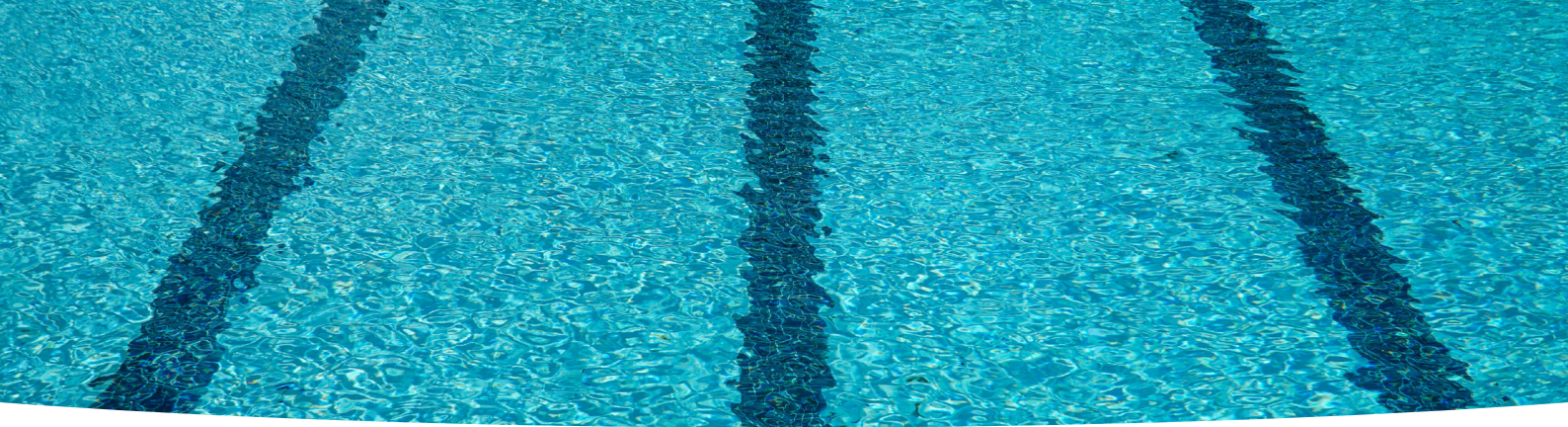


LINEE GUIDA PER IL RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DELLE CONCESSIONI DI PISCINE E IMPIANTI SPORTIVI PUBBLICI

maggio 2021

Coordinamento Associazioni Gestori Impianti Natatori



*Questo documento nasce dalla necessità di redigere delle specifiche “Linee guida” per il riequilibrio economico e finanziario delle concessioni di piscine e impianti sportivi pubblici, esigenza emersa con evidenza nel corso degli incontri organizzati in live streaming dall’evento internazionale **ForumPiscine 2021**, in collaborazione e con il patrocinio della **Federazione Italiana Nuoto**.*

*In quell’occasione è stata raccolta la disponibilità del **Vice Presidente Vicario ANCI, l’Onorevole Roberto Pella**, a valutare e a condividere un percorso di sensibilizzazione dei Comuni in relazione alla revisione delle concessioni, a partire da una proposta formulata dagli stessi operatori del settore. Il documento è stato successivamente elaborato dall’Avv. **Lorenzo Bolognini**, con la collaborazione del Dott. **Marco Sublimi**, esponente del comitato scientifico di ForumPiscine e promotore dell’iniziativa.*

*L’iniziativa trova il sostegno e l’impegno della Federazione Italiana Nuoto (FIN), che rappresenta oltre 1500 società affiliate impegnate nella gestione di impianti natatori pubblici e privati. Lo stesso **Presidente FIN, l’Onorevole Paolo Barelli**, ha manifestato la necessità che, attraverso l’ANCI, sia avviata una azione di sensibilizzazione presso i Comuni Italiani, per valorizzare e rendere più efficace il rapporto tra le amministrazioni comunali e le società che gestiscono impianti natatori, anche alla luce della grave crisi causata dalla pandemia.*

*Sostegno all’iniziativa viene anche dal **Coordinamento delle associazioni di Categoria dei Gestori degli Impianti Natatori**, che ritiene queste “Linee Guida” un utile strumento per le Amministrazioni Comunali, al fine di trovare soluzioni condivise per garantire continuità alle gestioni di Piscine e Centri sportivi pubblici, evitando inutili ed onerosi contenziosi su tutto il territorio italiano, nonché l’interruzione dell’importante servizio reso alla collettività.*



INDICE

PREMESSA	4
LA CORNICE NORMATIVA	5
1.1 La disciplina generale	5
1.2 La specificità degli impianti sportivi	6
1.3 Il rischio operativo	6
1.4 Approccio mirato e coerente	7
PRINCIPALI ELEMENTI DI CUI TENERE CONTO PER VALUTARE IL RIEQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO	8
2.1 Flessione dei ricavi	8
2.2 Investimenti “anti-Covid”	8
2.3 La variante “contributi e agevolazioni”	9
2.4 Costi di gestione e conduzione	9
MODALITÀ OPERATIVE SECONDO LE QUALI PROCEDERE CON IL RIEQUILIBRIO	10
3.1 Esempio: lo schema proposto dal MEF	10
3.2 Modifica contrattuale e allocazione dei rischi: un chiarimento	13
LE POSSIBILI SOLUZIONI DI RIEQUILIBRIO	14
CONCLUSIONI	15
FAQ	16
SCHEDA TECNICA	20

Il COVID-19 e il riequilibrio economico-finanziario nelle concessioni per la gestione di impianti sportivi pubblici

Le misure restrittive adottate per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, a partire da quelle disposte con i decreti attuativi del D.L. 23 febbraio 2020 n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, hanno imposto limitazioni per le attività degli impianti sportivi e, tra essi, gli impianti sportivi pubblici la cui gestione è stata affidata in regime di concessione di servizi o di lavori dagli Enti Territoriali. Si ricorda la sospensione delle attività di piscine e palestre che, all'inizio della crisi, è stata imposta fino all'intervento del D.P.C.M. del 17.5.2020 con il quale è stata consentita, a decorrere dal 25 maggio 2020, *“l'attività sportiva di base e l'attività motoria in genere svolte presso palestre, piscine, centri e circoli sportivi, pubblici e privati... nel rispetto delle norme di distanziamento sociale e senza alcun assembramento”* (art. 1, lett. f).

Lo stesso D.P.C.M. del 17.5.2020 includeva un allegato 17 con prescrizioni specifiche per piscine e palestre e, inoltre, rinviava a **Linee Guida da predisporre a cura dell'Ufficio per lo Sport**, sentita la FMSI, che, effettivamente, sono intervenute poco dopo, introducendo varie misure tra le quali quella inerente all'indice di densità di affollamento nelle vasche di **7 mq di superficie di acqua a persona** (ovviamente per le piscine).

