esecuzione di lavori, servizi e forniture pubblici.



La Sponsorizzazione art. 19 d.lgs. 50/2016

L'affidamento di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture per importi superiori a **quarantamila euro**, mediante dazione di danaro o acollo del debito, o altre modalità di assunzione del pagamento dei corrispettivi dovuti, è **soggetto esclusivamente alla previa pubblicazione sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni**, di apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di sponsor per specifici interventi, ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, indicando sinteticamente il contenuto del contratto proposto.

Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse.



La Sponsorizzazione art. 19 d.lgs. 50/2016

Nel caso in cui lo sponsor intenda realizzare i lavori, prestare i servizi o le forniture direttamente a sua cura e spese, resta ferma la necessità di verificare il possesso dei requisiti degli esecutori.

La stazione appaltante impartisce opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

La Legge di stabilità 2014 (l. 27 dicembre 2013, n. 147), attraverso le disposizioni dell'art. 1, comma 304 introduce, nell'ordinamento, una nuova procedura per la realizzazione di impianti sportivi sia pubblici che privati e l'ammodernamento di quelli esistenti, con particolare attenzione alla sicurezza delle strutture e degli spettatori.

Tale procedura avrebbe dovuto favorire, nelle intenzioni dichiarate dal legislatore, un più razionale ed efficace uso, a tale scopo, delle risorse del Fondo di garanzia per i mutui relativi alla costruzione, all'ampliamento, all'attrezzatura, al miglioramento o all'acquisto di impianti sportivi, amministrato dall'Istituto per il Credito Sportivo, sostituendo tale risorsa o integrandola con il finanziamento privato.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

La nuova disciplina è stata approntata allo scopo di incentivare sia la realizzazione che la ristrutturazione del patrimonio impiantistico già in essere e la preferenza del legislatore per questa seconda facoltà è manifestato dalla espressa previsione che gli interventi agevolati :

*«laddove possibili sono realizzati , **prioritariamente**, mediante recupero di impianti esistenti o relativamente a impianti localizzati in aree già edificate»*



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

A tal fine la norma prevede una **semplificazione delle procedure amministrative preordinate all'acquisizione degli atti di assenso** necessari alla realizzazione delle iniziative e il ricorso a modalità innovative di finanziamento come la finanza di progetto.

La disciplina di semplificazione, infatti, pur riguardando qualsiasi tipo di impianto sportivo e agevolando fortemente lo svolgimento dei passaggi burocratici necessari, non comporta, comunque, una sistematica deroga alle norme in tema di approvazione e affidamento dei progetti relativi a tale tipo di opere, restando legato ad una fase di iniziativa privata che può sfociare nell'affidamento della costruzione o dell'ammodernamento e della gestione di un impianto sportivo secondo i vari schemi giuridici ed economico-finanziari del PPP.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

Rispetto ai più rigidi vincoli di progettazione contenuti nella originaria formulazione della disciplina del 2014 è intervenuta la riforma contenuta nell'art. 62 del D.L. 50/2017 che ha introdotto:

- nuovi e più ampi contenuti e modalità di predisposizione dello studio di fattibilità aggiungendo ulteriori possibili interventi edilizi sugli impianti sportivi esistenti;
- il riconoscimento di una “esclusiva”, per le attività commerciali svolte nei pressi dell'impianto sportivo, in favore della società sportiva utilizzatrice dell'impianto medesimo;
- la disciplina degli spazi interni all'impianto destinati a ristorazione e vendita di articoli sportivi.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

Il procedimento del promotore di impianti sportivi

1. La proposta

I soggetti privati interessati sono tenuti a presentare all'amministrazione comunale uno **studio di fattibilità**, a valere quale progetto preliminare, dell'intervento che intendono promuovere e realizzare, accompagnato da un piano economico-finanziario dell'iniziativa e dall'accordo con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici in via prevalente dello stesso impianto.

Lo studio di fattibilità può comprendere la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo. Ciò ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico finanziario dell'iniziativa o della valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali ed economici.

Dalla citata costruzione di immobili con destinazione d'uso diversa da quella sportiva è esclusa la realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

1. La proposta

Lo studio di fattibilità può prevedere:

- la demolizione dell'impianto da dismettere;
- la sua demolizione e ricostruzione, prevedendosi che questa possa avvenire anche con diverse volumetria e sagoma;
- la sua riconversione o riutilizzazione a fini sportivi.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

1. La proposta

La nuova normativa prevede che gli immobili non residenziali con destinazione d'uso non sportiva siano ricompresi nell'ambito del territorio urbanizzato comunale in aree contigue all'intervento di costruzione o di ristrutturazione dell'impianto sportivo.

