

# Il *project financing* pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e prospettive

Gary Louis Pietrantonio

*Partendo dal presupposto che le società sportive italiane non dispongono di infrastrutture in grado di generare proventi sufficienti, l'Autore descrive le problematiche del vigente procedimento speciale disposto dal legislatore al fine di accelerare la realizzazione dei nuovi stadi. L'Autore analizza quindi il recente d.lgs. 38/2021 per comprendere se sia riuscito a risolvere lacune e problematiche esistenti. L'articolo descrive inoltre le possibili soluzioni alternative per la realizzazione di nuovi impianti sportivi multifunzionali, soffermandosi sull'istituto del "project financing" come modificato dal "decreto semplificazioni" e dal "decreto sblocca cantieri". I risultati dell'analisi mostrano che gli interventi del legislatore hanno solo parzialmente risolto i problemi legati alla realizzazione delle infrastrutture sportive e alla cooperazione tra imprese private e pubbliche amministrazioni.*

## 1. Introduzione

Da ormai svariati anni i principali attori del calcio professionistico italiano collegano la cronica crisi di risultati in ambito europeo delle società di calcio all'inadeguatezza infrastrutturale dei propri impianti sportivi<sup>1</sup>. Tale assunzione è solo in parte vera, in quanto il *deficit* competitivo del calcio nostrano con quello dei principali Paesi europei è la conseguenza di diversi fattori. L'obsolescenza degli stadi rappresenta, infatti, solo una concausa dei deludenti risultati economici registrati dalle squadre di calcio le quali, per la miopia gestionale dei propri amministratori, non hanno saputo adeguare il proprio modello di *business*.

<sup>1</sup> Cfr. G. TEOTINO, M. UVA, *La ripartenza. Analisi e proposte per restituire competitività all'industria del calcio in Italia*, Bologna, il Mulino, 2010.

La mancata crescita dei ricavi, correlata all'incremento esponenziale dei costi gestionali, ha reso impossibile in molti casi il mantenimento di un equilibrio economico e finanziario delle squadre di calcio professionistiche. A ben vedere, quindi, la crisi di competitività del calcio italiano sembra potersi ricollegare, in primo luogo, alla mancata adozione di adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili<sup>2</sup> che non hanno permesso ai principali *club* nostrani di comprendere la rivoluzione economica che stava colpendo il loro settore.

Questa situazione ha prodotto sia il fallimento di alcune storiche squadre di calcio<sup>3</sup>, che l'allontanamento dall'ambito del calcio professionistico d'importanti gruppi industriali italiani, i quali non sono stati in grado di sostenere gli investimenti richiesti per competere ai massimi livelli internazionali<sup>4</sup>. Negli ultimi anni, infatti, i principali *club* calcistici italiani sono passati nelle mani di importanti investitori esteri, i quali hanno avuto il merito di avviare un importante processo di ristrutturazione dei modelli di *governance* societaria<sup>5</sup>. A seguito di questo cambio di mentalità i nuovi *manager* hanno incentrato la propria attenzione

<sup>2</sup> Sul tema cfr. J.-C. CATALIOTTI, *Il business nel pallone. Analisi dei modelli organizzativi e gestionali delle società di calcio*, Milano, Ugo Mursia, 2015, p. 15 ss.; M. DE MARI, *Gli assetti organizzativi societari*, in M. IRRERA (a cura di), *Assetti adeguati e modelli organizzativi nella corporate governance delle società di capitali*, Bologna, Zanichelli, 2016, p. 24 ss.

<sup>3</sup> Per un inquadramento delle tematiche delle squadre professionistiche e il fallimento cfr. D. VITTORIA, *La liquidazione necessaria delle società sportive e i rapporti con il fallimento*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1986, p. 25; G. VIDIRI, *Le società sportive tra normativa speciale e disciplina codicistica*, in *Le Società*, 1991, p. 75; F. FIMMANÒ, *La crisi delle società di calcio e l'affitto di azienda sportiva*, in *Diritto fallimentare e delle società commerciali*, 1, 2006; U. APICE, *La società sportiva: dentro o fuori al codice civile*, in *Riv. dir. fall.*, 1986, p. 538 ss. e R. MILLOZZA, *Il fallimento delle società sportive di calcio* (nota a Trib. Venezia, 4 giugno 1984), in *Fallimento*, 1985, p. 196.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione del fenomeno cfr. F. SOTTILE, *Perché la Cina investe così tanto nel mondo del calcio?*, consultabile all'indirizzo internet <http://www.sportbusinessmanagement.it/2016/06/gli-investimenti-cinesi-nel-calcio.html>; M. ROMANDINI, *Perché i cinesi investono nel calcio*, consultabile all'indirizzo internet <https://www.wired.it/economia/finanza/2016/04/28/cinesi-calcio/>, 28 aprile 2016; AGI, *Milan, Inter e le altre squadre europee in mano cinese*, consultabile all'indirizzo Internet [https://www.agi.it/sport/calcio/squadre\\_calcio\\_italia\\_europa\\_cina-1682602/news/2017-04-14/](https://www.agi.it/sport/calcio/squadre_calcio_italia_europa_cina-1682602/news/2017-04-14/), 14 aprile 2017.

<sup>5</sup> Per i problemi posti dalla nuova disciplina del Codice della Crisi in relazione alla *governance* delle società di capitali, cfr. tra tutti G. ROLFO, *Il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza e le modifiche al codice civile: il diritto societario tra "rivisitazione" e "restaurazione"*, in *Contr. impr.*, 2, 2019, p. 400 ss.; G. FAUCEGLIA, *Il nuovo diritto della crisi e dell'insolvenza*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 227 ss.; N. ABRIANI, A. ROSSI, *Nuova disciplina della crisi d'impresa e modificazioni del codice civile: prime letture*, in *Le Società*, 4, 2019, p. 399 ss.

alla sostenibilità economica dell'intera gestione delle squadre di calcio professionistiche, in particolare nel contenere i costi e nel ricercare nuove entrate finanziarie. Proprio in quest'ottica, l'impianto calcistico assume una rilevanza centrale per le squadre italiane in quanto è stato assodato, dalle principali rilevazioni di settore<sup>6</sup>, come gli introiti derivanti dall'utilizzo degli stadi non siano in linea con quelli generati dagli impianti sportivi multifunzionali in dotazione delle principali squadre professionistiche europee. La fisiologica incapacità degli stadi domestici a competere con quelli europei sorge dal fatto che l'infrastruttura "calcistica", salvo alcune rare eccezioni<sup>7</sup>, è obsoleta e progettata in una concezione monofunzionale, figlia di un contesto sociale diverso da quello attuale.

Nel corso dell'ultimo decennio si è infatti assistito ad una profonda rivisitazione del ruolo sociale dello stadio, il quale si sta trasformando in una infrastruttura atta ad appagare differenti bisogni<sup>8</sup>. Lo stadio multifunzionale, divenuto ormai modello di riferimento nei principali Paesi europei, si contraddistingue per la sua idoneità, a differenza dello stadio monofunzionale, a divenire parte integrante della società civile rappresentando a tutti gli effetti un "contenitore di esperienze" eterogeneo, non limitato al solo evento sportivo.

Al fine di soddisfare questa particolare esigenza è però necessario, in primo luogo, che le pubbliche amministrazioni, nella pianificazione urbanistica del proprio territorio procedano, anche con l'ausilio dei soggetti privati, ad individuare la corretta localizzazione dell'impianto sporti-

<sup>6</sup> Cfr. il recente studio elaborato da Monitor Deloitte 2020 dal quale si evince che i ricavi medi degli stadi italiani, nel biennio 2017-2018, sono molto inferiori di quelli prodotti dalle strutture multifunzionali spagnole, inglesi e tedesche.

<sup>7</sup> Questi impianti sono quelli riconducibili alla Juventus, all'Udinese e al Sassuolo. Per un'analisi dei percorsi operativi che hanno portato alla concezione di questi impianti cfr. S. FIDANZA, A. GIGLIOLA, *Il project financing per gli impianti sportivi alla luce delle linee guida dell'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del 23 settembre 2015*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2, 2015, p. 328 ss. e A. STELLA DELLE FEMMINE, D. MUSCARÀ, *Il rilancio degli impianti sportivi italiani*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 3, 2016, p. 33 ss.

<sup>8</sup> Sul punto cfr. A. STELLA DELLE FEMMINE, D. MUSCARÀ, *Il rilancio degli impianti sportivi italiani*, cit., p. 34.

vo<sup>9</sup> evitando, in tal modo, di costruire le cd. “cattedrali nel deserto”<sup>10</sup>. Quest’ultimo, infatti, al fine di essere fruito per ragioni eterogenee, deve essere di facile accesso alle comunità locali ed essere, quindi, collegato alle principali arterie urbane delle città. Solamente seguendo questa regola si potranno edificare stadi che avranno la capacità di riqualificare aree urbane ed essere collettori di nuove attività commerciali. L’approccio alla multifunzionalità dello stadio comporterà anche il superamento della scarsa propensione degli operatori privati ad investire in questo tipo d’infrastruttura che fino ad oggi è stato considerato incapace di autosostenersi da un punto di vista finanziario.

Lo strumento che, almeno in astratto all’interno del vasto fenomeno del partenariato pubblico-privato (PPP), può contribuire a soddisfare questa particolare esigenza pare individuarsi nella finanza di progetto (“*project financing* pubblico”). Il *project financing* pubblico, infatti, rappresenta – attualmente – lo schema più funzionale, alternativo all’appalto pubblico<sup>11</sup>, per convogliare i capitali privati verso il mercato delle infrastrutture pubbliche, come è già avvenuto in tema di ospedali, parcheggi e tratti autostradali, e potrebbe rivelarsi tale, come già avvenuto in altri Paesi europei<sup>12</sup>, anche per gli stadi multifunzionali.

<sup>9</sup> Sul punto cfr. E. BOSCOLO, *La localizzazione degli impianti sportivi*, Relazione tenuta in occasione del primo Convegno annuale della *Rivista di diritto sportivo* dal titolo “Strumenti e tecniche di realizzazione degli impianti sportivi”, Roma, 6 dicembre 2012.

<sup>10</sup> Un esempio di non corretta localizzazione dell’impianto sportivo è rappresentato dallo Stadio San Nicola di Bari. Sul tema cfr. D. LATTANZI, *Stadio, il San Nicola da rifare. Piano: sì a negozi e palestre*, consultabile all’indirizzo Internet <https://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/sport/2011/10-dicembre-2011/stadio-san-nicola-rifarepiano-si-negozi-palestre--1902486129995.shtml>, 10 dicembre 2011.

<sup>11</sup> L’impossibilità per le pubbliche amministrazioni di fronteggiare direttamente la domanda di opere infrastrutturali trae origine dalla combinazione di diversi fattori. All’entità del debito pubblico interno, ad esempio, si aggiunge anche la previsione dell’art. 126 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), il quale non consente agli Stati membri di applicare alla propria spesa produttiva la cd. «*golden rule*» ovvero il deconsolidamento delle spese produttive dai bilanci statali. Sul tema cfr. G.L. PIETRANTONIO, *Il project financing tra pubblico e privato. Problemi, scenari e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 19.

<sup>12</sup> Sul tema cfr. A. DE MARTINI, *Gli stadi polifunzionali in Italia: dal confronto con l’Europa spunti di riflessione*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2, 2012; H.J. MARKERINK, *Stadi e grandi aree di intrattenimento. Il caso Amsterdam Arena*, in M. CANIGIANI, S. CHERUBINI (a cura di), *Media e co-marketing sportivo. Strategie di convergenza nel mercato globale e locale*, Milano, FrancoAngeli, 2003.

Tuttavia, va subito precisato come la finanza di progetto non possa considerarsi la soluzione semplice ad un problema complesso come la realizzazione o la ristrutturazione degli stadi<sup>13</sup>; al contempo, però, si deve senz'altro riconoscere che, attualmente, rappresenta la risposta migliore del nostro ordinamento alla domanda di nuovi stadi multifunzionali. Il successo di queste operazioni passa, tuttavia, anche attraverso le amministrazioni pubbliche che, scovre da eccessi formalistici, dovrebbero anche focalizzarsi sul risultato dell'investimento effettuato dagli operatori privati in termini di efficacia ed efficienza.

Il legislatore, conscio delle potenzialità del *project financing* in tema di infrastrutture e di realizzazione di lavori pubblici, ha da tempo cercato di normare questo fenomeno dandosi una disciplina di carattere generale<sup>14</sup>, che oggi trova puntuale disciplina negli artt. 183, 184, 185 e 186

<sup>13</sup> Sulle problematiche giuridiche sottese ad una operazione di finanza di progetto cfr. G. MISSERINI, voce *Project financing (lavori pubblici)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II Aggiornamento, Torino, UTET, 2005, p. 261 e R. PERNA, *L'uso pubblico delle risorse private: un nuovo rapporto fra pubblico e privato nella realizzazione di opere pubbliche*, in *Politica del diritto*, 2, 1996, p. 279, il quale rileva «l'impossibilità di pervenire ad una tipizzazione dei diversi moduli organizzativi attraverso cui si può esprimere la finanza di progetto, trattandosi di materia in stato di forte evoluzione anche in virtù della spiccata capacità creativa della prassi in relazione ad esigenze specifiche e concrete».

<sup>14</sup> Per una ricostruzione del fenomeno della finanza di progetto nel nostro ordinamento cfr. A. DE ROBERTO, *Commento agli artt. 37-bis, 37-quater della L. 109/94*, in G. DE RUVO, L. GIAMPAOLINO, M.A. SANDULLI, G. STANCANELLI (a cura di), *Commento al regolamento di attuazione della Legge Quadro sui lavori pubblici*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 401; F. CARINGELLA (a cura di), *La nuova Legge Quadro sui lavori pubblici: legge 11 febbraio 1994, n. 109. Commentario*, Milano, Ipsoa, 1999; S. AMOROSINO, R. SCIUTO, *La disciplina del project financing nella nuova legge sugli appalti (n. 415 del 1998): la concessione di costruzione e gestione ed il promotore*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 1999, p. 61 ss.; M. BALDI, *Il project financing nella legge n. 415 del 1998*, in M. BALDI, G. DE MARZO (a cura di), *Il project financing nei lavori pubblici*, Milano, Ipsoa, 2001; M. MIGUIDI, *I lavori pubblici dopo la Merloni ter. Formulario guidato e ragionato*, Milano, Giuffrè, 1999; R. DE NICTOLIS, *Novità in materia di lavori pubblici (L. 166/2002 e L. 190/2002)*, 2002, consultabile all'indirizzo internet di seguito riportato: [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); A. TABARRINI, *Merloni quater. Le nuove norme in materia di lavori pubblici. Commento articolo per articolo alla Legge Quadro sugli appalti*, Rimini, Maggioli, 2002, p. 206; A. CANCRINI, F. PETULLA, *La Merloni quater: tutte le modifiche alla Legge Quadro sui lavori pubblici*, Roma, EPC, Collana Appalti, 2002, p. 124; L. OLIVIERI, *La nuova Legge Quadro sui lavori pubblici. Commento alla L. 109/1994 nelle parti interessate dalle modifiche apportate dalla L. 166/2002*, Macerata, Halley, 2002, p. 126; F. CARTEI, *Finanza di progetto e modelli partenariali pubblico-privati: profili critici*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Responsabilità e concorrenza nel Codice dei contratti pubblici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, p. 232 ss.; R. GIANI, *I contratti pubblici dopo il terzo correttivo*, Roma, Dike, 2008; G.L. PIETRANTONIO, *Il project financing tra pubblico e privato. Problemi, scenari e prospettive*, cit., p. 119 ss.

del rinnovato Codice dei contratti pubblici entrato in vigore con il d.lgs. 50/2016 s.m.i. (“Codice”)<sup>15</sup>. Il nuovo quadro normativo si è prefissato l’obiettivo di semplificare e chiarire alcune criticità emerse rispetto alle formulazioni previgenti, tali da ostacolare il processo di completamento di questa nuova tecnica di progettazione e programmazione dei lavori pubblici. Come vedremo, l’intervento riformatore ha solo in parte raggiunto tale scopo.