Pertanto, tra la fine di maggio e l'inizio di giugno 2020, le attività di piscine e palestre hanno potuto riprendere con tutte le incognite proprie della eccezionale situazione contingente e con molte limitazioni, incluse quelle introdotte con le citate Linee Guida del Dipartimento per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, poi rinnovate con il *«Nuovo protocollo attuativo delle “Linee Guida per l'attività sportiva di base e l'attività motoria in genere”»*, emesso il 22 ottobre sempre sulla base del rinvio di cui al citato D.P.C.M. del 17.5.2020, tenuto conto dei più recenti D.P.C.M. del 13 ottobre 2020 e del 18.10.2020.

Tuttavia, in pieno autunno, poco dopo l'inizio della nuova stagione sportiva, le attività di piscine e palestre sono state nuovamente sospese per effetto delle disposizioni di cui all'art. 1, c. 9, lett. f), D.P.C.M. del 24.10.2020 e tale sospensione, a causa di varie proroghe della misura, persiste anche nel momento nel quale il presente documento viene predisposto. Nonostante le persistenti chiusure, si è provveduto ad aggiornare le linee guida sulla base dei più recenti provvedimenti e dell'istituzione delle zone di rischio. È stato quindi emanato il *«Nuovo protocollo attuativo»*, ai sensi dell'art. 7 del DPCM del 2 marzo 2021 per le aperture nelle cosiddette “zone bianche”, aperture peraltro disattese, come dimostra l'esperienza della Sardegna.

1.1 La disciplina generale

I **contratti di concessione** (inclusi quelli che interessano impianti sportivi pubblici) trovano la loro disciplina, a seconda di quale fosse la normativa vigente al momento del relativo affidamento, nella c.d. Legge Merloni n. 109 del 1994 e s.m.i., nel Codice dei Contratti Pubblici del 2006 (d.Lgs. n. 163 del 2006 e s.m.i.), ovvero nell'attuale Codice dei Contratti Pubblici (d.Lgs. n. 50 del 2016 e s.m.i.).

Le tre Leggi succedutesi nel tempo contengono tutte disposizioni applicabili nella fattispecie di cui trattasi:

*“I presupposti e le condizioni di base che determinano l’equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto, ne costituiscono parte integrante. Le variazioni apportate dall’amministrazione aggiudicatrice a detti presupposti o condizioni di base, nonché norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l’esercizio delle attività previste nella concessione, qualora determinino una modifica dell’equilibrio del piano, comportano la sua **necessaria revisione da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni**, ed in mancanza della predetta revisione il concessionario può recedere dalla concessione”* (art. 19, c. 2-bis, legge n. 109/94 e s.m.i.);

*“I presupposti e le condizioni di base che determinano l’equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto, ne costituiscono parte integrante. Le variazioni apportate dalla stazione appaltante a detti presupposti o condizioni di base, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o che comunque incidono sull’equilibrio del piano economico finanziario (...) comportano **la sua necessaria revisione, da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni. In mancanza della predetta revisione il concessionario può recedere dal contratto. (...)** Ai fini della applicazione delle disposizioni di cui al comma 8 del presente articolo, la convenzione definisce i presupposti e le condizioni di base del piano economico-finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell’equilibrio del piano, comportano la sua revisione”* (art. 143, cc. 8 e 8-bis, d.Lgs. n. 163/06 e s.m.i.);

*“**Il verificarsi di fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull’equilibrio del piano economico finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio.** La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all’operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto. (...) In caso di mancato accordo sul ri-equilibrio del piano economico finanziario, le parti possono recedere dal contratto”* (art. 165, c. 6, d.Lgs. n. 50/16 e s.m.i., e, in termini del tutto analoghi, art. 182, c. 3, stesso d.Lgs., per il PPP in generale).

L'emergenza epidemiologica costituisce certamente un fatto non riconducibile al concessionario e le misure restrittive, che hanno inciso sull'attività del concessionari, essendo state generalmente adottate con D.P.C.M., sono riconducibili a “norme regolamentari”; cosicché si riscontra la pertinenza delle disposizioni sopra riportate che, ragionevolmente, **dovranno trovare applicazione nell’ambito dei singoli rapporti concessori, allo**

scopo di rideterminare le condizioni di equilibrio economico-finanziario pregiudicato a causa della sospensione o della limitazione delle attività e, quindi, a causa del venir meno dei ricavi ad esse riconducibili.

1.2 La specificità degli impianti sportivi

Ferme restando le riportate regole generali che riguardano qualsivoglia contratto di concessione, i principi di cui sopra hanno trovato specifica attuazione nelle particolari circostanze della crisi pandemica da Covid-19 e con particolare riferimento agli impianti sportivi, certamente tra i più colpiti da tale crisi, attraverso una **norma ad hoc introdotta con il c.d. Decreto Rilancio**, vale a dire con il D.L. 9 maggio 2020 n. 34 convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n. 77.

Si riporta il testo dell'art. 216, c. 2, del Decreto Rilancio attualmente vigente:

*“2. In ragione della sospensione delle attività sportive, disposta con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, e del regime di ripresa graduale delle attività medesime disposta con i successivi decreti attuativi nazionali e regionali, **le parti dei rapporti di concessione, comunque denominati, di impianti sportivi pubblici possono concordare tra loro, ove il concessionario ne faccia richiesta, la revisione dei rapporti in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario originariamente pattuite, anche attraverso la proroga della durata del rapporto, comunque non superiore a ulteriori tre anni, in modo da favorire il graduale recupero dei proventi non incassati e l'ammortamento degli investimenti effettuati o programmati. La revisione del rapporto concessorio può essere concordata anche in ragione della necessità di fare fronte ai sopravvenuti maggiori costi per la predisposizione delle misure organizzative idonee a garantire condizioni di sicurezza tra gli utenti e ai minori ricavi dovuti alla riduzione del numero delle presenze all'interno degli impianti sportivi. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto di concessione. **In caso di mancato accordo, le parti possono recedere dal contratto. In tale caso, il concessionario ha diritto al rimborso del valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, dei costi effettivamente sostenuti, nonché delle penali e degli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza dello scioglimento del contratto**”.***

1.3 Il rischio operativo

La *ratio* della norma è evidente del tutto in linea con la disciplina generale in materia di riequilibrio economico-finanziario nelle concessioni. A tal proposito, pare opportuno ricordare che la definizione di “concessione di lavori” (art. 3, c. 1, lett. uu, del Codice dei Contratti Pubblici) e la definizione di “concessione di servizi” (art. 3, c. 1, lett. vv, del Codice dei Contratti Pubblici) prevedono, rispettivamente, l’*“assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere”* e l’*“assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi”*.