Viene altresì prevista la possibilità di realizzare, all'interno dell'impianto sportivo, qualora abbia una capienza superiore a 5.000 posti, alloggi di servizio strumentali alle esigenze degli atleti e dei dipendenti della società o associazione sportiva utilizzatrice, nel limite del 20% della superficie utile.

Tali immobili, nel caso di impianti sportivi pubblici, sono acquisiti al patrimonio pubblico comunale.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

1. La proposta

In caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti, lo studio di fattibilità deve contemplare, per il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto delle aree di proprietà pubblica o degli impianti pubblici esistenti su cui verte l'intervento per una durata mai superiore a quella della concessione e comunque mai per più di 90 e 30 anni.

Lo studio di fattibilità deve essere predisposto ai sensi di quanto previsto dalle disposizioni contenute nel D.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), che disciplinano le fasi di redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

2. La valutazione della P.A.

Il Comune che abbia ricevuto una proposta privata secondo le modalità sopra indicate, previa conferenza di servizi preliminare, convocata su istanza dell'interessato in ordine allo studio di fattibilità, ne valuta il pubblico interesse, dovendo pronunciarsi entro 90 giorni dalla presentazione dello studio medesimo.

La valutazione dell'ente locale dovrà essere debitamente motivata, in particolare con riferimento all'eventuale discostamento dalle priorità di recupero di impianti già esistenti o comunque realizzati in aree già edificate. Nella stessa dichiarazione di pubblico interesse devono essere anche indicate le eventuali condizioni necessarie per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto definitivo che il proponente sarà tenuto a presentare.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

2. La valutazione della P.A.

Nel caso di impianti sportivi pubblici, la conferenza di servizi preliminare esamina comparativamente eventuali istanze concorrenti individuando quella da dichiarare di interesse pubblico e da ammettere alla conferenza di servizi decisoria e il verbale conclusivo è pubblicato nel sito internet istituzionale del Comune e nel Bollettino Ufficiale della Regione.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

3. Redazione ed approvazione del progetto definitivo

In seguito alla dichiarazione di pubblico interesse della proposta, il soggetto proponente deve, dunque, presentare il progetto definitivo, che il Comune è tenuto ad approvare, previa conferenza di servizi decisoria.

Il progetto definitivo tiene conto delle condizioni indicate in sede di conferenza di servizi preliminare, potendo discostarsene solo motivatamente; è redatto nel rispetto delle norme di attuazione del codice dei contratti pubblici; comprende, ove necessaria, la documentazione prevista per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

3. Redazione ed approvazione del progetto definitivo

Il progetto definitivo deve essere corredato:

- a) **nel caso di interventi su impianti sportivi privati**, da una bozza di convenzione, nella quale sia anche prevista la preventiva o contestuale realizzazione delle opere di urbanizzazione;
- b) **nel caso di interventi su impianti sportivi privati**, da un piano economico-finanziario che dia conto, anche mediante i ricavi di gestione, della effettiva copertura finanziaria dei costi di realizzazione;
- c) **nel caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti**, da un piano economico-finanziario asseverato ai sensi dell'articolo 183, comma 9, D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che indichi l'importo delle spese di predisposizione della proposta, e da una bozza di convenzione con l'amministrazione proprietaria, che specifichi:
 - l'obbligo della preventiva o contestuale realizzazione delle opere di urbanizzazione;
 - le caratteristiche dei servizi e della gestione;
 - la durata della cessione del diritto di superficie o di usufrutto.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

3. Redazione ed approvazione del progetto definitivo

Alla conferenza di servizi decisoria sono chiamati a partecipare tutti i soggetti ordinariamente titolari di competenze in ordine al progetto presentato e, nel corso di essa, possono essere richieste al soggetto proponente modifiche progettuali strettamente necessarie ad ottenere gli atti di assenso dei predetti soggetti.

La procedura deve concludersi entro 120 giorni dalla presentazione del progetto.

Ove il progetto comporti atti di competenza regionale, la conferenza di servizi è convocata dalla regione che delibera entro 180 giorni dalla presentazione del progetto.

Il provvedimento finale sostituisce ogni autorizzazione o permesso, comunque denominato, necessario alla realizzazione dell'opera, e determina la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera medesima.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

3. Redazione ed approvazione del progetto definitivo

La conferenza di servizi decisoria si svolge in forma simultanea, in modalità sincrona e, se del caso, in sede unificata a quella avente a oggetto la valutazione di impatto ambientale.