Prima del riordino normativo della finanza di progetto all’interno del Codice, che rappresenta oggi la disciplina generale dell’istituto, nell’ottica di superare l’evidente arretramento dei propri impianti sportivi, il nostro Parlamento aveva dato avvio ad una discussione<sup>16</sup> con l’intento di ideare un procedimento semplificato di finanza di progetto specificatamente dedicato alla costruzione e alla ristrutturazione degli stadi al fine di rafforzare la candidatura italiana per l’organizzazione di eventi internazionali. Il tema, nonostante la presentazione di diversi progetti di legge, non è riuscito a trovare una regolamentazione sino all’entrata in vigore dell’art. 1, commi 303, 304 e 305, contenuti nella l. 147/2013 (cd. legge di stabilità 2014)<sup>17</sup>. Nell’intenzione del legislatore il contenuto di queste norme doveva consentire l’istituzione di un procedimento di finanza di progetto semplificato per il rinnovamento degli impianti di medie e grandi dimensioni. Proprio qui sta forse la prima grande svista normativa. Al contrario, infatti, di quanto precedentemente discusso all’interno del Parlamento<sup>18</sup>, il legislatore, nel dettare una disciplina comune agli impianti di medie e grandi dimensioni, non comprendeva le oggettive diversità di questi due

<sup>15</sup> La figura del *project financing* nel nostro ordinamento trova sede oltre che negli articoli citati nella Parte III e IV (titolo I) del Codice.

<sup>16</sup> Sul contenuto della discussione parlamentare cfr. A. DE MARTINI, *Gli stadi polifunzionali in Italia: dal confronto con l’Europa spunti di riflessione*, cit.

<sup>17</sup> I commi 304 e 305 dell’articolo 1 della legge di stabilità 2014 verranno abrogati con l’entrata in vigore del d.lgs. n. 38 del 28 febbraio 2021 attualmente prevista al 1° gennaio 2023. La norma in riferimento era stata definita da molti addetti ai lavori come “legge sugli stadi”. Sul tema cfr. F. SPANICCIATI, *L’edificazione di nuovi impianti sportivi come chiave del rilancio del settore: obiettivi e risultati ottenuti dalla cd. Legge sugli stadi*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1, 2017, pp. 73-98; V.G. FEBBO, *La nuova disciplina legislativa in tema di costruzione e restyling degli impianti sportivi*, consultabile all’indirizzo Internet [www.filodiritto.it](http://www.filodiritto.it), 27 febbraio 2014 e E. MORLINO, *Il nuovo project financing per gli impianti sportivi*, in *Munus*, 3, 2013.

<sup>18</sup> Il disegno di legge S. 1193, si occupava principalmente della costruzione e ristrutturazione di impianti sportivi di grandi dimensioni.

tipi d'infrastrutture. Il primo rappresenta un'opera "tiepida"<sup>19</sup> e quindi bisognosa di ricevere un incentivo da parte delle stazioni appaltanti se realizzato con capitali privati. Il secondo, che racchiude anche lo stadio multifunzionale, è qualificabile come un'opera "calda"<sup>20</sup> e quindi non bisognosa di alcun contributo da parte della committenza pubblica per la sua realizzazione. Sul punto si ritornerà anche in seguito ma è del tutto evidente che sarebbe stato opportuno attribuire al procedimento speciale, di cui si dirà sotto, il limitato perimetro degli stadi di calcio multifunzionali rimandando, invece, alla disciplina generale l'edificazione e la ristrutturazione degli impianti sportivi di piccole e medie dimensioni che, per il loro profilo strutturale, non possono qualificarsi come opere "calde" e avrebbero quindi potuto beneficiare degli strumenti correttivi già presenti all'interno del Codice.

Oltre a quanto sopra le norme contenute nella legge di stabilità 2014 non si sono rivelate, nella pratica, idonee a favorire l'approvazione di alcuni importanti progetti sugli stadi<sup>21</sup>, come quelli che hanno avuto ad oggetto i progetti per i nuovi impianti della A.S. Roma e A.C. Fiorentina, costringendo il legislatore ad apporre, di conseguenza, alcuni importanti correttivi<sup>22</sup>. Il primo si è perfezionato con l'entrata in vigore dell'art. 62 della l. 96/2017<sup>23</sup> che ha integrato e sostituito le norme introdotte con la

<sup>19</sup> Sul tema del contributo nelle opere tiepide cfr. L. LIMBERTI, *La disciplina del contributo pubblico nelle concessioni*, in G.F. CARTEI, M. RICCHI (a cura di), *Finanza di progetto. Temi e prospettive, approfondimenti sistematici ed interdisciplinari*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010, p. 169.

<sup>20</sup> Sul tema del finanziamento delle opere calde cfr. M. RICCHI, *Finanza di progetto, contributo pubblico, controllo ed equità*, Relazione presentata in occasione del *forum* della pubblica amministrazione nell'ambito del convegno "Strumenti di finanza innovativa negli enti locali", Roma, 8 maggio 2006. Sempre dello stesso autore vanno segnalati sul tema: *I limiti della concessione nelle procedure di project financing*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2002, p. 15 ss. e *La cessione dei beni immobili della Pubblica amministrazione nel project financing dopo la l. 166/2002*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2003, p. 136.

<sup>21</sup> Una attenta ricostruzione sulla vicenda dello stadio della A.S. Roma è fornita da F. SPANICCIATI, *L'edificazione di nuovi impianti sportivi come chiave del rilancio del settore: obbiettivi e risultati ottenuti dalla cd. legge sugli stadi*, cit., pp. 85-90.

<sup>22</sup> La l. 147/2013 è stata in parte integrata e modificata dalla legge di conversione n. 96 del 21 giugno 2017.

<sup>23</sup> I commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 5, 5-bis, 5-ter dell'articolo 62 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazione dalla l. 21 giugno 2017 n. 96 verranno abrogate con l'entrata in vigore del decreto attuativo, come *infra* definito.

legge di stabilità 2014 (“correttivo 2017”). Quest’ultimo, in particolare, ha apportato sostanziali modifiche sia allo svolgimento dell’*iter* amministrativo funzionale all’approvazione dell’opera, che al contenuto del piano economico-finanziario presentato dal soggetto privato. Al correttivo 2017 si è anche aggiunto il recente art. 55-*bis* della l. 120/2020 (“correttivo 2020”) il quale, a sua volta, aggiungendo l’art. 1-*bis* all’art. 62 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, ha apportato una oggettiva facilitazione al superamento degli eventuali vincoli di tutela artistica, storica e culturale sugli stadi di calcio posti dalle Soprintendenze ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questi ultimi, infatti, si sono rilevati decisivi per la mortalità delle iniziative imprenditoriali aventi ad oggetto la rivisitazione degli stadi della Roma e della Fiorentina<sup>24</sup>.

Pare evidente come la normativa “speciale” della finanza di progetto sia oggi di difficile lettura e coordinamento. Inoltre, nonostante i diversi interventi correttivi, l’attuale impianto normativo non pare idoneo a superare quegli ostacoli di natura politica che nella prassi hanno portato alla mortalità delle principali iniziative aventi ad oggetto la rivisitazione dei principali stadi di calcio. In quest’ottica il nostro Parlamento ha delegato il Governo, con la legge delega 86/2019, ad adottare un apposito decreto legislativo al fine di riordinare «le norme di sicurezza per la costruzione e l’esercizio degli impianti sportivi nonché della disciplina relativa alla costruzione di nuovi impianti, alla ristrutturazione e al ripristino di quelli già esistenti, compresi quelli scolastici». Il decreto legislativo, attuativo della suddetta delega, è stato approvato il 28 febbraio 2021 (“decreto attuativo”) e le disposizioni ivi contenute entreranno in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2023.

Questa scelta legislativa impone di verificare in questa sede se le attuali fonti normative all’interno dell’ordinamento siano o meno idonee a dare linfa ad una nuova stagione di opere infrastrutturali sportive che, come accennato, rappresentano il futuro delle nostre squadre professionistiche. In attesa dell’entrata in vigore del decreto attuativo, il nostro ordinamento è dotato di due percorsi, alternativi tra loro, per dare corso al rinnovamento della propria impiantistica sportiva. Il primo, da applicarsi

<sup>24</sup> Sul tema cfr. F. SPANICCIATI, *L’edificazione di nuovi impianti sportivi come chiave del rilancio del settore: obiettivi e risultati ottenuti dalla cd. legge sugli stadi*, cit., pp. 85-90.

per gli impianti di piccola dimensione, trova piena regolamentazione all'interno della disciplina generale del Codice. Il secondo, che si applica per gli impianti di medie e grandi dimensioni, trova la propria fonte normativa nel combinato disposto della legge di stabilità 2014, con il correttivo 2017 e il recente correttivo 2020 (congiuntamente il “procedimento speciale”)<sup>25</sup>. Questo doppio binario, che come vedremo non ha portato i risultati sperati, è stato modificato dal decreto attuativo in una prospettiva di semplificazione del procedimento avente ad oggetto gli impianti sportivi multifunzionali. A ben vedere, infatti, ad oggi gli unici stadi di nuova concezione hanno trovato luce applicando uno schema diverso da quello introdotto dal legislatore, a più riprese, con le disposizioni di cui al procedimento speciale<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Il procedimento speciale trova il proprio ambito applicativo a due categorie di impianti: (1) gli impianti sportivi omologati per un numero di posti a sedere pari o superiori a 500 al coperto o a 2.000 allo scoperto e (2) gli impianti sportivi omologati per un numero di posti a sedere pari o superiore a 4.000 al coperto e 20.000 allo scoperto (cfr. legge di stabilità 2014, art.1, comma 304, lett. c).

<sup>26</sup> Gli stadi della Juventus, dell'Udinese e del Sassuolo sono stati concepiti con schemi operativi diversi da quello rappresentato dal procedimento speciale in quanto hanno trovato la loro attuazione prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo. La Juventus, ad esempio, ha acquisito dal Comune di Torino il diritto di superficie, per la durata di 99 anni (con la possibilità di rinnovo alla scadenza nel 2104), sull'area dello stadio e dell'area ad esso adiacente denominata “Continassa” a fronte del pagamento di un corrispettivo economico di 25 milioni di euro. Questo intervento ha avuto un costo complessivo di euro 150 milioni e si è sviluppato tra il 2003 e il 2011. Il progetto sorge, infatti, con la sottoscrizione, nel luglio 2003, da parte della Juventus, di un accordo con il Comune di Torino avente ad oggetto la costituzione del diritto di superficie, sia sull'area dove sorgeva l'allora Stadio delle Alpi che sulle aree ad esso limitrofe. L'obiettivo dell'amministrazione comunale era quello di avviare un intervento di riqualificazione urbana per rigenerare un'area critica, con molti vuoti urbani. A tal fine il Comune di Torino aveva precedentemente deliberato la modifica al proprio piano regolatore con l'intento di far sorgere nelle aree attigue allo Stadio delle Alpi alcuni insediamenti commerciali e di pubblici servizi in grado, congiuntamente con l'edificazione di un nuovo stadio, di favorire fenomeni di aggregazione sociale e di animazione urbana. Il caso Juventus si distingue da quello dell'Udinese per il fatto che l'intera operazione con il Comune di Torino si è perfezionata senza l'applicazione della cd. “evidenza pubblica”. La Juventus, una volta formalizzata la convezione con il Comune di Torino, è riuscita a realizzare il nuovo impianto coinvolgendo una strada diversa da quella del procedimento speciale è stato quello dell'Udinese. L'impianto di Udine risaliva all'anno 1976 ed era stato oggetto di lavori di adeguamento eseguiti in occasione dei campionati mondiali di calcio del 1990. La società friulana e il Comune di Udine avevano avvertito la necessità di apportare una radicale ristrutturazione allo stadio, anche alla luce del fatto che la squadra locale

In definitiva il presente contributo mira preliminarmente ad esaminare le peculiarità della finanza di progetto e il contenuto del procedimento speciale. Inoltre, si propone di approfondire le principali problematiche applicative emerse per l'approvazione dei progetti dei nuovi stadi. Infine, nell'ottica di prospettive future e anche alla luce dell'introduzione del decreto attuativo, si prefigge di suggerire alcuni interventi correttivi per un uso più proficuo ed efficace della finanza di progetto in questo particolare ambito infrastrutturale.