La definizione di “rischio operativo” (art. 3, c. 1, lett. zz, del Codice dei Contratti Pubblici) prevede testualmente quanto segue: *“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”.

Conseguentemente, **il rischio di non recuperare gli investimenti effettuati o i costi sostenuti deve essere allocato sul concessionario “in condizioni operative normali”**. Atteso che quelle nella contingenza della crisi epidemiologica non sono “*condizioni operative normali*”, in forza della riportata norma del Decreto Rilancio, i rischi degli effetti riconducibili a tale crisi non vengono addossati sul concessionario e ciò in piena linea, come detto, con la disciplina generale in materia di concessioni, prevedendosi che tali effetti vadano riequilibrati con le logiche e le modalità operative del riequilibrio economico-finanziario.

1.4 Approccio mirato e coerente

Quella del Decreto Rilancio, quindi, risulta una norma coerente. Inoltre è ben calibrata sulle conseguenze che la crisi pandemica ha portato alle gestioni degli impianti sportivi e fornisce spunti utili per identificare gli specifici elementi di cui tenere conto ai fini delle valutazioni inerenti al disequilibrio economico-finanziario generato, con l’unico limite di essere una norma non più aggiornata al nuovo “lockdown” che ha interessato le piscine e le palestre a seguito dell’intervento del D.P.C.M. del 24.10.2020.

Sotto il profilo dei principi di legge, pare opportuno fare una precisazione importante finalizzata anche a superare alcune riserve talvolta riscontrate in sede di attuazione del riequilibrio economico-finanziario delle concessioni: occorre precisare che la revisione del rapporto concessorio funzionale al riequilibrio economico-finanziario, quando è intervenuto un fatto che ha determinato una variazione dei presupposti di equilibrio originari, **non corrisponde ad una modifica contrattuale** che non sarebbe ordinariamente consentita anche in ragione del fondamentale principio della *par condicio* ma, al contrario, corrisponde ad una operazione funzionale a ripristinare le condizioni del rapporto sussistenti al momento dell’affidamento della concessione, modificate a causa di un evento non imputabile al concessionario e che, quindi, non è stato assunto nella sfera dei rischi ad esso allocati.

PRINCIPALI ELEMENTI DI CUI TENERE CONTO PER VALUTARE IL RIEQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO

2.1 Flessione dei ricavi

Salva ogni migliore analisi che andrà fatta caso per caso, sentiti anche i soggetti rappresentativi della categoria dei gestori degli impianti sportivi pubblici, il riequilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio dovrà tenere conto dei **minori incassi subiti a causa del periodo di sospensione delle attività degli impianti sportivi** (queste le parole utilizzate dal Decreto Rilancio: *“In ragione della sospensione delle attività sportive...”*) ma anche dei **minori incassi riconducibili alla peculiarità della situazione contingente** (scarsa propensione dell’utenza alla frequentazione di centri di aggregazione e variazioni delle abitudini sempre più orientate a svolgere attività sportiva all’aperto, individualmente ed in via autonoma) oltre che riconducibili alle **limitazioni nelle attività** riferendosi, in particolare, ai periodi in cui gli impianti sportivi sono stati - e saranno, nel periodo di ripresa - aperti al pubblico purtuttavia con la necessità di adottare misure precauzionali come quelle inerenti alla distanza interpersonale minima, gli indici di densità di affollamento ecc.

I soggetti rappresentativi della categoria dei gestori degli impianti sportivi pubblici evidenziano che i flussi di cassa previsti in condizioni operative normali non saranno probabilmente raggiunti neppure nel medio periodo, dopo la cancellazione delle misure restrittive, a causa del fatto che, probabilmente, occorrerà molto tempo affinché la popolazione possa riacquistare piena fiducia e serenità nella frequentazione di luoghi di aggregazione, riacquisendo le abitudini del passato e, quindi, prediligendo l’attività sportiva organizzata negli impianti rispetto a quella svolta nel proprio domicilio in via autonoma. Inoltre, si è messo in evidenza che gli impianti sportivi subiranno, forse maggiormente rispetto ad altri settori dell’economica, gli effetti della crisi economica conseguente all’emergenza epidemiologica, posto che tale crisi costringerà le famiglie a limitare le spese non indispensabili. Di tutto ciò occorrerà tenere conto caso per caso, facendo adeguate valutazioni (queste le parole utilizzate dal Decreto Rilancio: *“in ragione della necessità di fare fronte... ai minori ricavi dovuti alla riduzione del numero delle presenze all’interno degli impianti sportivi”*).

2.2 Investimenti “anti-Covid”

Sotto il profilo dei costi, occorre tenere conto degli **investimenti sostenuti e da sostenere per l’adeguamento degli impianti sportivi alle misure “anti-Covid”** prescritte dalle norme via via intervenute nonché, in generale, delle maggiori spese sostenute e da sostenere per adottare le misure volte a contrastare il diffondersi dei contagi (queste le parole utilizzate dal Decreto Rilancio: *“in ragione della necessità di fare fronte ai sopravvenuti maggiori costi per la predisposizione delle misure organizzative idonee a garantire condizioni di sicurezza tra gli utenti”*). Nell’ambito di tali investimenti e costi, si possono annoverare i seguenti:

- Dispositivi di prevenzione del contagio Covid-19 (mascherine, occhiali, guanti, Gel ecc.);
- Consulenze specifiche in materia di Covid-19;
- Sanificazione e disinfezione degli ambienti;
- Apparecchi di purificazione dell’aria;

-
- Spese per la formazione per la sicurezza sanitaria, attuazione dei protocolli;
 - Costi del Personale per presidi e/o implementazione di personale;
 - Interventi di manutenzione agli impianti finalizzati alla sicurezza sanitaria;
 - Interventi per distanziamento sociale e percorsi;
 - Strumenti di comunicazione e informazione (acquisto di software e/o strumenti utili al monitoraggio dell'affollamento dei locali ecc.);
 - Costi per tamponi per personale dipendente;
 - Termoscanner e altri strumenti atti a misurare la temperatura corporea a distanza, anche con sistemi di rilevazione biometrica.