- Nel caso di **impianti sportivi che anche in parte ricadono su aree pubbliche**, il verbale conclusivo di approvazione del progetto, che è pubblicato nel sito *internet* istituzionale del Comune e nel Bollettino Ufficiale della Regione, costituisce dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera, comprendente anche gli immobili complementari o funzionali con eventuali oneri espropriativi a carico del soggetto promotore, e costituisce verifica di compatibilità ambientale e variante allo strumento urbanistico comunale.
- Nel caso di **impianti sportivi privati** il verbale conclusivo della conferenza di servizi decisoria costituisce, ove necessario, adozione di variante allo strumento urbanistico comunale ed è trasmesso al Sindaco, che lo sottopone all'approvazione del Consiglio Comunale nella prima seduta utile.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

3. Redazione ed approvazione del progetto definitivo

In caso di superamento dei termini sopra indicati, relativamente agli impianti omologati per un numero di posti pari o superiore a 500 al coperto o a 2000 allo scoperto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su istanza del soggetto proponente, assegna all'ente interessato 30 giorni per adottare i provvedimenti necessari.

Trascorso inutilmente tale termine, il Presidente della Regione interessata nomina un commissario con il compito di adottare, entro il termine di 60 giorni, sentito il comune interessato, i provvedimenti necessari.

Relativamente agli impianti omologati per un numero di posti pari o superiore a 4.000 al coperto e 20.000 allo scoperto, decorso infruttuosamente l'ulteriore termine di 30 giorni concesso all'ente territoriale, il Consiglio dei ministri, al quale è invitato a partecipare il Presidente della Regione interessata, previo parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, da esprimere entro 30 giorni dalla richiesta, adotta, entro il termine di 60 giorni, i provvedimenti necessari.