partecipava con regolarità alle principali competizioni europee. A tal fine, il Comune di Udine richiese prima una valutazione tecnico-estimativa del complesso immobiliare denominato "Stadio Friuli" all'Agenzia del territorio, funzionale alla determinazione del canone di concessione dell'impianto in vista della sua ristrutturazione, e successivamente richiese alla Corte dei conti di esprimersi circa la possibilità giuridica di trasferire il diritto di superficie sul fondo su cui sorge lo Stadio Comunale e sulle aree limitrofe, ad esso pertinenti e funzionali, ad un soggetto giuridico al fine di dare corso alla ristrutturazione e alla trasformazione dello stadio. Alla luce delle considerazioni emerse in seno alle richiamate autorità, il Consiglio comunale indicava la procedura ad evidenza pubblica nella quale venivano indicate le seguenti condizioni: (1) euro 21.587.611,17 quale corrispettivo per l'acquisto del diritto di superficie della durata complessiva di 99 anni; (2) la possibilità, per l'aggiudicatario, di compensare, in tutto o in parte, il costo del diritto di superficie con l'ammontare dei costi sostenuti per i lavori di ristrutturazione; (3) l'obbligo in capo all'aggiudicatario, per l'intera vigenza del diritto di superficie, di corrispondere alla committenza pubblica l'importo annuale di euro 45.000,00. Come successo per l'impianto della Juventus, anche l'Udinese Calcio S.p.A., all'indomani della aggiudicazione della evidenza pubblica, ha finanziato parte dei lavori di ristrutturazione dello stadio tramite la cessione del *namings rights* dello "Stadio Friuli". Quest'ultima è avvenuta in favore della casa automobilistica francese Renault la quale ha provveduto a nominare il nuovo impianto sportivo "Dacia Arena". Il terzo impianto sportivo che è stato rivisitato seguendo un iter diverso da quello del procedimento speciale è quello dello stadio di Reggio Emilia, che dopo svariate vicissitudini è oggi nella piena disponibilità della U.S. Sassuolo Calcio. Quest'ultima l'ha acquistato nel 2013 all'interno dell'asta fallimentare della società di calcio Reggiana. A seguito di tale successo per la U.S. Sassuolo Calcio ha proceduto a modificare il nome della struttura da "Stadio di Reggio Emilia Città del Tricolore" a "Mapei Stadium". Per una ricostruzione attenta di questi temi cfr. L. DE PAULI, L. MAZZEO, *Stadio di proprietà: un'esperienza anticipatrice tra ANAC, magistratura contabile, amministrativa e penale*, in *Urbanistica e Appalti*, 3, 2017, p. 334; A. DE MARTINI, *Gli stadi polifunzionali in Italia: dal confronto con l'Europa spunti di riflessione*, cit., p. 120; D. TARI, *L'impatto dello Juventus Stadium sul futuro del club*, 2013, consultabile all'indirizzo Internet [https://www.academia.edu/3099988/Limpatto\\_dello\\_Juventus\\_Stadium\\_sul\\_futuro\\_del\\_Club](https://www.academia.edu/3099988/Limpatto_dello_Juventus_Stadium_sul_futuro_del_Club); Comune di Torino, Trasferimento di proprietà superficaria e costituzione di diritto di superficie tra la Città di Torino e la Juventus F.C. S.p.A., 2003; A. ROVAGNATI, *Impianti sportivi ed Enti locali: valutazione economica, finanziamento, gestione ed aspetti di marketing*, Relazione finale CLT, Università degli Studi di Milano, Facoltà di Economia, 2004; R. ALEMANNI, *Alla Continassa la nuova sede della Juve*, in *Torino Click, Agenzia quotidiana del Comune di Torino*, n. 105, 8 agosto 2010, p. 3.

## 2. *Il project financing come strumento operativo della pubblica amministrazione*

### 2.1 *Il project financing: profili generali*

L'attuale scenario, come si è precedentemente evidenziato, impone al nostro Paese di “mettere pesantemente mano” alla dotazione dei propri stadi. Un tale intervento, come già in parte delineato, produrrà infatti rilevanti benefici tra cui: (1) uno stimolo all'economia nazionale; (2) una forte domanda occupazionale, anche per tipologie di professionalità non legate al mondo del calcio professionistico, nonché (3) un consistente recupero in termini di competitività delle nostre principali squadre professionistiche.

A causa, tuttavia, dei forti vincoli di spesa imposti dalle istituzioni comunitarie, che si riflettono nel potere di spesa degli enti locali proprietari degli stadi, il nostro ordinamento dovrà intervenire in questo settore mediante una logica ed un approccio differente dal tradizionale contratto di appalto pubblico e favorire l'esecuzione di questi interventi mediante l'impiego dei capitali privati.

Questo percorso, come più volte riconosciuto dagli organismi comunitari, non potrà che passare dall'utilizzo degli strumenti di PPP<sup>27</sup>; un percorso, per certi versi obbligato, che consentirà al nostro Paese anche di dare ulteriore impulso all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>28</sup>. Un elemento che potrebbe velocizzare questo processo è rappresentato dal fatto che le imprese ed i fondi d'investimento sono molto sensibili al mercato delle opere calde come gli stadi multifunzionali. Questo tipo d'intervento, infatti, oltre ad avere flussi di cassa prospettici in grado di ammortizzare l'investimento privato in un arco di tempo relativamente breve, si caratterizza

<sup>27</sup> Sull'inquadramento della figura del PPP nel nuovo Codice cfr. R. DE NICTOLIS, *Il nuovo Codice dei contratti*, in *Urbanistica e appalti*, 5, 2016, p. 503 ss. Per un esame della figura del PPP prima dell'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, tra tutti, cfr. R. DIPACE, *Partenariato pubblico-privato e contratti atipici*, Milano, Giuffrè, 2006; G.F. CARTEI, *Le varie forme di Partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, in *Urbanistica e appalti*, 8, 2011, p. 888; M.A. SANDULLI, *Il Partenariato pubblico-privato istituzionalizzato nell'evoluzione normativa*, in *Federalismi.it*, 3, 2012, p. 36.

<sup>28</sup> In generale, sul principio di sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale, si veda G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli, Jovene, 2005, p. 179 ss.; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 5, 2002, p. 5 ss.

per alcuni elementi difficilmente riscontrabili in altri campi imprenditoriali. Va, infatti, ricordato, che la gestione di uno stadio di calcio consente al concessionario di operare in un mercato di riferimento caratterizzato dall'unicità dell'infrastruttura e quindi di confrontarsi in un mercato di monopolio "territoriale". Questo fattore si traduce in una bassa elasticità della domanda, da cui consegue una ridotta volatilità dei flussi di cassa generati dall'opera<sup>29</sup>. Tale peculiarità è particolarmente gradita ai cd. "investitori istituzionali" che possono intravedere, nella corretta esecuzione e gestione di questo particolare tipo d'impianto sportivo, un investimento in cui diversificare la propria liquidità. Anche il legislatore pare essersi accorto dell'interesse di questi soggetti per alcuni tipi d'interventi infrastrutturali tant'è che ha esteso, tramite la legge 55/2019 (cd. "Sblocca Cantieri"), agli investitori istituzionali<sup>30</sup> la facoltà di presentare alle amministrazioni aggiudicatrici le proposte di cui all'articolo 183, comma 15 del Codice<sup>31</sup>. Questa novità deve essere accolta positivamente in quanto questi soggetti, oltre che a finanziare l'edificazione dell'infrastruttura sportiva, possono avere un ruolo decisivo nel finanziare i necessari processi di riqualificazione e valorizzazione urbanistica delle aree adiacenti dove sorgeranno i nuovi stadi multifunzionali<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Cfr. S. GATTI, *Introduzione*, in G.F. CARTEI, M. RICCHI (a cura di), *Finanza di progetto e Partenariato pubblico-privato: temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

<sup>30</sup> Il cd. Sblocca Cantieri integra l'articolo 183 del Codice con il comma 17-*bis*. Tale integrazione non è di poco conto in quanto consente a soggetti giuridici come la Cassa depositi e prestiti, l'Istituto per il credito sportivo, i Fondi comuni d'investimento Immobiliare, le Casse di previdenza e Fondi pensione di agire come promotori additivi all'interno dei progetti inerenti alla finanza di progetto. Da un punto di vista strettamente normativo ai sensi dell'art. 183, comma 17-*bis* del Codice rientrano nella figura di investitori istituzionali quelli indicati nell'elenco riportato all'art. 32, comma 3, del d.l. 122/2010, nonché i soggetti di cui all'art. 2, numero 3 del Reg. UE 2015/1017.

<sup>31</sup> Nel merito, il legislatore con il nuovo comma 17-*bis* dell'articolo 183 ha quindi esteso anche agli investitori istituzionali la possibilità di presentare proposte tramite le modalità della finanza di progetto, ricomprendendo anche gli istituti nazionali di promozione, quali ad esempio la Cassa depositi e prestiti s.p.a. che si configura come istituto nazionale di promozione ai sensi della normativa europea sugli investimenti strategici. Analoga apertura viene fatta agli istituti nazionali di promozione. Questi soggetti si aggiungono quindi all'elenco del precedente comma 17 dell'articolo 183 che già comprende, fra gli altri, i fondi immobiliari, gli organismi di investimento collettivo del risparmio istituiti in Italia (OICR), gli enti di previdenza le imprese di assicurazione italiane, gli intermediari bancari e finanziari italiani vigilati e gli investitori istituzionali esteri.

<sup>32</sup> Il legislatore pare prendere atto di quanto verificatosi all'indomani della edificazione del nuovo stadio della Juventus dove, tramite le risorse finanziarie messe a disposizione del Fondo J-Villa-

Tuttavia, se è indubbio che questa particolare *asset class* possa costituire una reale forma di impiego di capitali alternativa ad altre forme d'investimento è altrettanto vero che l'attrattiva dei capitali privati a questo tipo d'infrastruttura reale necessita di alcune condizioni imprescindibili. La prima riguarda il ruolo della pubblica amministrazione che deve confrontarsi con una logica imprenditoriale nei confronti delle tematiche sottostanti alla realizzazione di un'opera complessa come quella rappresentata da uno stadio multifunzionale. La seconda è rappresentata da un quadro normativo idoneo a far fronte in modo rapido ed efficiente ad eventuali eventi patologici che potrebbero pregiudicare la realizzabilità o la redditività dell'intervento proposto dall'operatore privato.

È dunque in questo scenario di riferimento che va inquadrata la finanza di progetto che, all'interno delle diverse figure di PPP, è quella che meglio si adatta a trovare una composizione degli interessi confliggenti tra la pubblica amministrazione e gli operatori privati.

La struttura dell'operazione della finanza di progetto è incentrata sul trasferimento del cd. "rischio imprenditoriale" ad una pluralità di soggetti giuridici. Tale fenomeno avviene attraverso un insieme di rapporti negoziali che, oltre ad essere collegati e condizionati gli uni con gli altri, sono tutti essenziali per l'iniziativa imprenditoriale.

Proprio la particolare allocazione del rischio imprenditoriale ha portato la finanza di progetto ad essere oggetto di interesse della pubblica amministrazione. Ciò in quanto attraverso questa particolare tecnica si riesce, almeno teoricamente, a conseguire un duplice risultato: (1) una forte contrazione della spesa pubblica per i lavori pubblici e (2) una maggiore efficienza delle opere pubbliche grazie al *know how* ed alla tecnologia apportata dai soggetti privati. Proprio in questo ambito si concretizza la convergenza d'interessi tra la pubblica amministrazione, interessata alla realizzazione dell'opera ed alla gestione della medesima minimizzandone i costi di realizzazione, e gli interessi dei soggetti privati che nutrono, al contrario, l'aspettativa di conseguire interessanti ritorni economici dalla gestione dell'opera pubblica realizzata per conto della pubblica amministrazione.

ge (che è un Fondo di Investimento Alternativo Immobiliare di tipo chiuso riservato ad investitori professionali), si è dato corso ad un importante processo di riqualificazione e valorizzazione urbana dell'area della Continassa situata nella periferia nord-ovest di Torino ed adiacente all'Allianz Stadium.

Questa nuova composizione di interessi tra soggetti pubblici e privati, anche in un'ottica di *New public management*<sup>33</sup>, rappresenta a tutti gli effetti un nuovo modello di azione amministrativa che è alla base del PPP e che si contraddistingue per una forte cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. In questa dinamica al privato viene affidata la realizzazione e la gestione dell'opera, mentre alla pubblica amministrazione è riservato il compito di individuare bisogni collettivi.

La finanza di progetto rappresenta, quindi, una chiara modalità operativa con cui dare esecuzione alla cd. "amministrazione per risultati". Con questo termine ci si riferisce ad un modello innovativo di azione amministrativa che nel voler conseguire l'interesse generale prende in considerazione anche l'opzione "privatistica" al fine di dare esecuzione al soddisfacimento di un interesse generale.

## 2.2 *L'evoluzione normativa del project financing*

L'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano del *project financing* (inizialmente definito come «procedimento del promotore») risale alla legge del 18 novembre 1998, n. 415 (cd. legge Merloni-ter), la quale aggiunse alla l. 109/1994, cd. legge Merloni (legge quadro in materia di lavori pubblici), gli articoli rubricati dal 37-bis al 37-nonies.

Il pregio della norma risiedeva nell'aver finalmente definito, dopo anni di carenza del quadro legislativo, il procedimento da seguire per il finanziamento di opere pubbliche da parte dei privati.

In seguito alla novella del 1998, il legislatore è intervenuto riformando l'istituto attraverso la legge del 1° agosto 2002, n. 266 (cd. legge Merloni-quater)<sup>34</sup>, che ha cercato di rendere maggiormente flessibile l'istituto al fine di avvantaggiare il più possibile la sua diffusione, favorendone l'applicazione anche ad opere di piccole e medie dimensioni<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Così F. GARRI, *Project financing e performance bond*, cit., p. 259.

<sup>34</sup> La l. 166/2002, secondo l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, ha inteso rimuovere quegli elementi di criticità che nel primo periodo di applicazione dell'istituto hanno costituito una remora al suo sviluppo.

<sup>35</sup> Si cfr. R. DE NICTOLIS, *Novità in materia di lavori pubblici (L. 166/2002 e L. 190/2002)*, 2002, consultabile all'indirizzo Internet [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); A. TABARRINI, *Merloni quater. Le nuove norme in materia di lavori pubblici. Commento articolo per articolo alla Legge Quadro sugli appalti*, Rimini, Maggioli, 2002, p. 206.

Nel contenuto va sottolineato come la disciplina contenuta sia nella legge Merloni-*ter* che nella legge Merloni-*quater* ricalcasse quella della concessione dei lavori pubblici in senso classico, prevedendo la realizzazione di opere pubbliche tramite finanziamenti privati con l'onere della pubblica amministrazione di affidare, con apposita gara, contratti di concessione di costruzione e gestione dell'opera.

L'istituto si è successivamente evoluto con l'entrata in vigore del d.lgs. 163/2006<sup>36</sup>, prima versione del Codice dei contratti pubblici. Quest'ultimo riservò alla finanza di progetto un insieme specifico di norme (artt. 153-160). Tuttavia in questo intervento normativo si assiste, di fatto, ad una mera riproposizione del quadro normativo previgente. Lo scarso spirito innovativo che contraddistingueva la prima versione del Codice dei contratti pubblici dipese dalla mancata introduzione di una definizione generale dei contratti di PPP, di cui la finanza di progetto rappresenta una delle principali modalità applicative.