2.3 La variante “contributi e agevolazioni”

Fermo restando quanto sopra esposto, occorre tenere conto anche **delle variazioni dell'equilibrio economico-finanziario che dovessero risultare favorevoli al concessionario** e che presuppongono un riequilibrio a vantaggio del concedente (come espressamente previsto dalle norme generali sopra riportate e in ragione del principio dalle stesse affermato). A tal proposito, sotto il profilo dei ricavi, occorrerà tenere conto dei provvedimenti che hanno introdotto o che introdurranno **vantaggi economici per il sostegno delle imprese e, in particolare, dei concessionari degli impianti sportivi**. Anche tale valutazione andrà fatta caso per caso poiché le misure a sostegno dell'economia potrebbero non interessare tutti i concessionari o potrebbero interessarli con diverse intensità. A titolo di esempio, si possono citare gli eventuali contributi *una tantum* versati da Enti territoriali (per esempio, dalle Regioni che hanno previsto tali contributi) o dallo Stato, compresi contributi già versati dallo stesso concedente allo scopo di sostenere l'attività nelle more di un riequilibrio economico-finanziario della concessione (alcuni Comuni hanno versato contributi nelle more del riequilibrio).

2.4 Costi di gestione e conduzione

Nello stesso tempo, il riequilibrio economico-finanziario dovrà tenere conto anche dei minori costi gravanti sui bilanci relativi alla gestione degli impianti sportivi. Tali minori costi interesseranno, in particolare, la **spesa corrente limitata nei periodi di inattività o di riduzione delle attività** degli impianti sportivi e, quindi, a titolo di esempio:

- costi per le utenze;
- costi relativi ai servizi ed alle prestazioni, anche di lavoro autonomo, non fruite durante la chiusura o ridotto in funzione della domanda;
- costi inerenti al lavoro dipendente che potranno risultare ridotti in ragione di eventuali “ammortizzatori sociali” quali la cassa integrazione;
- costi dei canoni di locazione;
- costi per le manutenzioni;
- costi per la voce oneri di gestione.

È invece da escludere, in linea di principio e fatta sempre salva la valutazione caso per caso, una riduzione di alcuni costi fissi di gestione sia nei periodi di inattività che nei periodi di limitata attività, quali, ad esempio:

- ammortamenti degli investimenti;
- oneri finanziari;
- spese generali;
- costi fissi per le utenze;
- costi per le manutenzioni minime di mantenimento funzionale dell'impianto;
- costi fissi del personale che non può godere di eventuali “ammortizzatori sociali”.

MODALITÀ OPERATIVE SECONDO LE QUALI PROCEDERE CON IL RIEQUILIBRIO

3.1 Esempio: lo schema proposto dal MEF

In merito alle modalità operative e ai criteri secondo i quali procedere con il riequilibrio, occorrerà tenere conto innanzitutto delle clausole eventualmente contenute nell'ambito di ogni singolo contratto di concessione. Per l'ipotesi di assenza di tali clausole o, se presenti, al fine di adottarne un'interpretazione coerente con le disposizioni legislative sopra richiamate, può essere utile riportare un estratto dell'art. 32 (*"Riequilibrio economico-finanziario"*) dello schema di contratto di PPP approvato con delibera dell'ANAC n. 1116 del 22.12.2020 nonché con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5.1.2021, redatto da un gruppo di lavoro di cui ha fatto parte anche la fondazione IFEL costituita dall'ANCI e pubblicato dal Ministero dell'Economica e delle Finanze, nell'ambito della *"GUIDA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI PER LA REDAZIONE DI UN CONTRATTO DI CONCESSIONE PER LA PROGETTAZIONE, COSTRUZIONE E GESTIONE DI OPERE PUBBLICHE IN PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO"*:

«3. Al verificarsi di uno degli eventi di cui al comma 1, il Concessionario, al fine di avviare la procedura di revisione del Piano Economico Finanziario, ne dà comunicazione scritta al Concedente, indicando con esattezza i presupposti che hanno determinato l'Alterazione dell'Equilibrio Economico Finanziario e producendo la seguente documentazione dimostrativa:

- a) Piano Economico Finanziario in Disequilibrio, in formato editabile;
- b) Piano Economico Finanziario Revisionato, in formato editabile;
- c) relazione esplicativa del Piano Economico Finanziario Revisionato, che illustri tra l'altro le cause e i presupposti che hanno indotto alla richiesta di revisione e i maggiori oneri da esso derivanti;
- d) schema di atto aggiuntivo per il recepimento nel Contratto di quanto previsto nel Piano Economico Finanziario Revisionato.

Alla ricezione della predetta comunicazione, le Parti avviano senza indugio la revisione del Piano Economico Finanziario.

4. La revisione del Piano Economico Finanziario è finalizzata a determinare il ripristino degli Indicatori di Equilibrio Economico Finanziario, nei limiti di quanto necessario alla sola neutralizzazione degli effetti derivanti da uno o più degli eventi che hanno dato luogo alla revisione. La revisione deve, in ogni caso, garantire la permanenza dei rischi in capo al Concessionario.

In caso di mancato accordo sul Riequilibrio del Piano Economico Finanziario entro 60 giorni dall'avvio della comunicazione di cui ai commi 2 o 3, le Parti demandano a un **tavolo tecnico** composto da un rappresentante del Concedente, un rappresentante del Concessionario e un esperto di comprovata reputazione, indipendenza e competenza specifica di settore, scelto di comune accordo tra le Parti medesime, la formulazione della proposta di Riequilibrio Economico Finanziario. Il tavolo è convocato entro e non oltre 10 giorni. Ciascuna Parte sostiene i costi del proprio rappresentante e al cinquanta per cento i costi dell'esperto scelto di comune accordo. In caso di mancata convocazione del tavolo tecnico ovvero di mancata definizione di una proposta di Riequilibrio condivisa dalle Parti entro 60 giorni dalla convocazione del tavolo stesso, le Parti possono recedere dal Contratto ai sensi dell'articolo 42. In tal caso, al Concessionario sono rimborsati gli importi di cui all'articolo 42, comma 2»

Occorre sottolineare alcuni fondamentali elementi della clausola riportata che è congegnata per essere perfettamente in linea con le norme che disciplinano la materia del riequilibrio economico-finanziario delle concessioni e, al contempo, per essere pienamente efficace rispetto alla *ratio* ed agli obiettivi di tali norme.

Innanzitutto, sotto il profilo del “metodo”, la clausola introduce elementi volti a garantire la **tempestività** di intervento. Si prevede che la revisione del PEF debba essere avviata “*senza indugio*”. Si prevede, inoltre, che, se entro 60 giorni dall’avvio della revisione non viene raggiunto un accordo per il riequilibrio del PEF, occorrerà costituire un tavolo tecnico formato da tre membri di cui due nominati da ciascuna delle parti e uno di comune accordo. Anche questa pare una soluzione estremamente opportuna: infatti, la revisione del piano economico-finanziario, specie quando l’evento che ne determina la necessità ha un’incidenza ampia, variegata e protratta nel tempo come nel caso della crisi pandemica, può comportare analisi estremamente complesse così come complesse possono essere le soluzioni di riequilibrio, con la conseguenza che la nomina di un *pool* di soggetti tecnicamente preparati può essere del tutto utile se non addirittura necessaria.