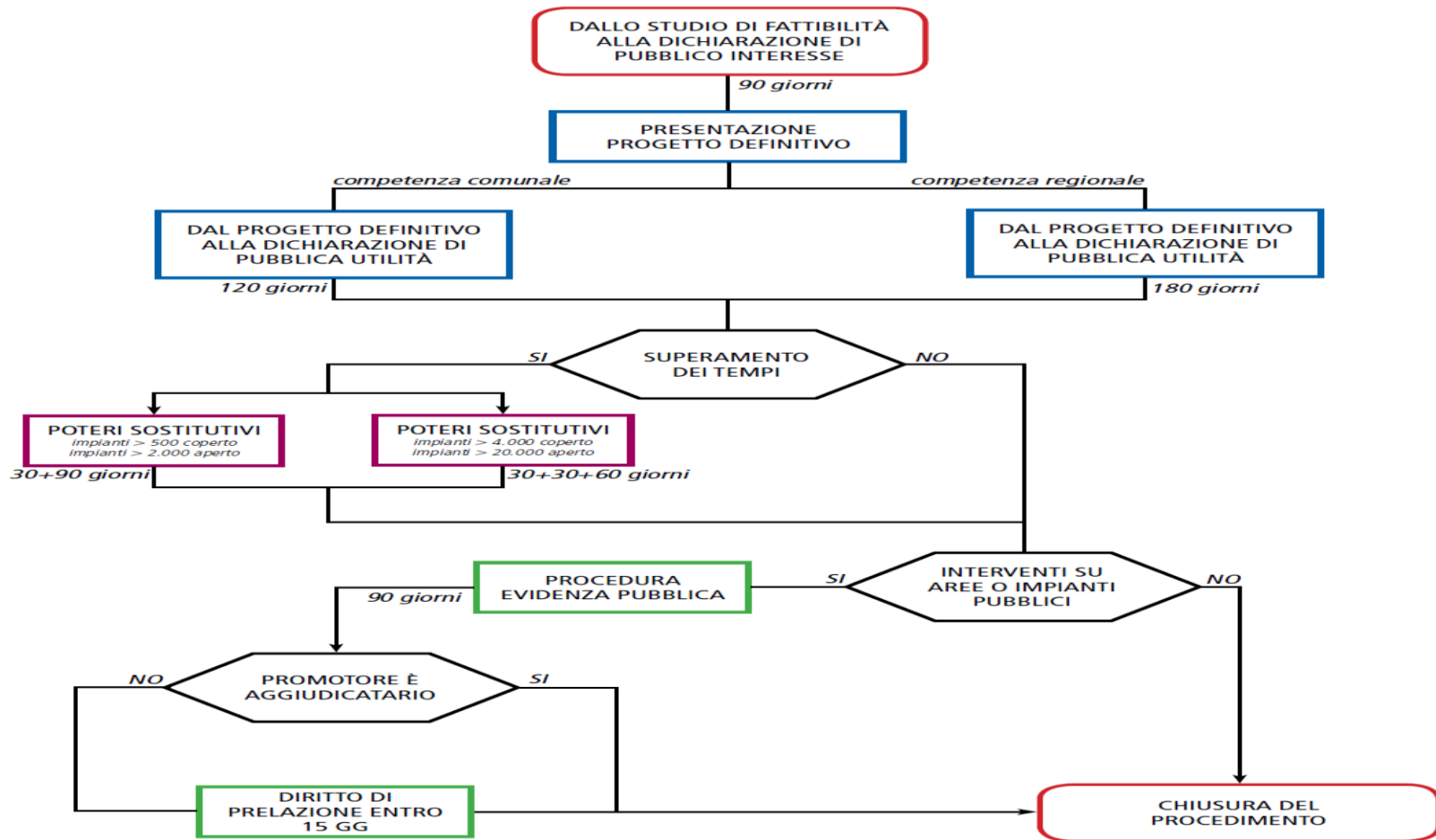


Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

4. La procedura ad evidenza pubblica

La realizzazione dell'opera segue all'approvazione del progetto secondo le disposizioni in materia di PPP e nello specifico PF in quanto compatibili.

La norma, in chiusura, fa salva l'applicazione del regime di semplificazione eventualmente previsto dalla normativa vigente in relazione alla tipologia o dimensione dello specifico intervento promosso e stabilisce l'applicabilità delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici ove compatibili .





Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

La nuova normativa introdotta con l'art. 62 cit. contiene una serie di **disposizioni di carattere commerciale** che riguardano il riconoscimento di una "esclusiva", per le attività commerciali svolte nei pressi dell'impianto sportivo, in favore della società sportiva utilizzatrice dell'impianto medesimo finalizzate a garantire al privato una maggiore produttività dell'investimento e conseguentemente una maggiore appetibilità del medesimo.

In particolare, il comma 3 prevede l'occupazione di suolo pubblico per attività commerciali solo all'associazione o alla società sportiva utilizzatrice dell'impianto sportivo.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

La norma nello specifico stabilisce che lo studio di fattibilità può prevedere :

- **impianti pubblici omologati per una capienza superiore a 16.000 posti**, a far tempo da 5 ore prima dell'inizio delle gare ufficiali e fino a 3 ore dopo la loro conclusione, entro 300 metri dal perimetro dell'area riservata, l'occupazione di suolo pubblico per attività commerciali sia consentita solo all'associazione o alla società sportiva utilizzatrice dell'impianto sportivo. In tal caso, le autorizzazioni e le concessioni di occupazione di suolo pubblico già rilasciate restano sospese nella stessa giornata e per lo stesso periodo di tempo, con oneri indennizzatori a carico della società sportiva utilizzatrice dell'impianto sportivo, salvi diversi accordi tra il titolare e la medesima società sportiva.
- **impianti sportivi pubblici omologati per una capienza compresa tra 5.000 e 16.000 posti**, la riserva si applica entro 150 metri dal perimetro dell'area riservata, restando ferme e impregiudicate la validità e l'efficacia delle autorizzazioni e delle concessioni di occupazione di suolo pubblico già rilasciate.



Legge 147/2013, art. 1, commi 303-305 (c.d. legge sugli stadi) e le successive modifiche ex art. 62. D.L. 50/2017

Da ultimo al fine di incentivare e agevolare la costruzione di impianti sportivi, relativamente alla disciplina degli spazi interni all'impianto destinati a ristorazione e vendita di articoli sportivi, il comma 5-bis dell'art. 62 ha previsto che, in caso di ristrutturazione o nuova costruzione di impianti sportivi con una capienza inferiore a 500 posti al coperto o a 2.000 posti allo scoperto, è consentito destinare all'interno dell'impianto sportivo, in deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti delle regioni e degli enti locali:

- fino a 200 mq. della superficie utile ad attività di somministrazione di alimenti e bevande, aperta al pubblico nel corso delle manifestazioni sportive ufficiali;
- fino a 100 mq. al commercio di articoli e prodotti strettamente correlati alla disciplina sportiva praticata.