Questa fu introdotta, infatti, solo successivamente dal d.lgs. 152/2008, il quale fornì una apposita definizione al comma 15 del previgente art. 3 del Codice dei contratti pubblici. Oltre a questa sostanziale modifica la prima versione del Codice dei contratti pubblici subì ulteriori ed importanti cambiamenti. In questa direzione vanno senza ombra di dubbio ricordati i tre decreti correttivi al Codice dei contratti pubblici, ovvero il d.lgs. 6/2007 (primo correttivo), il d.lgs. 113/2007 (secondo correttivo) e il d.lgs. 152/2008 (terzo correttivo). In aggiunta a questi interventi «strutturali» si sono susseguite, prima dell'avvento del nuovo Codice nel 2016, una serie di novelle legislative che, raccogliendo le istanze degli operatori del settore, hanno cercato di migliorare il funzionamento dell'istituto<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Il d.lgs. del 12 aprile 2006, n. 163, ha recepito la delega contenuta nell'art. 25 della legge comunitaria n. 62 del 18 aprile 2004 tesa a recepire le direttive comunitarie 2004/18/CE e 2004/17/CE.

<sup>37</sup> Il Codice, entrato in vigore con il d.lgs. 50/2016 s.m.i., ha avuto il merito di riordinare, all'interno dell'art. 183, le disposizioni attinenti alla figura della finanza di progetto. Quest'ultima, infatti, dalla sua comparsa nel nostro ordinamento, attraverso la l. 109/1994, ha subito una profonda trasformazione mediante l'attuazione di vari provvedimenti legislativi. La figura del *project financing* è stata, infatti, modificata dalle seguenti disposizioni normative: (1) l. 166/2002 (cd. Merloni-*quater*), che introdusse il discusso diritto di prelazione; (2) l. 62/2005 (cd. «legge comunitaria del 2004»); (3) d.lgs. 163/2006, che ha introdotto la prima versione del Codice dei

Questi interventi hanno concorso a formare l'attuale impianto normativo del *project financing* contenuto nell'attuale Codice. La moltitudine degli interventi legislativi intervenuti ad innovare ed a correggere i vari profili della finanza di progetto dimostra come essa porti con sé oggettive difficoltà di adattamento al nostro ordinamento giuridico così come obbiettive potenzialità per favorire lo sviluppo e la realizzazione d'infrastrutture strategiche all'interno del territorio.

### 2.3 *Le procedure di gara della finanza di progetto nel Codice*

Il Codice<sup>38</sup>, così come recentemente modificato dal decreto legge n. 76/2020 ("decreto semplificazioni")<sup>39</sup>, ha rivisitato in modo significativo<sup>40</sup> le procedure di gara in materia di finanza di progetto.

I cambiamenti apportati in prima battuta dal Codice sono stati inseriti nell'ottica di semplificare il procedimento amministrativo teso all'individuazione del soggetto aggiudicatario mentre quelli predisposti dal

contratti pubblici; (4) d.lgs. 113/2007 (cd. secondo correttivo), che ha proceduto ad eliminare il diritto di prelazione; (5) d.lgs. 152/2008 (cd. terzo correttivo), che ha rivoluzionato integralmente il procedimento di aggiudicazione delle gare aventi ad oggetto la finanza di progetto e reintrodotta il diritto di prelazione in specifici ambiti di gara; (6) l. 106/2011, che ha modificato il comma 9 dell'art. 153 del Codice dei contratti pubblici estendendo la platea dei soggetti autorizzati ad asseverare il piano economico-finanziario contenuto nell'offerta depositata dal promotore; (7) l. 27/2012, che ha apportato significative modifiche nell'ambito della disciplina attinente all'emissione delle obbligazioni e dei titoli di debito emessi dalla società di progetto; (8) l. 134/2012, che ha apportato alcune modifiche sulla redazione dello studio di fattibilità introducendo il comma 2-bis all'allora vigente art. 153 del Codice; (9) l. 221/2012, che ha modificato il comma 4 dell'allora art. 157 del Codice; (10) l. 98/2013, la quale al fine di agevolare la bancabilità delle iniziative legate alla finanza di progetto aggiunse all'allora art. 153 del Codice il comma 21-bis. Quest'ultimo estendeva le disposizioni di cui ai commi 3-bis, 3-ter e 3-quater dell'allora art. 144 del Codice anche alle operazioni di finanza di progetto; (11) l. 164/2014, la quale ha introdotto rilevanti modifiche ai commi 1, 2, 3, e 4 dell'art. 157 del Codice in ambito di *project bond*.

<sup>38</sup> Per un primo commento al Codice dei contratti pubblici e alla ricostruzione delle procedure di affidamento *ante* terzo correttivo cfr. G.F. CARTEI, *Finanza di progetto e modelli partenariati pubblico-privati: profili critici*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Responsabilità e concorrenza nel Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 232 ss.; R. GIANI, *I contratti pubblici dopo il terzo correttivo*, Roma, Dike, 2008.

<sup>39</sup> Il decreto legge 76/2020 successivamente convertito con la legge n. 120/2020 reintroduce nell'ordinamento giuridico la figura del promotore additivo discutibilmente abrogata all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Codice. Sul punto cfr. R. CORI, *Il decreto legge semplificazioni modifica l'istituto della finanza di progetto ad iniziativa privata*, in *Appalti e Contratti*, 2021.

<sup>40</sup> Le procedure di gara nel previgente Codice dei contratti pubblici trovavano regolamentazione nell'art. 153.

successivo decreto semplificazioni mirano invece a ridare linfa al ruolo propositivo del soggetto privato reintroducendo la figura del c.d. “promotore additivo”.

Attualmente le procedure di gara sono disciplinate dall’art. 183 del Codice il quale ha eliminato, in modo discutibile, la gara bifasica<sup>41</sup>. L’abrogazione della procedura a doppia gara con diritto di prelazione pare seguire un duplice fine. Da un lato sembra leggersi un chiaro intento a semplificare un *iter* di gara caratterizzato da complessi passaggi subprocedurali, dall’altro l’eliminazione di questa procedura sembra anche voler evitare ulteriori problematiche in relazione al più volte contestato diritto di prelazione.

La cancellazione di questa procedura di aggiudicazione merita comunque qualche riflessione. In primo luogo non può non essere osservato come l’eliminazione della gara bifasica tolga alla stazione appaltante uno strumento che aveva il fine di ottenere condizioni economiche più vantaggiose rispetto alla “sopravvissuta” procedura a gara unica. Non vi è dubbio, infatti, che il complesso *iter* procedurale indicato nel previgente comma 15 dell’art. 153 mirava a mettere in concorrenza l’offerta del promotore, selezionato nella prima fase di gara, con quella di altri operatori economici i quali erano, a loro volta, messi in grado di offrire condizioni migliorative sia sotto il profilo strettamente economico che sotto il più ampio profilo contrattuale. Questo elemento rendeva il ricorso alla gara bifasica consigliabile ogniqualvolta il bando avesse ad oggetto la realizzazione di interventi infrastrutturali complessi, dove, a causa dell’asimmetria informativa<sup>42</sup>, la stazione appaltante partiva svantaggiata

<sup>41</sup> La procedura a doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore veniva nella precedente versione del Codice dei contratti pubblici disciplinata dall’art. 153, comma 15. Essa fu definita dalla dottrina come “bifasica” in quanto era contraddistinta da due momenti concorsuali finalizzati alla individuazione del soggetto concessionario. Per una attenta valutazione di questo tipo di gara cfr. determinazione n. 1 del 14 gennaio 2009 dell’AVCP, Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi, forniture (ora ANAC).

<sup>42</sup> Sulla carenza di informazioni e di competenza delle stazioni appaltanti in relazione alle opere infrastrutturali complesse cfr. M. Ricchi, *Negoziazione, discrezionalità e dialogo competitivo. Una teoria per l’affidamento dei contratti complessi*, documento discusso alla III Conferenza SIDE (Società Italiana di Diritto ed Economia), Milano, 9 novembre 2007, il quale definisce il mercato del PPP «arretrato perché tutte le numerose pubbliche amministrazioni agiscono nella regolazione in modo indipendente e con scarsa competenza acquistando i servizi oltre i valori di convenienza».

in termini di conoscenze rispetto alle proprie controparti private. Sarebbe stato quindi consigliabile mantenere in vita la gara bifasica condizionando, eventualmente, il suo utilizzo da parte delle stazioni appaltanti solo a quegli interventi contraddistinti da una certa complessità progettuale e finanziaria come ad esempio gli stadi multifunzionali.

Il recente reinserimento della figura del *project financing* ad iniziativa totalmente privata mira chiaramente a valorizzare il ruolo propositivo del soggetto privato che era stato sorprendentemente affievolito nella prima versione del Codice tramite l'abrogazione dei commi 16, 17 e 18 del previgente articolo 153 del Codice dei contratti pubblici. Questi ultimi, in particolare, indicavano una terza gara contraddistinta da un'iniziativa privata suppletiva e surrogatoria all'inerzia della pubblica amministrazione<sup>43</sup>. Il consolidamento del ruolo del promotore privato pare anche conciliarsi con il nuovo comma 17 dell'art. 183 del Codice il quale, come anticipato, ha esteso anche agli investitori istituzionali la facoltà di presentare alle amministrazioni aggiudicatrici le proposte di cui all'articolo 183, comma 15 del Codice. Analizzando attentamente il testo novellato dell'art. 183, comma 15, ci si rende conto che il legislatore con l'intervento correttivo ha ampliato l'ambito operativo del promotore privato rispetto a quanto già indicato nel Codice previgente<sup>44</sup>. Ciò in quanto la norma appena richiamata consente al soggetto promotore la facoltà di presentare alle amministrazioni aggiudicatrici anche delle proposte inerenti ad interventi già presenti negli strumenti di programmazione<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> La procedura su iniziativa del privato per le opere inserite nella programmazione (ex art. 153, commi 16-18) consentiva di fatto di ampliare il margine operativo della finanza di progetto. Il ricorso a questa particolare tipologia di procedimento era possibile nel caso in cui le stazioni appaltanti, nonostante avessero inserito nell'elenco annuale dei lavori pubblici uno specifico intervento finanziabile in tutto o in parte con risorse private, non avessero dato seguito alla pubblicazione del relativo bando nei successivi sei mesi. In queste circostanze era consentito, ai soggetti in possesso dei requisiti previsti per il concessionario, di presentare una proposta, entro quattro mesi decorsi sei mesi dall'inserimento del lavoro nell'elenco annuale.

<sup>44</sup> Nel previgente Codice dei contratti pubblici l'intervento propulsivo del privato era circoscritto alla presentazione di opere infrastrutturali non presenti negli strumenti di programmazione.

<sup>45</sup> Cfr. art. 8, comma 5 del decreto semplificazioni, nella quale si chiarisce in proposito che «al fine dunque di assicurare la migliore fattibilità dei progetti ovvero rimediare alla potenziale inerzia della amministrazione, la disposizione concede al promotore la facoltà di proporre progetti anche alternativi, migliorati e affinati rispetto a quelli già inseriti negli strumenti di programmazione».

La scelta legislativa pare corretta in quanto, questa tipologia procedurale, è quella che meglio risponde alla necessità d'integrazione e di cooperazione tra la stazione appaltante ed il privato, rappresentando senza ombra di dubbio uno dei migliori esempi di sussidiarietà orizzontale a cui aspirano le operazioni di PPP.

Alla luce di queste considerazioni pare logico affermare come sia stato appropriato rivitalizzare la procedura relativa al promotore additivo cercando, tuttavia, al contempo di snellirla da passaggi complessi. Le innovazioni apportate dal decreto semplificazioni si traducono sia in un rinvigorimento degli strumenti di PPP che in una concreta possibilità di ricorrere alla finanza di progetto nella realizzazione delle opere infrastrutturali quali gli impianti sportivi di piccole dimensioni. Fatte queste considerazioni di carattere generale, è doveroso comprendere quali procedure di gara siano attualmente applicabili per la realizzazione di tali impianti.

In questa direzione si osserva che i primi 14 commi dell'art. 183 del Codice riproducono, di fatto, lo schema della gara monofase precedentemente disciplinata dall'art. 153 del previgente Codice dei contratti pubblici. In virtù del procedimento sopra menzionato, l'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara per l'affidamento di un contratto di concessione di lavori pubblici finalizzato all'individuazione del promotore, ponendo come base di gara un progetto di fattibilità. Le offerte devono contenere un progetto definitivo, una bozza di convenzione ed un piano economico-finanziario (asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, o da una società di revisione)<sup>46</sup> nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. Ai sensi del comma 13 dell'art. 183 del Codice, le offerte (in tutte le procedure di affidamento previste dal medesimo articolo) devono essere corredate da una garanzia fideiussoria<sup>47</sup> denominata "garanzia provvisoria"<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Il decreto sviluppo, modificando l'art. 153, comma 9, del Codice, ha ampliato le categorie di soggetti legittimati ad effettuare l'attività di asseverazione del piano economico.

<sup>47</sup> La quale, ai sensi dell'art. 93 del Codice, deve essere pari al 2% del prezzo base indicato nel bando o nell'invito cui si aggiunge un'ulteriore cauzione, specificatamente richiamata dalla norma, pari al 2,5% del valore dell'investimento così come desumibile dal progetto di fattibilità.

<sup>48</sup> L'art. 103 del Codice afferma, inoltre, che il soggetto individuato come concessionario deve depositare una cauzione, a garanzia delle penali relative al mancato pagamento o inesatto

A seguito dell'esame delle offerte pervenute, l'amministrazione aggiudicatrice redige una graduatoria secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 95 del Codice<sup>49</sup>.

All'esito la stazione appaltante nomina promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta e avvia la procedura di approvazione del progetto definitivo presentato dallo stesso<sup>50</sup>.

Anche nella attuale versione del Codice, al pari di quella precedente, viene confermato il fatto che, in qualunque circostanza si ricada, la stipula del contratto di concessione può avvenire solamente a seguito della conclusione, con esito positivo, della procedura di approvazione del progetto definitivo e dell'accettazione delle modifiche progettuali da parte del promotore, ovvero del diverso concorrente aggiudicatario. In aggiunta alla procedura monofase il legislatore, come già delineato, prevede in favore degli operatori privati la possibilità di presentare proposte anche se già presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice.

inadempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera, pari al 10% del costo annuo operativo di esercizio.

<sup>49</sup> Ai sensi dell'art. 183, comma 5, del Codice, l'esame delle proposte, oltre a quanto previsto all'art. 95, è esteso agli aspetti relativi alla qualità del progetto definitivo presentato ed al valore economico e finanziario del piano e del contenuto della bozza di convenzione. A completare i criteri valutativi concorre anche il comma 6 dell'art. 183 del Codice, il quale afferma che il «bando di gara deve indicare i criteri, secondo l'ordine di importanza, in base ai quali si procede alla valutazione delle proposte».