Le tempistiche per addivenire ad una soluzione devono essere serrate (60 giorni per trovare un accordo e, in caso di mancato accordo, convocazione del tavolo tecnico entro i successivi 10 giorni, affinché l’accordo sia trovato con il supporto di quest’ultimo entro i successivi 60 giorni): questa è un’esigenza oggettiva in quanto la concessione non potrà proseguire in condizioni di disequilibrio economico-finanziario a lungo e ciò per il solo fatto che una concessione in disequilibrio non consente l’espletamento del servizio che ne costituisce l’oggetto in condizioni tali da garantire la qualità che si richiede per un servizio pubblico (nel caso specifico, peraltro, la qualità è strettamente connessa con la sicurezza degli impianti sportivi per i frequentatori, vista la necessità di reperire risorse per introdurre e mantenere tutte le misure anti-contagio).

Se neppure con l’intervento del tavolo tecnico si riesce ad ottenere l’accordo, come previsto dalle norme di riferimento, sarà ammesso il recesso dal contratto proprio in quanto non è concepibile la prosecuzione di un servizio pubblico in disequilibrio, **a salvaguardia della qualità di tale servizio.**

È opportuno sottolineare un altro elemento importante della clausola riportata rinvenibile, in particolare, nell’ambito del suo seguente estratto: “**La revisione del Piano Economico Finanziario è finalizzata a determinare il ripristino degli Indicatori di Equilibrio Economico Finanziario, nei limiti di quanto necessario alla sola neutralizzazione degli effetti derivanti da uno o più degli eventi che hanno dato luogo alla revisione. La revisione deve, in ogni caso, garantire la permanenza dei rischi in capo al Concessionario**”.

Tale estratto fornisce due indicazioni operative importanti, chiarite di seguito.

Prima indicazione: gli indicatori di redditività e di sostenibilità

I parametri da valutare per il riequilibrio sono dati dagli **indicatori dell’equilibrio economico-finanziario presenti nel PEF originario** o comunque condiviso nella fase precedente al verificarsi dell’evento che ha alterato l’equilibrio economico-finanziario (in questo caso, la crisi pandemica).

Tali indicatori - come anche precisato dall’ANAC nelle Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Approvate dal Consiglio dell’Autorità con Delibera n. 318 del 28 marzo 2018 - sono ordinariamente rappresentati dal Tasso Interno di Rendimento di Progetto e dal Valore Attuale Netto di Progetto, quali indicatori della capacità del progetto/investimento di generare ricchezza, dal VAN dell’azionista e dal TIR dell’a-

zionista, quali indicatori di riferimento per la redditività dell'operatore economico, dal DSCR e dal LLCR, quali indicatori della sostenibilità finanziaria del progetto.

Sul punto, le Linee Guida dell'ANAC chiariscono molto bene quanto segue: *“La revisione del PEF (...) non può essere parziale e deve riguardare tutti gli scostamenti dai valori indicati dell'equilibrio economico e finanziario. Gli eventuali scostamenti rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono riequilibrati con oneri e/o compensazioni a carico della stessa. I valori degli indicatori economici e finanziari di progetto rappresentano un utile strumento di monitoraggio delle revisioni del piano. Le variazioni di detti valori, rilevati nel corso dell'esecuzione del contratto potrebbero segnalare casi in cui la revisione del PEF ha modificato le condizioni di equilibrio iniziale a vantaggio della parte privata”*.

Normalmente, in fase di riequilibrio, l'indice su cui si tende a concentrare l'attenzione è il T.I.R.

Seconda indicazione: no alla riallocazione del rischio

Il riequilibrio economico-finanziario non deve intervenire sull'allocazione dei rischi così come originariamente stabilita cosicché i rischi allocati sul concessionario devono permanere in capo allo stesso a prescindere dalla revisione.

In relazione a tale regola operativa, la *“Relazione Illustrativa”* dello schema di contratto di PPP sopra richiamato offre spunti molto importanti. Si riportano alcuni estratti della parte che commenta la clausola di cui all'art. 32 dello schema di contratto di PPP:

*“La revisione del PEF è finalizzata a neutralizzare gli effetti derivanti dal disequilibrio. Ciò significa che la revisione del PEF successivo ad un evento destabilizzante, così come tassativamente previsto dal Contratto, o ad un evento favorevole dovrà ristabilire l'equilibrio economico e finanziario, prestando molta attenzione che tale riequilibrio possa modificare la posizione finanziaria del Concessionario venutasi a maturare nel corso del contratto per tutti i fattori di cui lo stesso è responsabilizzato in virtù dell'allocazione dei rischi. Il riequilibrio deve servire per riequilibrare (riportare) il PEF alla situazione antecedente all'evento. Tale condizione vale sia per gli indicatori di redditività, sia per quelli di sostenibilità finanziaria. 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.*

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.

(...)

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 equal importo. Tutti gli altri dati del PEF dovranno rimanere immutati rispetto al PEF convenzionale allegato al Contratto”.

Si tratta di una regola operativa importantissima: nel valutare il disequilibrio economico-finanziario generato dalla crisi pandemica, occorrerà inserire nel PEF in disequilibrio solo ed esclusivamente gli effetti di tale crisi e, quindi, la riduzione dei ricavi successivamente all'intervento della stessa, l'aumento dei costi dovuti all'adozione delle misure anti-contagio, la riduzione dei costi operativi durante i periodi di sospensione delle attività

ecc.. Gli altri dati del PEF originario dovranno rimanere invariati cosicché, per esempio, non andranno assolutamente aggiornati i ricavi ottenuti dall'impianto sportivo antecedentemente al verificarsi della crisi.

Facciamo un esempio: se il PEF prevedeva ricavi in condizioni operative normali pari a 100 mila euro e se, prima della crisi, i ricavi storici sono risultati pari a 80 mila euro, questo dato non andrà aggiornato nel PEF in disequilibrio poiché i minori ricavi subiti dal concessionario prima della crisi attengono ai rischi su di esso allocati e l'aggiornamento di tale dato in fase di revisione del PEF comporterebbe il riequilibrio anche di minori ricavi dovuti a fattori imputabili al rischio spettante al concessionario (per esempio, il rischio di domanda).