<sup>50</sup> Una volta individuata la proposta del promotore l'art. 183 del Codice prevede, in sintesi, le seguenti ipotesi: (1) se il progetto definitivo non necessita di modifiche progettuali, l'amministrazione procede direttamente alla stipula della concessione con il promotore; (2) qualora il progetto definitivo preliminare offerto dal promotore necessiti di modifiche, invece, sono previste le seguenti possibilità: (A) la concessione è aggiudicata al promotore, qualora quest'ultimo accetti di modificare il proprio progetto definitivo secondo le richieste dell'amministrazione; in tal caso le modifiche non comportano alcun compenso aggiuntivo né incremento per le spese sostenute per la predisposizione delle offerte indicate nel piano economico-finanziario e (B) se il promotore non accetta di modificare il progetto definitivo, la pubblica amministrazione ha la facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle stesse condizioni proposte e non accettate dallo stesso. 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 per la predisposizione dell'offerta che, in ogni caso, non può superare il 2,5% del valore dell'investimento desumibile dal progetto di fattibilità (cfr. comma 9 dell'art. 183 del Codice).

Il tratto caratteristico di questo *iter* procedurale, come già evidenziato, si rinviene nella circostanza per cui le proposte dei promotori privati possono essere collegate o meno alla programmazione di cui all'art. 21 del Codice. Questo schema di gara, ora contenuto nel comma 15 dell'art. 183 del Codice, prevede, infatti, che gli operatori economici possano presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte di realizzazione di lavori pubblici ovvero di lavori di pubblica utilità previsti o non previsti dagli strumenti di programmazione approvati dalle amministrazioni stesse.

Una volta ricevuta la suddetta documentazione la stazione appaltante è tenuta a valutare, entro tre mesi dalla ricezione della stessa, il pubblico interesse della proposta così presentata e, a tal fine, può invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione, in mancanza delle quali la proposta non potrà essere valutata.

Il progetto di fattibilità, eventualmente modificato, è inserito nella programmazione triennale di cui all'art. 21 del Codice, ovvero negli strumenti di programmazione già approvati dall'amministrazione aggiudicatrice, ed è approvato con le modalità previste per l'approvazione dei progetti.

Nella successiva gara i concorrenti, compreso il promotore, devono depositare un'offerta con i requisiti indicati nel comma 15 dell'art. 183 del Codice. Nel caso in cui il promotore non risulti aggiudicatario quest'ultimo può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire così aggiudicatario se dichiara di impegnarsi «ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario».

Grazie alle modifiche apportate alla figura del promotore additivo dal decreto semplificazioni si superano gli evidenti limiti applicativi dell'iniziativa totalmente privata riscontrata nel passato anche nella realizzazione degli impianti sportivi di piccole dimensioni. Nella lettura complessiva del testo appare quindi evidente come la nuova procedura di gara delineata dal nuovo art. 183, comma 15 potrà affiancarsi al modello della gara monofase divenendo un utile strumento per gli operatori privati per sviluppare ed edificare nuovi impianti sportivi.

### *3. Il procedimento speciale della finanza di progetto per la realizzazione degli impianti sportivi di medie e grandi dimensioni. Quadro normativo e risvolti applicativi*

#### *3.1 La legge sugli stadi: un quadro normativo articolato in attesa della attuazione del decreto attuativo<sup>51</sup>*

Come anticipato nel paragrafo introduttivo, nel panorama europeo sono sorte da ormai una decina di anni<sup>52</sup> nuove generazioni di stadi di calcio caratterizzati da alti *standard* di sicurezza e con una intrinseca capacità di generare ricavi<sup>53</sup>.

A parte alcune rare eccezioni, il nostro Paese non ha seguito questa strada e ad oggi riscontra un importante *deficit* infrastrutturale nella impiantistica dei propri stadi. Tale circostanza deve essere valutata in modo negativo in quanto, come dimostrato dalle esperienze straniere, questo tipo di opera oltre ad essere *self-liquidating* è anche idonea a creare molti effetti positivi nel territorio di riferimento, come la creazione di posti di lavoro e la riqualificazione urbanistica di aree degradate.

Il mancato ammodernamento dei nostri impianti calcistici è senza ombra di dubbio figlio del loro particolare inquadramento giuridico. Questi ultimi, infatti, sono ad oggi di quasi esclusiva proprietà comunale<sup>54</sup>. Il suddetto carattere pubblicistico colloca questo particolare tipo di *asset* all'interno del patrimonio indisponibile<sup>55</sup> dei Comuni, il quale come

<sup>51</sup> La legge delega 89/2019 ha attribuito al Governo il potere di adottare uno o più decreti legislativi per il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi nonché della disciplina relativa alla costruzione di nuovi impianti, alla ristrutturazione e al ripristino di quelli già esistenti, compresi quelli scolastici. Dopo un lungo periodo di gestazione, il decreto attuativo della legge delega ha trovato luce con il d.lgs. del 28 febbraio 2021 n. 38 le cui disposizioni si applicheranno a decorrere dal 1° gennaio 2023 e saranno esaminate nel successivo paragrafo 3.2. del presente articolo.

<sup>52</sup> Sul punto cfr. M. BELINAZZO, *Sfida da Serie A*, in *Il Sole 24 Ore - Economia e Imprese*, 5 aprile 2020.

<sup>53</sup> Sul punto cfr. M. BELINAZZO, *Sfida da Serie A*, cit.

<sup>54</sup> Sul punto cfr. M. BELINAZZO, *Rinnovare gli stadi di Serie A vale oltre 100 miliardi*, in *Il Sole 24 Ore - Economia e Imprese*, 12 luglio 2020.

<sup>55</sup> Sul punto cfr. Cons. St., 26 luglio 2016, n. 3380, massima redazionale, 2016; Cons. St., 2 maggio 2013, n. 2385, consultabile all'indirizzo Internet [www.dirittodeiservizi pubblici.it](http://www.dirittodeiservizi pubblici.it); Cass., SS.UU., 13 novembre 1997, n. 11219, in *Corriere giuridico*, 2, 1998, 145; Cass. civ., SS.UU., 13 ottobre 1994, n. 10199, in *Mass. giur. it.*, 1994.

noto deve essere destinato all'esercizio di un pubblico servizio<sup>56</sup>. Questa situazione rappresenta un ostacolo oggettivo alla implementazione di qualsiasi progetto di rinnovamento o di riqualificazione, in quanto qualsiasi iniziativa privata in tal senso si trova sottoposta al vaglio di un complesso procedimento amministrativo. Tale *iter* burocratico prevede, infatti, il coinvolgimento di diversi enti territoriali portatori d'interessi eterogenei e contrastanti tra loro. Il regime pubblicistico appena delineato si scontra, inoltre, con le scarse risorse finanziarie dei Comuni a dare avvio in modo autonomo alla realizzazione di ambiziosi progetti ingegneristici quali sono gli stadi multifunzionali.

Nell'ottica di superare l'evidente situazione di stallo appena descritta, il nostro legislatore come già descritto, in attesa dell'applicazione della disciplina di cui al decreto attuativo, si è dotato di un procedimento speciale con l'intento di semplificare l'*iter* urbanistico ed amministrativo per la costruzione e ristrutturazione degli impianti di medie e grandi dimensioni. Come già delineato il suddetto procedimento speciale trova la propria piena regolamentazione in distinte fonti legislative.

L'interpretazione di questo articolato quadro normativo necessita, quindi, di una importante attività di coordinamento al fine di comprendere la complessità della materia. Prima di analizzare i caratteri salienti delle norme destinate alla realizzazione di uno stadio multifunzionale, è necessario fare alcune considerazioni preliminari le quali saranno d'aiuto nella comprensione delle singole disposizioni che caratterizzano questo particolare ambito.

In primo luogo possiamo affermare come dopo anni d'immobilismo legislativo l'ordinamento, seppur in modo disorganico, abbia finalmente messo le mani su un settore ritenuto strategico per lo sviluppo economico del nostro Paese, considerando come essenziale l'intervento dei capitali privati per il rilancio dell'impiantistica sportiva nazionale. In quest'ottica il procedimento speciale consente al privato di apportare nel piano economico-finanziario, a supporto della propria iniziativa, dei correttivi finalizzati alla sostenibilità del proprio investimento. In tal senso si riscontra la facoltà dell'operatore

<sup>56</sup> Sul punto cfr. Cons. St., n. 2385/2013, che per gli impianti sportivi afferma «si tratta di beni su cui insiste un vincolo funzionale, coerente con la loro vocazione naturale ad essere impiegati in favore della collettività, per attività d'interesse generale, e non vi è dubbio che gli impianti sportivi sottendono a tale tipologia di attività». In senso conforme anche TAR Veneto, sez. I, 10 giugno 2013, n. 797.

privato di poter collegare, alla costruzione dell'impianto sportivo, la realizzazione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'opera in oggetto<sup>57</sup>, in aree attigue con la stessa, con il solo limite che essi non abbiano una destinazione di natura residenziale<sup>58</sup>. Sempre in questa prospettiva deve essere letta la facoltà del promotore di richiedere, all'ente territoriale competente, la cessione del diritto di superficie e del diritto di usufrutto rispettivamente per 90 e 30 anni<sup>59</sup>.

Dalla lettura dei distinti interventi normativi si comprende anche la volontà del legislatore di non istituire un testo unico sulla materia in quanto la normativa in esame non racchiude le norme di sicurezza per la costruzione degli impianti sportivi. Questo implica che i nuovi stadi di calcio una volta "deliberati" dagli enti territoriali competenti dovranno, poi, rispettare gli *standard* qualitativi e di sicurezza contenuti nel d.m. dell'8 marzo 1996<sup>60</sup>. La frammentazione delle suddette fonti normative sarà superata con l'entrata in vigore del decreto attuativo il quale si prefigge, *inter alia*, di dare vita ad un regolamento unico avente ad oggetto «le norme tecniche della sicurezza per la costruzione, la modificazione, l'accessibilità e l'esercizio degli impianti sportivi»<sup>61</sup>.

Quale ultima considerazione di carattere generale si deve anche osservare come i provvedimenti legislativi in esame (la legge di stabilità 2014, il correttivo 2017 e il correttivo 2020) potenzialmente rilevanti sull'assetto del territorio di riferimento, trovino la loro fonte in leggi aventi carattere economico e finanziario<sup>62</sup>. Si consolida, quindi, la tendenza legislativa

<sup>57</sup> Cfr. art. 62, comma 1, della legge n. 96 del 21 giugno 2017.

<sup>58</sup> Cfr. art. 1, comma 305, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013.

<sup>59</sup> Sul punto cfr. il comma 1 dell'art. 62 della L. 96/2017.

<sup>60</sup> La materia sulla sicurezza degli impianti sportivi è affidata nei suoi principi alla legislazione statale e, nelle disposizioni attuative, alle Regioni e agli enti locali. Pertanto, l'esatta determinazione del contesto normativo presenta un certo grado di complessità, anche in considerazione del fatto che andrà poi localizzato sullo specifico territorio di riferimento. La principale norma di riferimento è il d.m. dell'18 marzo 1996 denominato «Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio di impianti sportivi» così come modificato dal d.m. del 6 giugno 2005 (cd. decreto Pisanu) denominato «Modifiche ed integrazioni al d.m. 18 marzo 1996, recante norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi».

<sup>61</sup> L'aspetto della sicurezza degli impianti sportivi viene normato dall'art. 8 del decreto attuativo.

<sup>62</sup> Cfr. G. INZAGHI, *Stadi, corsia veloce ma senza residenziale*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 febbraio 2014.

ad introdurre nell'ordinamento strumenti di pianificazione urbanistica atipici, i quali concorrono ad evolvere la figura del governo del territorio come strumento per favorire lo sviluppo economico e sociale del Paese<sup>63</sup>. Entrando nel merito dell'analisi del procedimento speciale si segnala come l'avvio di questo procedimento amministrativo sia incentrato nella figura del promotore, il quale depositando uno studio di fattibilità, corredato da un piano economico-finanziario e dall'accordo intervenuto con una o più associazioni sportive, fa partire l'*iter* procedurale. Questa fase ha molte similitudini con la procedura «ad iniziativa totalmente privata», oggi disciplinata dal comma 15 dell'art. 183 del Codice<sup>64</sup> ed è incentrata sul progetto di fattibilità e sul contenuto del piano economico-finanziario presentato dal soggetto promotore<sup>65</sup>.

Presentata tale documentazione, la procedura amministrativa si sviluppa nella figura dell'istituto della conferenza di servizi<sup>66</sup>. Una volta ricevuto, infatti, lo studio di fattibilità, il Comune indice una conferenza di servizi istruttoria nella quale l'ente territoriale valuta, entro 90 giorni dalla sua presentazione, se qualificare la proposta del promotore come di pubblico interesse<sup>67</sup>. Nel caso in cui quest'ultima superi tale esame l'operatore privato potrà presentare il progetto definitivo<sup>68</sup> all'interno della conferenza di servizi decisoria.

<sup>63</sup> Sul tema cfr. T. BONETTI, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011 e F. SPANICCIATI, *Il nuovo procedimento di pianificazione per gli impianti sportivi e i percorsi della consensualità*, in *Laboratorio per l'Innovazione Pubblica*, 2015, consultabile all'indirizzo Internet: <http://www.lab-ip.net/pianificazione-degli-impianti-sportivi-e-consenso/>

<sup>64</sup> Il procedimento speciale richiama più volte la figura della finanza di progetto così disciplinata dall'art. 183 del Codice, necessaria a completare il contenuto del procedimento per la realizzazione degli impianti sportivi. Si pensi, ad esempio, a quanto indicato dal comma 2, lett. c), dell'art. 62 della l. 96/2017, il quale afferma che «in caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti, il piano economico-finanziario a supporto dello studio di fattibilità deve essere asseverato ai sensi dell'art. 183, comma 9, del Codice dei contratti pubblici».

<sup>65</sup> Le caratteristiche dello studio di fattibilità e del suo piano economico-finanziario sono ad oggi delineate nell'art. 62, comma 1, della legge n. 96 del 21 giugno 2017.

<sup>66</sup> Sul punto cfr. F. SPANICCIATI, *L'edificazione di nuovi impianti sportivi come chiave del rilancio del settore: obiettivi e risultati ottenuti dalla cd. legge sugli stadi*, cit., p. 77.

<sup>67</sup> Cfr. il comma 1 dell'art. 62 della l. 96/2017.

<sup>68</sup> Cfr. il comma 2 dell'art. 62 della l. 96/2017.

Una volta esaurito l'*iter* preliminare appena descritto il proponente presenta al Comune il progetto definitivo, corredato di un piano economico-finanziario e di una bozza di convenzione. Il Comune o la Regione, se il progetto comporta atti di competenza regionale, convoca una conferenza di servizi decisoria che si svolge in forma simultanea, in modalità sincrona e in caso, in sede unificata con quella avente ad oggetto la valutazione di impatto ambientale, con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti e delibera in via definitiva sul progetto.