3.2 Modifica contrattuale e allocazione dei rischi: un chiarimento

Come sopra evidenziato, il riequilibrio economico-finanziario al sopravvenire di fatti non imputabili al concessionario (come la crisi pandemica da Covid-19) che hanno modificato i presupposti di equilibrio originari del rapporto di concessione, **non corrisponde e non può corrispondere ad una modifica contrattuale** ma, al contrario, ad un ripristino delle condizioni originarie dello stesso contratto variato per effetto di un evento eccezionale. L'impossibilità di determinazione di una variazione contrattuale si traduce anche **nell'impossibilità di determinare, per effetto del riequilibrio economico-finanziario, una diversa allocazione dei rischi** rispetto a quella pattuita con il contratto di concessione a suo tempo stipulato.

Tale principio è espressamente stabilito sia dalla norma generale (si riporta un estratto dell'art. 165, c. 6, d.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. attualmente vigente: *“La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto”*), sia dalla norma speciale di cui all'art. 216, c. 2, D.L. 34/2020 (conv. con L. 77/2020) ove si prevede, con formulazione pressoché identica, quanto segue: *“La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto di concessione”*.

Al fine di dare attuazione alla regola sopra richiamata, **si suggerisce di accompagnare il PEF revisionato con la matrice dei rischi che evidenzi la permanenza dei rischi in capo al concessionario, così come originariamente pattuito, senza variazioni in proposito.**

LE POSSIBILI SOLUZIONI DI RIEQUILIBRIO

Non c'è dubbio che gli strumenti del riequilibrio, anch'essi, dovranno essere considerati caso per caso in base alle esigenze ma anche, banalmente, in base alle disponibilità oggettive delle parti poiché, sempre a titolo di esempio, ove un Ente Concedente non avesse risorse economiche o avesse risorse economiche limitate le soluzioni per il riequilibrio, se possibile, dovranno essere trovate a prescindere dall'erogazione di contribuzioni. In ogni caso, fermo restando che gli strumenti di riequilibrio dovranno essere valutati nel rispetto dei principi sopra richiamati, tutte le soluzioni compatibili con tali principi potranno essere prese in considerazione. Volendo fare degli esempi anche a tal proposito, si potrebbero menzionare:

- la **variazione dei contributi** a favore del Concessionario;
- se previsto, l'**incremento del canone di disponibilità** in favore del Concessionario;
- il pagamento di **importi (una tantum o periodici) a titolo di indennizzo**;
- lo **sconto sul canone** eventualmente erogato dal concessionario al concedente o la relativa abolizione per determinati periodi.

In assenza di risorse economiche in capo al concedente, si prospettano le seguenti soluzioni:

- la **proroga del termine di scadenza della Concessione**, come espressamente previsto dalle disposizioni legislative della Legge n. 109/94 e s.m.i. e del d.Lgs. n. 163/06 e s.m.i., nonché come espressamente previsto dalla norma speciale di cui al D.L. 34/2020, convertito con L. 77/2020 che, purtroppo, limita a soli 3 anni tale facoltà di proroga;
- la **rideterminazione delle opere e/o dei servizi** da realizzare da parte del concessionario;
- la **variazione delle tariffe** per i servizi affidati in concessione.

Sempre per rimanere nel campo degli esempi, si potrebbe anche ipotizzare che il Concedente affidi al Concessionario **lavori o servizi supplementari** ai sensi dell'art. 175, d.Lgs. n. 50/16 e s.m.i. (nei limiti e sulla base dei presupposti previsti dal medesimo art. 175) che consentano, eventualmente anche a fronte di un incremento degli investimenti (anch'essi, in tal caso, da riequilibrare), di aumentare i ricavi in modo da compensare quelli andati persi a causa dell'emergenza epidemiologica, eventualmente con un prolungamento della durata della concessione, sempre allo scopo di garantire che i ricavi del periodo di allungamento compensino gli elementi che hanno inciso negativamente sull'equilibrio economico-finanziario durante la crisi.

CONCLUSIONI

In conclusione, occorre evidenziare che la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario della concessione corrisponde ad un **interesse pubblico** collegato all'esigenza di garantire le condizioni necessarie e sufficienti affinché il servizio pubblico espletato in regime di concessione sia allineato allo standard qualitativo prestabilito in forza del contratto.

Ciò trova espressa affermazione anche nell'ambito della normativa attualmente vigente e, in particolare, nell'ambito dell'art. 165, d.Lgs. n. 50/16 e s.m.i., di cui si riporta un estratto significativo: *“2. L'equilibrio economico finanziario definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al precedente comma 1”*.

Conseguentemente, il riequilibrio economico-finanziario della concessione **deve essere concepito ed approcciato non tanto come un mero diritto ma come un dovere o, quantomeno, un onere a cui far fronte allo scopo di consentire la permanenza della qualità dei servizi pubblici gestiti in regime di concessione** a beneficio dei relativi fruitori e, quindi, della popolazione, fermo restando che il mancato riequilibrio può determinare il diritto al recesso dal contratto di concessione, secondo quanto espressamente previsto dalle norme sopra riportate.

Si riportano di seguito alcuni quesiti tipicamente sorti nell'ambito di operazioni di riequilibrio economico-finanziario di concessioni relative ad impianti sportivi, a causa del Covid 19)

→ Quali documenti occorre analizzare per compiere un'adeguata istruttoria funzionale al riequilibrio economico-finanziario della concessione?

La migliore e più autorevole prassi, riconducibile a quanto previsto dall'art. 32 del richiamato schema di contratto di PPP approvato dall'ANAC e dalla Ragioneria Generale dello Stato, suggerisce che l'istruttoria debba essere innanzitutto compiuta sulla base del PEF in disequilibrio, in formato editabile, e di una relazione esplicativa che illustri le cause e i presupposti che hanno indotto la richiesta di revisione nonché i maggiori oneri che giustificano tale richiesta. Pur non essendovi ulteriori specificazioni nella suddetta clausola, si ritiene ragionevole valutare la documentazione a supporto di quanto espresso nella relazione esplicativa che potrà essere costituita, principalmente, da documentazione contabile. Fermo restando che la valutazione puntuale di ciò che potrà e di ciò che non potrà essere richiesto in sede di istruttoria dovrà essere fatta di volta in volta, anche in base alle peculiarità del caso specifico, si deve comunque considerare che anche questa fase del rapporto contrattuale dovrà essere condotta da entrambe le parti nel rispetto del principio di buona fede imposto dall'art. 1375 del Codice Civile (*"Il contratto deve essere eseguito secondo buona fede"*), cosicché, pur essendo doveroso per il Concessionario fornire i documenti a supporto della propria richiesta, non sarà opportuno chiedere "prove diaboliche" impossibili, che allontanino l'opportunità di raggiungere un accordo sul riequilibrio da considerare un obiettivo per entrambe le parti, nell'ottica della conservazione del rapporto e della continuità del servizio.