La procedura deve concludersi entro 120 giorni, o entro 180 giorni, nel caso di atti di competenza regionale, dalla presentazione del progetto definitivo. Il verbale conclusivo di approvazione del progetto costituisce, nel caso di impianti sportivi che in parte ricadono su aree pubbliche, 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. Costituisce, altresì, verifica di compatibilità ambientale e variante allo strumento urbanistico comunale. Nel caso di impianti sportivi privati, costituisce, ove necessario, adozione di variante allo strumento urbanistico comunale ed è trasmesso al Sindaco, che lo sottopone all'approvazione del Consiglio comunale. Qualora non siano rispettati i termini relativi alla dichiarazione di pubblico interesse o alla delibera definitiva di approvazione del progetto, sono previsti interventi sostitutivi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, diversi a seconda delle dimensioni dell'impianto.

Alla prova dei fatti, è stato proprio all'interno di quest'ultima fase che le principali proposte avanzate per il rinnovamento degli stadi si sono bloccate. Vero è, infatti, che ad oltre sette anni dal primo intervento legislativo in materia (legge di stabilità 2014), risulta che nessun progetto sugli stadi abbia completato il proprio percorso autorizzatorio. Le situazioni di stallo che si sono venute a creare derivano dall'impotenza del provvedimento finale emanato dalla conferenza di servizi decisoria a modificare in modo autonomo le previsioni contenute nei piani regolatori. Sebbene quest'ultimo sia stato dapprima qualificato come «in grado di sostituire ogni autorizzazione o permesso necessari per il completamento dell'opera»<sup>69</sup> e successivamente,

<sup>69</sup> A tal riguardo si richiama il contenuto dell'art. 1, comma 304, lett. b), della legge del 27 dicembre 2013, n. 147.

tramite l'entrata in vigore dell'art. 62 della l. 96/2017, come idoneo a costituire «ove necessario, adozione di variante allo strumento urbanistico comunale», nella realtà il provvedimento decisorio necessita di un ulteriore vaglio politico del Consiglio comunale<sup>70</sup>. In entrambi gli scenari sopra richiamati è evidente come il legislatore si sia dimenticato di fornire, al provvedimento conclusivo, il potere impositivo e/o derogatorio rispetto al piano regolatore generale facendo così sottostare i progetti al mero arbitrio del potere politico<sup>71</sup>.

Per ovviare a questa criticità si sarebbe dovuto attribuire, *ex lege*, al provvedimento definitivo il potere di mutare automaticamente le previsioni dei piani regolatori per l'adozione della variante urbanistica come, tra l'altro, già previsto per altri procedimenti amministrativi<sup>72</sup>. Questa lacuna pare essere definitivamente superata dall'art. 4, comma 8 del decreto attuativo il quale espressamente attribuisce al provvedimento conclusivo della conferenza di servizi decisoria, previa acquisizione dell'assenso del rappresentante del Comune, il potere d'integrare una variante al piano urbanistico.

<sup>70</sup> Sul punto cfr. lo stralcio della comunicazione predisposta dal Comune di Roma in data 14 aprile 2016 (nota prot. n. QI67210) nella quale viene asserito che: «riscontrando una richiesta del soggetto proponente di procedere alla pubblicazione della deliberazione di assemblea capitolina n. 132/2014 ai sensi e per gli effetti degli artt. 9 e 10 della l. 1150/42 ha comunicato anche alla Regione Lazio che la deliberazione (di cui sopra) non costituisce adozione di variante urbanistica, ma solo dichiarazione di pubblico interesse dello studio di fattibilità presentato, nonché individuazione delle condizioni necessarie per ottenere i successivi atti di assenso sul relativo progetto». A tale interpretazione si è allineata anche la Regione Toscana nel parere formalizzato in sede di conferenza di servizi decisoria, all'interno del procedimento per la ristrutturazione dello Stadio Artemio Franchi, contrariamente a quanto asserito dal Comune di Firenze, il quale ha statuito «come il provvedimento di approvazione del progetto con contestuale dichiarazione di pubblica utilità dell'opera non potrebbe costituire variante allo strumento urbanistico».

<sup>71</sup> Sul punto cfr. Cons. St., sez. IV, sent. 250/2016, nella quale viene affermato che: «la sezione ritiene di dover aderire al prevalente indirizzo giurisprudenziale secondo cui, in tema di variante semplificata ex art. 5 del D.P.R. 447/1998, l'eventuale esito positivo della conferenza di servizi non è in alcun modo vincolante per il Consiglio comunale, il quale siccome organo titolare della potestà pianificatoria, resta pienamente padrone della propria autonomia e discrezionalità, potendo discostarsi dalla proposta di variante e respingerla senza alcun dovere di motivazione puntuale o rafforzata, in quanto l'esito della conferenza non comporta il sorgere di alcun affidamento e/o aspettative qualificate in capo al proponente». In senso conforme a questo orientamento cfr. Cons. St., sez. IV, sent. 940/2017 e Cons. St., sez. VI, sent. 4498/2011. *Contra* cfr. Cons. St., sez. IV, sent. 1130/2012; TAR Lecce, sez. I, sent. 587/2010 e in dottrina M. SANTINI, *Conferenza di servizi e strumenti di governo del territorio, ossia di difficile semplificazione*, in *Urbanistica e appalti*, 7, 2012.

<sup>72</sup> Si pensi ad esempio alla configurazione della conferenza di servizi decisoria dettata dall'art. 10 del d.P.R. 327/2001, dove viene sancito il principio che può essere apportata una variante allo strumento urbanistico generale tramite «l'approvazione dell'opera in una conferenza di servizi decisoria convocata su istanza del privato interessato ai sensi della l. 241/1990».

Nel caso in cui il progetto definitivo del nuovo stadio trovi, poi, insediamento su un'area di proprietà pubblica, ovvero abbia ad oggetto la ristrutturazione di un impianto sportivo di proprietà comunale, è necessario, in conformità a quanto previsto nel Codice, che il Comune indichi un'apposita gara pubblica per la scelta dell'operatore privato a cui concedere l'area, ovvero l'impianto da ristrutturare oggetto del progetto. Il procedimento di evidenza pubblica deve concludersi entro 90 giorni dall'approvazione del progetto definitivo ed esso potrebbe essere aggiudicato anche ad un soggetto giuridico distinto dal proponente. Al fine di valorizzare le attività prodromiche all'evidenza pubblica svolte dal soggetto promotore, è previsto che ad esso sia riconosciuto un diritto di prelazione, da esercitarsi entro 15 giorni dall'avvenuta aggiudicazione della gara. Questo diritto si traduce nella facoltà di poter adeguare la propria offerta a quella del soggetto risultato aggiudicatario.

Lo scenario appena descritto si è completato con l'emendamento "sblocca stadi" contenuto nel correttivo 2020. Con tale intervento il legislatore ha cercato di eliminare gli ostacoli posti dalle norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio, tese a preservare l'attuale conformazione architettonica degli stadi. Finora, infatti, a questo tipo d'infrastruttura, essendo equiparata a tutte le altre tipologie di edificio delle nostre città, era richiesto il parere vincolante della Soprintendenza che si traduceva nella cd. "dichiarazione d'interesse", nel caso di progetti che andassero a modificare quei particolari manufatti con più di 70 anni di età.

Di fatto questo "parere" aveva l'oggettiva capacità di bloccare in modo perentorio l'intero progetto di rinnovamento o ristrutturazione. Nel correttivo 2020 emerge chiaramente come il valore testimoniale dello stadio abbia minore importanza rispetto ad altri valori quali: la sicurezza dell'impianto sportivo; la salute e l'incolumità pubblica; l'adeguamento della impiantistica sportiva agli *standard* internazionali e alla sostenibilità economico-finanziaria del progetto presentato dal soggetto privato. Concretamente si fornisce al promotore la facoltà d'ideare dei progetti di ammodernamento degli stadi, in deroga (1) alle autorizzazioni della soprintendenza<sup>73</sup> e (2) alle eventuali dichiarazioni d'interesse culturale

<sup>73</sup> Nel nuovo scenario l'ente periferico ministeriale della soprintendenza viene fortemente compresso a favore del Ministero per i beni e le attività culturali al quale è affidata l'individuazione degli elementi strutturali, architettonici e visuali da preservare a fini testimoniali.

già adottate o proposte. Dalla lettura del testo si comprende come il legislatore sia disposto a sacrificare il valore architettonico degli attuali impianti sportivi professionistici, al fine di dare avvio ad una completa rivisitazione di questo tipo d'infrastrutture<sup>74</sup>. Da un punto di vista operativo il correttivo 2020 introduce un'ulteriore procedura semplificata la quale deve completarsi entro il termine complessivo di 90 giorni.

Questo quadro normativo frammentato e di difficile lettura ha portato, come anticipato, all'adozione da parte del Parlamento della legge delega 86/2019 e del successivo decreto attuativo, il quale si pone l'obbiettivo primario di creare un quadro normativo idoneo per la programmazione d'investimenti capace anche di attrarre nel mercato della impiantistica sportiva i capitali privati. Il potere legislativo ha preso, quindi, definitivamente atto di come vi sia bisogno di strutturare un testo unico sulla materia della impiantistica sportiva, creando in tal modo un necessario riordino delle fonti normative. L'attuale stratificazione normativa pone, infatti, gli operatori a scontrarsi con diverse norme e procedimenti che in molti casi s'intersecano tra di loro senza un unico disegno d'insieme, con il risultato di un allungamento delle tempistiche autorizzative non in linea con i principali Paesi europei<sup>75</sup>.

### ***3.2 La legge delega 86/2019 e il decreto attuativo 38/2021: opportunità per riordinare ed innovare un quadro normativo strategico per lo sviluppo economico del Paese***

Visto il particolare fermento registrato sul tema della costruzione degli stadi, dopo aver analizzato il quadro normativo cui attualmente occorre fare riferimento, il presente contributo non può esimersi dall'affrontare le linee guida e le principali novità contenute dal decreto attuativo le cui disposizioni si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2023<sup>76</sup>. Oltre

<sup>74</sup> L'art. 55-*bis* specifica che i lavori indicati nel progetto presentato dal privato dovranno tenere conto solo degli specifici elementi strutturali, architettonici o visuali di cui sia strettamente necessaria la conservazione (per i quali, tra l'altro, si accetta anche la riproduzione in forme e dimensioni diverse da quella originaria).

<sup>75</sup> Nella lettera del 19 dicembre 2020 inviata dal CONI al Governo si segnala che nell'ordinamento italiano «i tempi medi per ottenere l'autorizzazione ad erigere un nuovo impianto variano tra gli 8 e i 10 anni, dato sensibilmente maggiore rispetto al *benchmark* europeo che si attesta a 2-3 anni».

<sup>76</sup> Il decreto attuativo è composto da 13 articoli suddivisi in 4 capi. Il documento interviene, *inter alia*, sulle norme relative alla costruzione e all'ammodernamento degli impianti sporti-

che a riordinare il frammentato quadro normativo, andando ad abrogare integralmente, ad eccezione delle disposizioni contenute nel correttivo 2020<sup>77</sup>, le attuali disposizioni del procedimento speciale, il decreto attuativo ha il merito d'introdurre alcune novità funzionali sia a ridurre le tempistiche delle diverse fasi autorizzative che ad incentivare l'intervento dei capitali privati. L'insieme di questi interventi è raccolto nell'art. 4<sup>78</sup> del decreto attuativo dal titolo «Misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione».

La prima novità, contenuta nel comma 1 dell'art. 4 del decreto attuativo, è correlata alla modalità di presentazione, e al relativo contenuto, della proposta del soggetto promotore il quale deve presentare, eventualmente d'intesa con una o più associazioni o società sportive che utilizzano l'impianto, un documento di fattibilità delle alternative progettuali. Nel decreto attuativo viene allocato, quindi, al promotore l'incarico di configurare l'analisi progettuale dell'iniziativa fornendo alla pubblica amministrazione le possibili soluzioni ingegneristiche ed architettoniche su cui realizzare l'opera pubblica. Il compito affidato al soggetto privato non è di poco conto, in quanto all'interno di questo documento introduttivo sono presenti sia soluzioni progettuali che valutazioni di carattere economico, idonee ad identificare la miglior soluzione sotto il profilo dei costi e dei benefici per la collettività di riferimento. Pare, quindi, potersi affermare che il legislatore, al fine di velocizzare l'*iter* deliberativo degli impianti sportivi, abbia voluto già nella fase preliminare dotare la pubblica amministrazione di tutti gli elementi tecnici, finanziari, economici ed ambientali funzionali alla dichiarazione di pubblica utilità ed al contempo di far assurgere al progetto predisposto dal soggetto privato la valenza di progetto di fattibilità tecnica ed economica. A parere di chi

vi. Esso riordina e rinnova l'attuale quadro normativo, andando, in particolare, a velocizzare le diverse fasi. In quest'ottica vengono (1) semplificate le modalità di svolgimento delle conferenze di servizi e (2) estesa la facoltà di presentare i progetti di riqualificazione della impiantistica sportiva anche alle associazioni e società sportive professionistiche utilizzatrici dell'impianto.

<sup>77</sup> L'abrogazione delle regole del procedimento speciale, ad eccezione delle regole indicate nel correttivo 2020, viene esplicitata dall'art. 12 del decreto attuativo.

<sup>78</sup> L'art. 4 del decreto attuativo reca misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione delle procedure amministrative per l'ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi, innovando la disciplina prevista dall'art. 1, commi 304 e 305, della l. 147/2013 e dall'art. 62 del d.l. 50/2017 (l. 96/2017). Queste ultime sono abrogate dall'art. 12 del decreto attuativo.

scrive, questa impostazione andrebbe ripensata, in quanto l'allocazione in capo al privato dello svolgimento di queste attività<sup>79</sup>, che hanno anche un oggettivo impatto economico, apporta complessità al procedimento, che può fungere anche da deterrente per la parte privata ad intraprendere l'iniziativa. Inoltre non pare corretto lasciare al promotore l'assoluta determinazione del fabbisogno della collettività visto lo scopo di lucro che guida il proprio intervento. Infatti, alla luce degli interessi correlati alla edificazione di uno stadio multifunzionale, sarebbe ravvisabile che sia la pubblica amministrazione ad effettuare questo tipo di valutazioni. Ciò anche in ragione del fatto che questo tipo di attività serve alla parte pubblica per comprendere la fondatezza delle assunzioni delle informazioni contenute nel piano economico-finanziario presentato dal soggetto privato, anche nella prospettiva della eventuale richiesta di erogazione del contributo pubblico<sup>80</sup>. Parrebbe, quindi, auspicabile che in attesa dell'entrata in vigore del decreto attuativo il legislatore apponesse un correttivo alla fase di presentazione della proposta riproponendo al promotore il solo obbligo di presentare un progetto di fattibilità alla stessa. Il comma 2 dell'art. 4 del decreto attuativo concentra la propria attenzione sulla sostenibilità economica dell'iniziativa presentata dal promotore prevedendo anche degli elementi di novità rispetto alla normativa vigente. In primo luogo si conferma la facoltà del promotore di includere nel piano economico-finanziario la possibilità di costruire immobili<sup>81</sup>, con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto ad eccezione di quelli di natura residenziale<sup>82</sup>. Inoltre è sempre prevista la possibilità da parte del promotore di richiedere al Comune la concessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto sugli impianti o sulle aree oggetto dell'intervento.

<sup>79</sup> Cfr. art. 3, comma 1, lett. *gggg-quater*), del Codice.

<sup>80</sup> Nota ANAC.

<sup>81</sup> Tali immobili devono essere ricompresi nell'ambito del territorio urbanizzato comunale in aree contigue all'intervento di costruzione o di ristrutturazione dell'impianto sportivo.

<sup>82</sup> Sempre nell'ottica di assicurare un complessivo equilibrio economico-finanziario, il documento di fattibilità potrà prevedere lo sfruttamento, in tutti i giorni lavorativi e festivi, commerciale, educativo e ricreativo (anche a fini turistici) delle aree di pertinenza.

Costituisce, invece, una assoluta novità per il settore la possibilità di costruire la sostenibilità economica e finanziaria del progetto, tramite la richiesta alla stazione appaltante di misure di sostegno finanziario che si traducono nel riconoscimento di un prezzo, grazie al rilascio di garanzie ovvero al trasferimento di proprietà dell'impianto oggetto di riqualificazione. Sarà utile comprendere nei prossimi anni come nella prassi verranno tradotti questi strumenti anche alla luce dell'inserimento degli impianti sportivi all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>83</sup>. Nel decreto attuativo viene comunque confermato che gli "incentivi pubblici" dovranno comunque essere soggetti ai limiti previsti dall'art. 165, comma 2, del Codice<sup>84</sup>.

Altro aspetto innovatore del decreto attuativo è inerente alle tempistiche relative alla valutazione e approvazione del progetto che sono contenute nei commi che vanno da 4 a 11 dell'art. 4.

Il comma 4 riduce a 60 giorni<sup>85</sup> il termine entro il quale il Comune dichiara il pubblico interesse della proposta indicando le condizioni per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto. Ottenuta la dichiarazione di pubblica utilità il promotore deve presentare al Comune il progetto definitivo contenente, *inter alia*: (1) la bozza di convenzione con l'amministrazione comunale e (2) il piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Il PNRR si inserisce all'interno del programma *Next Generation EU* (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro concordato dall'Unione europea in risposta alla crisi pandemica. All'interno della materia sportiva il Governo è andato a destinare risorse per un totale di 1 miliardo di euro. Tali fondi andranno a finanziare sia il potenziamento delle infrastrutture sportive nelle scuole (per complessivi 300 milioni) che la creazione di impianti sportivi e parchi attrezzati (per complessivi 700 milioni).

<sup>84</sup> L'art. 165, comma 2, del d.lgs. 50/2016 prescrive che 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 49% del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari. Sul punto cfr. M. SALERNO, *Appalti. Arriva il codice flessibile*, in *Sole 24 Ore*, 9 febbraio 2017, p. 19

<sup>85</sup> Rispetto all'art. 1, comma 304, della l. 147/2013, tale termine risulta ridotto di un terzo, atteso che a legislazione vigente si prevede che la conferenza di servizi preliminare si pronunzi entro 90 giorni dalla presentazione dello studio di fattibilità.

<sup>86</sup> Sulla essenzialità dell'asseverazione del piano economico-finanziario nella finanza di progetto si è espresso il Cons. St., sez. V, 5503/2009, il quale ha statuito che quest'ultimo deve considerarsi come un «requisito essenziale per la corretta valutazione del progetto perché pur integrando e giammai sostituendo le valutazioni dell'amministrazione, l'asseverazione costituisce l'utile presupposto per un primo esame del progetto». Dello stesso avviso è il TAR Liguria, Ge-

Tramite l'asseverazione del piano si vuole assicurare l'amministrazione precedente sulla sostenibilità e la coerenza economica del progetto ricevuto dal proponente. È lampante come questo passaggio sia molto affine alla normativa predisposta dal legislatore nell'ambito della finanza di progetto<sup>87</sup>. Il comma 7 dell'art. 4 del decreto attuativo si occupa, nel dettaglio, delle successive fasi autorizzative del progetto. Viene confermato l'attuale impianto procedurale in cui la proposta, laddove valutata positivamente<sup>88</sup>, viene deliberata in seno ad una conferenza di servizi decisoria alla quale partecipano tutti gli enti pubblici portatori d'interessi specifici<sup>89</sup>. Rispetto all'art. 1, comma 304, della legge di stabilità 2014, si segnala che i termini per la conclusione della conferenza di servizi decisoria sono dimezzati in 60 giorni rispetto agli attuali 120.

Il decreto attuativo specifica, poi, che qualora il progetto comporti atti di competenza regionale, la conferenza di servizi decisoria debba essere convocata dalla Regione la quale deve deliberare l'approvazione dello stesso entro i successivi 90 giorni<sup>90</sup> dalla sua presentazione. Anche per la conferenza di servizi decisoria è prevista la facoltà in capo ai soggetti interessati, in caso di inerzia nella sua convocazione<sup>91</sup> da parte delle amministrazioni preposte, di presentare un'istanza di convocazione della conferenza decisoria al Presidente del Consiglio dei ministri o all'autorità politica delegata in materia di sport. Essi provvedono, una volta sentito

nova, sez. II, 17 aprile 2009, n. 772. Sul tema in dottrina cfr. S.M. SAMBRI, *Il ruolo delle banche nel project financing con particolare riferimento all'asseverazione del piano economico-finanziario. Profili di diritto pubblico*, in *Giurisprudenza amministrativa*, 10, 2007, p. 371; A. CASINELLI, *La finanza di progetto. Persistenza e innovazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2, 2010, pp. 12-158.

<sup>87</sup> Cfr. in tal senso il comma 15 dell'art. 183 del Codice.

<sup>88</sup> Nell'ambito della conferenza di servizi decisoria il Comune può richiedere al proponente eventuali modifiche al fine di assicurare una valutazione positiva del progetto stesso.

<sup>89</sup> Nel decreto attuativo viene precisato che tutti i soggetti partecipanti alla conferenza di servizi possono chiedere al proponente di procedere a modifiche progettuali al fine di superare eventuali lacune o criticità della proposta.

<sup>90</sup> L'attuale art. 1, comma 304, della L. 147/2013 prescrive che il provvedimento decisorio debba intervenire entro 180 giorni dalla presentazione del progetto.

<sup>91</sup> La conferenza decisoria deve essere convocata entro 15 giorni dalla presentazione del progetto definitivo.

il Sindaco o il Presidente della Regione interessata, a seconda del livello di competenze coinvolte<sup>92</sup>.

Il decreto attuativo conferma, al comma 7 dell'art. 4, anche come il provvedimento finale, una volta adottato, sostituisca ogni autorizzazione o permesso comunque denominato necessario alla realizzazione dell'opera e costituisca dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera stessa<sup>93</sup>. Inoltre il legislatore al comma 8 dell'art. 4 del decreto attuativo pare voler attribuire al provvedimento finale, previa acquisizione dell'assenso del rappresentante del Comune a ciò delegato, della conferenza di servizi decisoria il potere di mutare automaticamente le previsioni contenute nei piani regolatori che, come abbiamo visto, sono state il principale scoglio per l'implementazione dei progetti per la riqualificazione degli stadi.

Per quanto riguarda lo svolgimento della conferenza di servizi decisoria l'art. 4, comma 8 del decreto attuativo indica come essa si debba svolgere in forma semplificata ed in modalità asincrona<sup>94</sup>. Tale semplificazione si somma ad una ulteriore novità, costituita dal dimezzamento dei tempi dei termini di conclusione del procedimento. Lo stesso comma stabilisce, inoltre, che qualora la conferenza di servizi decisoria, o la conferenza preliminare di cui al comma 4, non si concluda con la valutazione fa-

<sup>92</sup> Il meccanismo correttivo dovuto all'inerzia dei soggetti pubblici nella convocazione o nello svolgimento delle conferenze dei servizi che caratterizzano il procedimento *de quo* sono indicati dal comma 10 dell'art. 4 del decreto attuativo, il quale prevede che, in caso di superamento dei termini di convocazione e svolgimento delle conferenze di servizi preliminare e decisoria (commi 4 e 7), per inadempimento da parte del Comune o da parte della Regione interessata, il Presidente del Consiglio dei ministri o l'autorità politica delegata in materia di sport, sempre su istanza del soggetto proponente, assegna – entro 15 giorni dalla ricezione dell'istanza – a ciascun ente un termine massimo di 30 giorni per adottare i provvedimenti necessari. Decorso inutilmente tale termine, senza l'adozione dei provvedimenti da parte degli enti preposti, il Presidente del Consiglio dei ministri o l'autorità politica delegata in materia di sport, potrà procedere alla nomina di un commissario *ad acta* con il compito di adottare, entro 30 giorni, i provvedimenti necessari.

<sup>93</sup> Il comma 9 specifica anche che, ferme restando le procedure in materia di prevenzione incendi, in caso di approvazione del progetto, tutti gli atti di autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominato finalizzati alla messa in esercizio dell'impianto o all'avvio delle attività, se non sono già ricompresi nel verbale di approvazione del progetto stesso, sono sostituiti da una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) dell'interessato all'amministrazione competente, in base all'art. 19 della L. 241/1990.

<sup>94</sup> Si evidenzia come tale previsione rappresenti una novità rispetto al quadro normativo vigente in base al quale la conferenza di servizi decisoria si riunisce generalmente in modalità simultanea e sincrona. Cfr. art. 62, comma 2-bis, del d.l. 50/2017.

vorevole del progetto, il soggetto proponente, in base alle osservazioni motivate che saranno espresse nell'ambito della conferenza di servizi, potrà presentare una proposta modificata. In questi casi si procede direttamente alla convocazione di una nuova conferenza di servizi decisoria. Infine va illustrato come il successivo comma 11 confermi l'obbligo della procedura ad evidenza pubblica nel caso in cui il progetto trovi realizzazione su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici preesistenti. L'articolo 4, comma 12 del decreto attuativo prevede che la società o associazione sportiva promotrice (eventualmente aggiudicatrice della procedura ad evidenza pubblica di cui sopra) può invece procedere autonomamente all'affidamento dei lavori. L'obbligo della gara pubblica viene limitato al caso in cui l'iniziativa del promotore sia finanziata da una o più amministrazioni nella misura superiore al 50% dell'investimento e la stessa preveda che una parte dei lavori di riqualificazione, per un importo superiore ad 1 milione di euro, siano affidati a soggetti terzi. Al fine di circoscrivere l'ambito operativo di questa disposizione sarebbe utile che l'intervento riformatore chiarisse se questo obbligo trovi attuazione anche nel caso in cui i lavori siano affidati ad un soggetto giuridico facente parte dell'ATI aggiudicatrice della evidenza pubblica. Da un punto di vista operativo il progetto approvato all'interno della conferenza decisoria rappresenta la base di gara per la procedura di affidamento. Il decreto attuativo allunga il termine entro il quale espletare l'evidenza pubblica che deve concludersi entro 120 giorni dall'approvazione del progetto definitivo. Pare evidente che il legislatore abbia preso atto della impossibilità per le stazioni appaltanti di concludere questa fase nel termine di 90 giorni indicato dall'art. 1, comma 304, lett. d), della l. 147/2013. Al fine di semplificare la fase di aggiudicazione sarebbe stato auspicabile che il decreto attuativo avesse definito in modo puntuale anche i criteri di aggiudicazione a cui dovranno attenersi le stazioni appaltati in questo particolare ambito. Vista la specificità della materia il legislatore non avrebbe dovuto limitarsi, infatti, ad un mero rinvio delle norme presenti all'interno del Codice. Di fatto l'avvento del nuovo assetto legislativo non esclude alle stazioni appaltati d'introdurre criteri e/o elementi di valutazione che snaturino il progetto approvato andando così a svilire le attività svolte dal promotore.

#### 4. Conclusioni

Fin dall'inizio dell'indagine si è osservato come la competitività delle nostre squadre di calcio sia correlata alla dotazione di stadi multifunzionali che possono influire positivamente sui ricavi generati dalle stesse. La necessità di una nuova impiantistica sportiva, ed in particolare di stadi multifunzionali, tuttavia, si scontra con l'attuale scenario economico recessivo, a cui fa da *pendant* la politica di *austerità* dell'Unione europea, la quale si è tradotta in forti vincoli di spesa per gli enti territoriali che come abbiamo potuto constatare sono oggi proprietari dei principali stadi di calcio professionistici.

Una delle risposte fornite dalle amministrazioni pubbliche alla riduzione delle risorse disponibili ed ai vincoli imposti dal patto di stabilità interno è stata così quella di ricorrere, o di tentare di ricorrere, ai dispositivi partenariali per la realizzazione d'infrastrutture complesse come gli stadi multifunzionali. Seppur finalizzate in epoca antecedente l'entrata in vigore del procedimento speciale, i nuovi impianti in dotazione della Juventus e dell'Udinese rappresentano degli esempi virtuosi nei quali le pubbliche amministrazioni hanno avuto un ruolo centrale per il buon esito delle iniziative imprenditoriali presentate dai soggetti privati.

Nonostante le numerose problematiche giuridiche legate all'adozione delle figure riconducibili al PPP, infatti, va detto che la "domanda" di *partnership* con soggetti privati, da parte degli enti territoriali, per il finanziamento, la realizzazione e la gestione delle opere pubbliche, ha registrato nel corso degli ultimi anni un costante aumento.

All'interno del più vasto fenomeno del PPP, la finanza di progetto si rivela come la figura che, almeno in astratto, meglio si adatta alla realizzazione di opere infrastrutturali complesse quali gli stadi multifunzionali; come già avvenuto in altri Paesi europei e, nel nostro Paese, per ospedali, parcheggi e tratti autostradali, è tramite il *project financing* pubblico, infatti, che potrebbero essere convogliati i capitali privati verso il mercato delle infrastrutture pubbliche.