→ Come si devono predisporre il PEF in disequilibrio ed il PEF revisionato?

Il PEF in disequilibrio ed il PEF revisionato, innanzitutto, è opportuno che siano forniti in formato editabile. Il punto di partenza dovrebbe essere sempre dato dal c.d. "caso base", vale a dire dal PEF originario (quello fornito in sede di gara dall'aggiudicatario o, comunque, quello a cui fa riferimento il contratto di concessione) ovvero dal PEF già revisionato a causa di un precedente "evento destabilizzante", antecedente al verificarsi della crisi pandemica per la quale si intende procedere con il riequilibrio economico-finanziario. Nell'ambito del PEF "base" dovranno essere introdotti tutti e solo gli effetti dell'evento da riequilibrare e, quindi, nel caso specifico, gli effetti della crisi pandemica: come sopra visto, certamente gli effetti negativi (minori ricavi, maggiori costi di gestione ecc.) ma anche gli eventuali effetti positivi (maggiori risorse derivanti da eventuali contributi già percepiti in ragione della crisi pandemica, minori costi operativi sostenuti nei periodi di sospensione o di riduzione delle attività presso l'impianto sportivo ecc.). il PEF in disequilibrio predisposto secondo la regola di cui sopra dovrà, poi, essere implementato con gli effetti dell'accordo sul riequilibrio che le parti intendono assumere (proroga della durata contrattuale, indennizzi *una tantum*, contributi duraturi nel tempo ecc.) fino a che gli indici finanziari non tornino ad assumere i valori del PEF "base", in modo da trovare un accordo sul PEF così revisionato. Come già osservato, nel PEF in disequilibrio non dovranno essere recepiti effetti diversi da quelli riconducibili all'evento per il quale si procede

con il riequilibrio (crisi pandemica), altrimenti si rischierebbe di riequilibrare fattori imputabili al concessionario con conseguente stravolgimento dell’allocazione dei rischi (per esempio, si devono riportare solo i minori ricavi subiti a causa della crisi pandemica, successivamente al suo verificarsi, e non i minori ricavi che già in precedenza caratterizzavano l’andamento della gestione, rispetto ai valori originariamente preventivati con il PEF “base”, dovuti per esempio ad una scarsa promozione delle attività oppure ad un errore di valutazione iniziale compiuto nella stima degli incassi).

→ Occorre procedere al riequilibrio anche quando la concessione non è dotata di PEF? E se sì, come si può fare?

Il PEF dovrebbe essere un elemento essenziale di tutti i contratti di concessione. Ciò è stabilito dalle norme attualmente vigenti del d.Lgs. n. 50/2016 ma anche, per esempio, dal previgente codice dei contratti pubblici d.Lgs. n. 163/2006, sia per le concessioni di lavori sia per le concessioni di servizi. Ciò detto, si riscontra affettivamente che alcune concessioni sono state affidate senza essere accompagnate da un PEF. Si ritiene, comunque, che anche un contratto di concessione affidato senza il supporto di un PEF debba essere revisionato ai sensi e per gli effetti della norma speciale introdotta con l’art. 216, c. 2, il D.L. 34/2020 (conv. con L. 77/2020) dove si parla di “*revisione dei rapporti*” e non di revisione del PEF. Tale soluzione è suggerita oltre che dal dato testuale anche dalla *ratio* delle norme sopra richiamate indirizzate al mantenimento di un equilibrio funzionale alla qualità del servizio. Nel caso in cui occorra procedere alla revisione del rapporto in assenza di un PEF “base”, si ritiene che potrebbe essere utile ed opportuno assumere come “caso base”, su cui strutturare il PEF in disequilibrio ed il PEF revisionato, quello desumibile dal bilancio del concessionario (potrebbe essere ricostruito un PEF “base” attraverso i dati di bilancio, valutando quelli degli ultimi anni ove sussistenti, in modo da verificare quale fosse l’andamento della gestione anteriormente al verificarsi dell’evento destabilizzante dato dalla crisi pandemica e, quindi, in modo da verificare l’incidenza di tale evento sulla gestione, al netto dei fattori che interessano i rischi allocati sul concessionario).

→ Come si può gestire il fatto che gli effetti della crisi sono ancora in corso?

In effetti, l’evento di disequilibrio (o evento destabilizzante) dato dalla crisi pandemica ha delle caratteristiche peculiari nel senso che non produce effetti istantaneamente prevedibili, ma variabili nel tempo. Ciò mette oggettivamente in difficoltà in relazione alla possibilità di procedere con un riequilibrio economico-finanziario quando la crisi è ancora in corso e le relative conseguenze non si sono ancora “stabilizzate” ma sono del tutto variabili ed imprevedibili tanto che, un’errata previsione di tali conseguenze per il futuro, potrebbe generare effetti distorsivi rispetto agli obiettivi che, ai sensi di legge, la revisione del piano economico-finanziario dovrebbe avere. Per scongiurare tale rischio, si suggerisce di operare in due modi alternativi: si può compiere un’analisi degli effetti della crisi “a consuntivo”, ad una data predefinita da concordare tra Concedente e Concessionario, in modo da poter innanzitutto riequilibrare “il passato” e, per quanto riguarda gli effetti futuri della crisi, una opzione potrebbe essere quella di includerne una previsione nel PEF riequilibrato (in modo da contemplarli nell’accordo sul riequilibrio) e di convenire una clausola che consenta di rivedere automaticamente l’accordo sul riequilibrio nel caso in cui la previsione non risultasse confermata (es. clausola di profit sharing, come suggerito anche dall’ANAC nelle citate Linee Guida n. 9, allo scopo di evitare extra-redditività); ovvero un’altra opzione potrebbe essere quella di rimandare ad un successivo momento, da definire d’intesa tra le parti, il riequilibrio sugli effetti futuri della crisi.

→ **Il PEF revisionato deve essere asseverato?**

Si ritiene opportuno e tecnicamente corretto prevedere che vada asseverato il PEF revisionato quando il PEF originario era stato a sua volta asseverato così come succede, per esempio, per le concessioni affidate mediante procedura di finanza di progetto, oggi disciplinata dall'art. 183, c. 15, d.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.. Per l'ipotesi in cui il PEF originario non era stato asseverato, non si riscontrano disposizioni che impongano l'asseverazione del PEF riequilibrato.