In attesa della entrata in vigore delle norme indicate nel decreto attuativo, il nostro ordinamento è dotato di due percorsi, alternativi tra loro, per dare corso al rinnovamento della propria impiantistica sportiva. Il primo, da applicarsi per gli impianti di piccola dimensione, trova piena

regolamentazione all'interno della disciplina generale del Codice. Il secondo, che si applica per gli impianti di medie e grandi dimensioni, trova la propria fonte normativa nel procedimento speciale. Questa doppia corsia nella prassi applicativa si è dimostrata non funzionale rispetto alle esigenze operative del settore e sarà finalmente superata con l'efficacia delle disposizioni contenute nel decreto attuativo. A ben vedere, infatti, ad oggi gli unici stadi di nuova concezione hanno trovato luce applicando uno schema diverso da quello introdotto dal legislatore, a più riprese, con il procedimento speciale. A ciò si aggiunge anche il fatto che, nel corso dell'ultimo decennio, non si è assistito a quella importante riqualificazione degli impianti sportivi di piccole dimensioni, sperata dal legislatore, per dare tutela allo sport, che si traduce nel diritto del singolo cittadino a svolgere la propria personalità all'interno delle formazioni sociali<sup>95</sup>. Sul punto merita di essere menzionato il contenuto dell'art. 5 del decreto attuativo il quale per risolvere questa oggettiva problematica ha previsto la possibilità per le associazioni e le società sportive senza fine di lucro di poter presentare agli enti locali un piano di fattibilità teso a riqualificare, rigenerare o ammodernare impianti sportivi locali con lo scopo di favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale giovanile. Visto l'alto valore sociale di queste iniziative è previsto, dopo l'ottenimento della dichiarazione d'interesse pubblico da parte dell'ente locale, senza l'espletamento dell'evidenza pubblica il diretto affidamento della gestione gratuita dell'impianto a favore del soggetto promotore<sup>96</sup>. Non vi è dubbio come questa disposizione vada a conciliarsi anche con l'intento manifestato dal legislatore nel recente PNRR di voler dar corso ad una importante stagione di riqualificazione delle infrastrutture per lo sport a livello locale.

In relazione a questi ultimi, in attesa dell'entrata in vigore del decreto attuativo, abbiamo avuto modo di osservare come le recenti modifiche apportate all'art. 183 del Codice possano favorire l'intervento del privato

<sup>95</sup> Il rapporto del diritto allo sport con il dettato costituzionale è illustrato da T. PENSABENE LIONTI, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 3, 2012, p. 415 ss.

<sup>96</sup> La durata gratuita della concessione viene parametrata al valore dell'intervento economico prospettato dal promotore e comunque essa non può in nessun caso essere inferiore a 5 anni.

nella realizzazione d'interventi infrastrutturali aventi le caratteristiche degli impianti sportivi di piccole dimensioni. Questi ultimi sono oggi svilup-pabili, infatti, tramite: (1) il procedimento disciplinato dai commi 1-15 dell'art. 183, cd. "gara monofase", e (2) il procedimento del cd. "promotore additivo" avente ad oggetto le opere pubbliche ricomprese o meno in uno degli strumenti di programmazione approvati dalla amministrazione aggiudicatrice. Il primo, a causa della complessità del procedimento, risulta poco funzionale allo sviluppo di opere tiepide o fredde di natura prevalentemente sociale. Il secondo, alla luce delle modifiche appor-tate dal decreto semplificazioni, valorizza il ruolo del soggetto privato che può presentare alle stazioni appaltanti anche proposte progettuali aventi ad oggetto opere e/o servizi già inclusi all'interno di strumenti di programmazione pubblica.

Questo passaggio è decisivo per il coinvolgimento della parte privata, la quale può valutare il proprio interesse sulla base di una attività strategica già svolta dall'ente pubblico. Di fatto, con l'introduzione di questa pro-cedura, l'ordinamento si è nuovamente dotato di un'importante forma d'integrazione e di cooperazione tra l'ente territoriale ed il privato che rappresenta senza ombra di dubbio uno dei migliori esempi di sussidiarietà orizzontale.

Tuttavia occorrerà verificare nella prassi se l'ampliamento operativo della figura del promotore additivo potrà effettivamente superare l'ostacolo primario per questo tipo di opere che è da sempre rappresentato dall'ac-collo da parte del soggetto privato, nella fase preliminare della iniziativa, d'importanti oneri economici spesso non proporzionali alla dimensione dell'intervento. Difficilmente, infatti, gli operatori privati si accolleranno l'onere ed il costo di presentare la documentazione richiesta dalla norma con la sola speranza che la pubblica amministrazione dichiari il proprio progetto di pubblico interesse. In quest'ottica sarebbe auspicabile una sorta d'incentivo pubblico finalizzato alla presentazione da parte dei soggetti privati di proposte idonee a riqualificare in modo importante aree urbane depresse ovvero di apportare alle comunità locali importanti servizi di carattere sociale.

Alla luce di queste considerazioni, qualche riflessione meriterebbe di essere fatta circa l'efficienza della finanza di progetto a realizzare opere di carattere sociale, tiepide o fredde, come gli impianti sportivi di piccole

e medie dimensioni. Tali infrastrutture, infatti, se edificate su aree pubbliche, potrebbero essere meglio sviluppate nell'alveo di altri strumenti partenariali<sup>97</sup>, quali ad esempio il baratto amministrativo e la cessione d'immobili rispettivamente disciplinati dagli artt. 190<sup>98</sup> e 191<sup>99</sup> del Codice. Questi strumenti di sussidiarietà orizzontale, che portano con sé una oggettiva semplificazione procedurale, ad oggi poco utilizzati, dovrebbero essere considerati dalle pubbliche amministrazioni per la concezione di queste opere in quanto consentono di destinare aree pubbliche oggi abbandonate, ovvero non più funzionali a soddisfare le originarie funzioni di pubblico interesse, alla attività sportiva e quindi concretizzare la tutela del diritto allo sport sancita anche all'interno del TFUE.

Oltre alle difficoltà sopra descritte per la realizzazione dei piccoli impianti sportivi, si è avuto modo di constatare come la figura della finanza di progetto identificata nel procedimento speciale non si sia rilevata uno strumento utile per la realizzazione degli stadi multifunzionali. Questo è stato dimostrato dalla mortalità dei progetti della A.C. Roma e della A.C.F. Fiorentina i cui promotori, dopo molte vicissitudini, hanno arenato il proprio desiderio di dare in dotazione a città strategiche impianti sportivi in grado di rilanciare le economie locali tramite la riqualificazione d'importanti aree territoriali.

<sup>97</sup> Sul tema cfr. P. COTTINO, P. ZEPPETELLA, *Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi. Forme di sussidiarietà orizzontale per la produzione di servizi non convenzionali*, in *Paper-Cittalia*, 4, 2009, p. 16, con richiamo ad A. BALDUCCI, *Le nuove politiche della governance urbana*, in *Territorio*, 13, 2000; E. BANI, *Il Codice dei contratti pubblici tra Stato, mercato e non profit*, in A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del Partenariato pubblico-privato*, cit., pp. 246-250.

<sup>98</sup> Per una attenta ricostruzione della figura in dottrina cfr. P. DURET, *"Baratto amministrativo" o "simbiosi mutualistica"? Divagazioni su recenti prospettive dell'amministrazione locale*, in *www.labsus.org*, 2016; S. VILLAMENA, *Baratto amministrativo: prime osservazioni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, p. 3795; S. ZEBBI, *Il contratto di Partenariato sociale ed il nuovo "baratto amministrativo"*, in *Azienditalia - Finanza e Tributi*, 6, 2016, p. 541 e F. GIGLIONI, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 3, 2016, p. 14.

<sup>99</sup> Cfr. M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3, 2017; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani: contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017; A. FELICE, *I Partenariati nel sociale. Le forme che possono avere e i modi per farli funzionare*, in *Territorioeuropa.it*, 2016.

In primo luogo, abbiamo osservato come la regolamentazione del procedimento speciale, disattendendo i lavori parlamentari che l'hanno preceduto, fornisca una comune disciplina agli impianti di medie e grandi dimensioni, non comprendendo le oggettive diversità di questi due tipi d'infrastrutture. Questo si traduce in un dettato normativo che equipara, nella sostanza, la realizzazione di un'opera fredda a quella di un'opera calda. In quest'ambito va riportato che anche il decreto attuativo preserva questa impostazione. Di fatto si è persa l'opportunità di circoscrivere l'applicazione di un procedimento speciale ai soli impianti di grandi dimensioni, indirizzando la realizzazione degli impianti sportivi di piccole e medie dimensioni alla disciplina generale del Codice. Solo infatti ai primi pare potersi riconoscere, vista la loro strategicità per il territorio di riferimento, la possibilità di riqualificare intere aree urbane attigue all'impianto sportivo, con il solo limite di non edificare interventi di natura residenziale, così come la facoltà, introdotta dal decreto attuativo di richiedere alla pubblica amministrazione misure di sostegno finanziario che si traducono nel riconoscimento di un prezzo, grazie al rilascio di garanzie ovvero al trasferimento di proprietà dell'impianto oggetto di riqualificazione<sup>100</sup>. In relazione a quest'ultimo aspetto la pubblica amministrazione, nel configurare il proprio apporto all'iniziativa privata dovrà, in ogni caso, determinare l'effettivo *value for money* dell'operazione, ossia (1) il beneficio positivo che potrà essere goduto dall'intera collettività<sup>101</sup> mediante la realizzazione dell'opera infrastrutturale e (2) le effettive capacità dell'opera di generare i flussi di cassa funzionali per il proprio finanziamento. Proprio in questa prospettiva, non pare corretto quanto indicato nel decreto attuativo nella parte in cui si vuole attribuire al soggetto promotore il compito di redigere il documento di fattibilità delle alternative progettuali. Non vi è dubbio, infatti, che le attività inerenti ai livelli della progettazione<sup>102</sup> dell'opera dovrebbero rimanere

<sup>100</sup> Cfr. decreto attuativo, comma 2, art. 4.

<sup>101</sup> Sul punto cfr. determinazione ANAC del 23 settembre 2015, n. 10. In dottrina: S. FIDANZA, A. GIGLIOLA, *Il project financing per gli impianti sportivi alla luce delle linee guida dell'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del 23 settembre 2015*, cit., p. 335.

<sup>102</sup> Cfr. L. PERFETTI, *Livelli di progettazione per gli appalti di servizi e forniture*, in Id. (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, Wolters Kluwer, 2017.

all'interno della pubblica amministrazione la quale, in caso contrario, si troverebbe ad accogliere senza alcun tipo di preparazione le assunzioni e rappresentazioni di tipo economico e finanziario elaborate dal soggetto promotore nel proprio piano economico-finanziario.

Da una prospettiva *de jure condendo* sarebbe anche utile regolamentare la figura del *namings rights* che, come abbiamo visto, è stata utilizzata dalla Juventus, dall'Udinese e dal Sassuolo per agevolare il finanziamento della costruzione o ristrutturazione dei propri stadi<sup>103</sup>. Quest'ultima dovrebbe essere appropriatamente valorizzata nel piano economico-finanziario dell'iniziativa in quanto capace di assorbire, come nel caso della Juventus, gran parte del costo della infrastruttura sportiva<sup>104</sup>. Dall'esperienza maturata nello sviluppo dell'Allianz Stadium, poi, sarebbe auspicabile, anche alla luce della recente introduzione dell'art. 183 comma 17-*bis*, che il legislatore apportasse specifici incentivi di carattere fiscale a favore di quei fondi d'investimento che decidono di allocare una parte delle loro risorse finanziarie per lo sviluppo delle aree direzionali e recettizie contigue ai nuovi stadi multifunzionali.

Il decreto attuativo pare, invece, conferire al provvedimento emanato in seno alla conferenza di servizi decisoria un valore sostanziale che si traduce in un potere di modificare, previo assenso del rappresentante del Comune, in modo autonomo ed indipendente, il piano regolatore del Comune interessato all'iniziativa. Occorrerà, tuttavia, verificare se la volontà politica a valle della conferenza di servizi decisoria si allineerà con la volontà del legislatore facendo venire meno il sorgere di ostacoli che nella prassi operativa si sono manifestati come insormontabili.

Va anche riportato in questa sede che l'aver differito l'entrata in vigore del decreto attuativo al 1° gennaio 2023 pone il nostro Paese in una situazione di probabile stallo per l'avvio d'iniziative aventi ad oggetto la realizzazione di stadi multifunzionali. Non vi è dubbio, infatti, che sarà molto improbabile trovare nel mercato soggetti promotori disponibili a sostenere importanti costi fissi funzionali alla costruzione di questo

<sup>103</sup> Per una attenta ricostruzione del fenomeno cfr. S. GIUDICE, *Il marketing nella gestione di uno stadio moderno*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2, 2008.

<sup>104</sup> Sul punto cfr. A. STELLA DELLE FEMMINE, D. MUSCARÀ, *Il rilancio degli impianti sportivi italiani*, cit., p. 48.

tipo di infrastruttura con la certezza di confrontarsi con le regole dettate dal procedimento speciale che nel corso degli anni si sono rilevate inadeguate per il successo di questo tipo d'iniziativa imprenditoriale. Il differimento dell'entrata in vigore del decreto attuativo pare anche difficilmente comprensibile alla luce del particolare contesto storico che stiamo vivendo caratterizzato da una enorme liquidità sul mercato che potrebbe convogliare in questo settore infrastrutturale in presenza di una cornice giuridica adeguata.

Infine, va segnalato come il decreto attuativo non recepisce le disposizioni recentemente introdotte dal legislatore con il correttivo 2020 al fine di superare i vincoli culturali presenti sugli attuali stadi di calcio. Di fatto quindi vi saranno con l'attuazione del decreto attuativo due fonti normative che regoleranno il procedimento amministrativo per la realizzazione degli stadi multifunzionali.

I profili di criticità richiamati sembrano dipendere dalla natura "anfibia" dell'istituto, così come risulta nell'ordinamento nazionale vigente; una natura anfibia e, dunque, ambigua, che deriva essenzialmente dalla contraddittoria e lacunosa sovrapposizione tra regole e strumenti di diritto pubblico e di diritto privato. Nonostante gli innumerevoli interventi normativi che ne hanno investito la figura, il legislatore nazionale non è ancora riuscito ad individuare la formula corretta nella quale declinare la finanza di progetto nell'ambito della riqualificazione degli impianti sportivi, a prescindere dalla loro dimensione.

Il *project financing* presenta così, nell'ambito della impiantistica sportiva, un volto ancora segnato da una molteplicità di problemi che, come tali, si riflettono sulla relativa fungibilità nella prassi.

Ecco perché la finanza di progetto, pur rappresentando un efficace strumento per la realizzazione delle infrastrutture sportive, appare ancora come un istituto in cerca d'autore.