→ **Come si può tenere conto del fatto che, nella fase di ripresa, una parte dei minori ricavi potrebbero essere imputabile al rischio di domanda del concessionario e non alle circostanze eccezionali della crisi ed alle sue conseguenze?**

La soluzione potrebbe consistere nel compiere un'analisi dell'andamento della concessione (conto economico) nel periodo precedente alla crisi, assumendo un periodo di riferimento congruo e valutando l'eventuale scostamento rispetto alle previsioni del PEF "base"; cosicché, se si riscontrasse una riduzione fisiologica dei ricavi rispetto a quanto preventivato nel PEF "base", si potrà assumere che lo stesso scarto percentuale evidentemente non imputabile alla crisi persisterà anche nella fase post-Covid e, ove tale scarto sia riconducibile a fatto del concessionario (rischio di domanda), lo stesso non dovrà essere considerato ai fini del riequilibrio economico-finanziario. Nel compiere questa operazione occorrerà assumere tutte le attenzioni e le cautele del caso perché si tratta di una "forfetizzazione" che potrebbe non essere adeguata nella situazione specifica (non si può escludere a priori che un determinato ammanco di incassi in fase post-Covid che era storicamente presente anche in fase pre-Covid sia effettivamente da imputare alla crisi pandemica).

→ **Il limite triennale per la proroga del contratto, previsto dall'art. 216, c. 2, D.L. 34/2020 (conv. con L. 77/2020), non può essere in nessun modo superato, per esempio quando le parti potrebbero trovare un accordo di riequilibrio basato su una proroga contrattuale più ampia?**

Come si è avuto modo di osservare, sebbene la norma citata si possa considerare completa e puntuale, ha il limite di essere stata pensata ed emessa in un periodo in cui il settore degli impianti sportivi aveva sofferto soltanto una parte degli effetti della crisi pandemica: in estrema sintesi, se tale limite è stato valutato congruo in una fase in cui il settore degli impianti sportivi aveva subito la prima sospensione delle attività nel periodo marzo-maggio 2020, a seguito della seconda sospensione delle attività disposta con il D.P.C.M. del 24 ottobre 2020 e via via prorogata, il suddetto limite potrebbe non essere più adeguato. Ciò detto, sarebbe auspicabile un nuovo intervento legislativo che attualizzi la norma. Va da sé che, ove il riequilibrio non possa essere ottenuto attraverso una proroga della durata contrattuale, non si potrà che ricorrere ad altre soluzioni di riequilibrio (eventualmente in aggiunta alla proroga triennale) che si può considerare raggiunto soltanto ove gli indici finanziari siano riportati al livello del PEF "base".

→ **Quali sono i rischi e gli inconvenienti nel caso in cui il concedente ed il concessionario non raggiungano un accordo sul riequilibrio economico-finanziario?**

Senza dubbio è auspicabile che sia compiuto ogni sforzo possibile per raggiungere l'accordo atteso che, come espressamente previsto dalle norme di riferimento, in caso di mancato accordo, le parti possono recedere dal contratto. Peraltro, l'art. 216, c. 2, D.L. 34/2020 (conv. con L. 77/2020), prevede testualmente che *"In tale caso, il concessionario ha diritto*

al rimborso del valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, dei costi effettivamente sostenuti, nonché delle penali e degli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza dello scioglimento del contratto". In caso di recesso, fermo restando che gli inconvenienti ai quali si può andare incontro vanno valutati caso per caso, quelli più tipici possono essere sintetizzati come segue:

- se ci sono investimenti sostenuti dal concessionario e finanziati con mutuo garantito, almeno in parte, dal concedente, occorrerà gestire il rapporto con l'istituto di credito finanziatore;
- si correrà il rischio di contenzioso con il concessionario con il quale non si è raggiunto l'accordo sul riequilibrio, specie in relazione alle pretese avanzate in relazione agli investimenti non ammortizzati;
- si correrà il rischio di dover subire un periodo di mancata erogazione del servizio nelle more di un nuovo affidamento salvi i casi in cui sia possibile una gestione diretta (detto inconveniente potrebbe peraltro influire sullo stato di conservazione delle strutture essendo noto che, specie i centri natatori, sono soggetti ad un forte ed anormale degrado durante le fasi di inattività, soprattutto in ragione della complessità dei relativi impianti);
- nelle more di una procedura per il nuovo affidamento, potrebbe essere necessario ricorrere ad una gestione diretta, con tutte le difficoltà del caso per un Ente Territoriale, oppure ricorrere ad un affidamento temporaneo anch'esso non agevole e potenzialmente non idoneo per garantire la qualità del servizio e la corretta conservazione delle strutture;
- visto che le difficoltà del settore sono generalizzate, potrebbe non essere agevole procedere con un nuovo affidamento e, peraltro, le condizioni di tale nuovo affidamento potrebbero essere meno convenienti di un accordo sul riequilibrio economico-finanziario con l'originario affidatario della concessione;
- ove la struttura sportiva necessiti di investimenti prima di procedere con il nuovo affidamento, potrebbe essere necessario recuperare risorse pubbliche a tale scopo atteso che, stante la situazione di crisi generalizzata, potrebbe non essere agevole rinvenire tali risorse nel mercato degli operatori economici dedicati all'attività di gestione degli impianti sportivi.

SCHEDA TECNICA

(quando sussistono le condizioni di equilibrio economico-finanziario di una concessione)

Per “*Equilibrio Economico e Finanziario*”, così come definito alla lett. fff) del co.1, art. 3 del Codice, si intende 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 al capitale investito”;
- per **sostenibilità finanziaria** si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso sia dei mezzi di terzi utilizzati nell’operazione, che a remunerare gli investitori.

La convenienza economica viene analizzata attraverso **Indicatori di redditività** quali il Valore Attuale Netto (**VAN**) e il Tasso Interno di Rendimento (**TIR**).

Per misurare la sostenibilità finanziaria si utilizzano **Indicatori di bancabilità** come il Debt Service Cover Ratio (**DSCR**) e il Loan Life Cover Ratio (**LLCR**).

La durata della Convenzione viene analizzata attraverso **Indicatori di durata** quali il **PBP** - Periodo di Ritorno (espresso in anni) ed il **DPBP** - Periodo di Ritorno Attualizzato (espresso in anni).

Si valuta la *Convenienza Economica* e la *Sostenibilità Finanziaria* del *PEF* sulla base dei seguenti **Valori indicativi di Riferimento**:

Convenienza Economica	TIR Finanziario $\pm = Ke$	VAN Finanziario $\Rightarrow 0$
	TIR Progetto (Operativo) $\pm = WACC$	VAN Progetto (Operativo) $\Rightarrow 0$
Sostenibilità Finanziaria	DSCR Medio $\Rightarrow 1,20$	LLCR Medio $\Rightarrow 1,20$